

DE LA TENDENCIA CENTRALIZADA DEL AMPARO JURISDICCIONAL A LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL LOCAL *

Leticia PALOMEQUE CRUZ

SUMARIO: I. Introducción. II. La tendencia centralizadora del amparo jurisdiccional. III. La otra reforma judicial. IV. La justicia constitucional local. V. Propuesta de reforma constitucional para el estado de Tabasco. VI. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

Subyace en el presente ensayo la idea de que es posible replantear la discusión entorno al tema del centralismo judicial revirtiendo dicha tendencia con una actitud activa de las entidades federativas, vislumbrando caminos distintos, sin esperar que llegue una reforma constitucional federal, que ponga punto final a esta importante cuestión.

En el primer apartado nos referimos a la tendencia centralizadora que ha provocado el llamado amparo jurisdiccional, reflexionando al respecto que tarde o temprano, por cuestión técnica, y como medida para resolver el problema del rezago judicial en los tribunales federales, tendrá que limitarse la procedencia de este instrumento de defensa constitucional.

Respecto al segundo apartado titulado la otra reforma judicial, se abordan los temas del modelo de la doble jurisdicción, y la regularidad constitucional local posible.

En torno al tema de la doble jurisdicción se concluye que si bien es cierto este modelo se ha visto trastocado desde la instauración del juicio de amparo en materia judicial, por otra parte se deja en claro que esta en manos de las entidades federativas su restablecimiento mediante la justicia constitucional local, creando una jurisdicción completa e indepen-

* Colaboración del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tabasco.

diente de la instaurada por los tribunales federales, en donde sus resoluciones sean definitivas e inatacables y que solo en caso especiales de excepción exista alguna intervención de la jurisdicción federal.

Respecto al tópico de la regularidad constitucional local posible, se sostiene el argumento de que sin necesidad de efectuar una reforma al marco constitucional federal vigente, es posible establecer en las entidades de la república, órganos y medios de control de constitucionalidad local.

En un tercer apartado titulado la justicia constitucional local, se analizan las recientes reformas operadas principalmente en los estados de Veracruz, Coahuila, Chihuahua, Guanajuato, Tlaxcala y Chiapas.

Finalmente, en un cuarto apartado se plantea una propuesta de reforma constitucional en el estado de Tabasco, en la que se trazan los rasgos de la defensa de nuestra carta magna local.

Sirva la presente investigación jurídica como una modesta aportación respecto de estos temas de actualidad y de gran importancia para la consolidación del nuevo paradigma de la justicia constitucional local.

II. LA TENDENCIA CENTRALIZADORA DEL AMPARO JURISDICCIONAL¹

La historia del juicio de amparo da cuenta de su paulatina ampliación, de su proceso evolutivo, mismo que ha definido su estructura propia y original. En los intentos por configurar un sistema eficaz de defensa de la Constitución, el juicio de amparo a lo largo de su historia se transformo en cinco instrumentos procesales: *a*) como instrumento protector de la libertad personal (*habeas corpus*); *b*) como medio para impugnar leyes inconstitucionales (amparo contra leyes); *c*) como medio de impugnación de último grado contra las resoluciones judiciales de todos los tribunales del país, tanto locales como federales (amparo casación); *d*) como instrumento para impugnar las resoluciones o actos de las autoridades cuando los mismos no pueden combatirse en un tribunal administrativo; y finalmente el instrumento denominado amparo social agrario. Como un presupuesto metodológico, en este ensayo, solamente se abordará con detenimiento el instrumento procesal denominado amparo casación.

¹ En México tenemos la tendencia a confundir al juicio de amparo, con el sistema total de defensa de la constitucionalidad. Podríamos caer en el vicio de querer defender a toda la Constitución Política mediante el juicio de amparo, distorsionando a éste y sin obtener ventajas mayores del obsesivo intento, y después negarnos a cambiar o hacer evolucionar el propio amparo, y a sus instituciones, alegando que si lo tocamos, lo destruimos; y si así lo hacemos derrumbamos nuestra esencia constitucional, Juventino V. Castro y Castro.

Para mayor comprensión del tópico, se esbozan en forma cronológica los siguientes eventos.

- El juicio de amparo surge a la vida nacional con el Acta Constitutiva y de Reforma, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, el 18 de mayo de 1847, promulgada el 21 del mismo mes y año.
- Dicha Acta en su diverso artículo 25, establecía que el juicio de amparo sólo era procedente contra actos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.
- En la vigencia de la Constitución de 1857, su artículo 101, omitía la precisión que su carta magna antecesora, en el citado artículo 25, señalaba, y si por el contrario en la primera Ley de Amparo, de 1861, se admitía sin reservas el amparo jurisdiccional.
- En un franco intento del legislador ordinario, de poner límites a la tendencia expansiva del juicio de garantías, la Ley de Amparo de 1868, en su diverso artículo 8o., expresamente contenía la improcedencia del juicio de amparo en negocios judiciales.
- Por su parte, en la vigencia del citado artículo 8o., la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la facultad de máximo interprete de la Constitución, jugó un papel protagónico, a raíz de sus múltiples ejecutorias, que comenzaron con el celebre caso del Juez de Letras de Culiacán, Sinaloa, Miguel Vega, el mencionado precepto quedó en letra muerta.
- Con el criterio sostenido por la Suprema Corte y al cobijo que también la Corte le dio a la garantía de exacta aplicación de la ley, desentrañada del artículo 14 constitucional, el juicio de amparo se utilizó prácticamente para todos los actos jurisdiccionales.
- En aceptación al criterio de la Corte, éste se vio incluido en la Ley de Amparo de 1882.
- Por otra parte, en 1908, mediante una adición al artículo 102 de la Constitución, se limitó la procedencia del juicio de amparo en asuntos de carácter civil a solo sentencias definitivas; con posterioridad, por decreto del 28 de septiembre de 1915, se suprime la adición citada.
- Finalmente, la Constitución de 1917, desde su texto original, siempre ha permitido el amparo en asuntos jurisdiccionales.

Expresado lo anterior, en primer término, diremos que este instrumento procesal (amparo casación), se planteó como respuesta a la ausencia de un sistema federal operativo y a la cuestionable independencia de los

jueces locales, en manos de quien se decidían todas las controversias judiciales.

Bien pude sostenerse que este instrumento procesal abrió las puertas del amparo contra todos los fallos del país, al hacerlo atendió un reclamo nacional, porque a finales del siglo XIX, en que tuvo su origen, los justiciables no confiaban sino en la Corte Suprema, a la que suponían libre de toda presión y de todo sometimiento.

Esta circunstancia histórica hace comprensible que la Suprema Corte, como eje rector del Poder Judicial federal, haya centralizado férreamente la administración de justicia en el orden local.

Cabe destacar que formalmente, tanto en la carta magna de 1857, como la actual de 1917, se fundan en un sistema de doble jurisdicción, con dos órdenes de tribunales, los federales y los locales, cada uno con su propia competencia; pero en la realidad fáctica, los tribunales locales están subordinados a los federales, precisamente por el juicio de amparo.

Lo esbozado hasta aquí, pone de manifiesto el fundamento técnico de uno de los defectos de nuestro sistema judicial que atenta en contra del principio de la federalidad, nadie duda de la gran contribución que la justicia federal ha hecho a la vida jurídica mexicana, pero en la actualidad, en pleno siglo XXI, está provocando graves daños a la estructura fundamental del Estado mexicano, porque impide la vigencia del sistema federativo.

En este sentido, se cita al ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, quien en su voto particular al fallarse la controversia constitucional 32/97; sentencio con gran valor y nitidez que:

Entre las muchas consecuencias poco afortunadas que sigue teniendo el amparo en asuntos jurisdiccionales, quizá la mas grave sea el haber reducido la justicia local a la nada. Gracias al amparo en asuntos jurisdiccionales es una soberana mentira que el Poder Judicial se ejerza en los estados por los tribunales de estos, se ejerce por el Poder Judicial federal que es el que a fin de cuenta resuelve en última instancia.

Por otra parte, la opinión autorizada del ministro don Juventino V. Castro y Castro, nos señala que existe otra repercusión que ocurre mediante el error apuntado que tiene lugar en los planteamiento de amparos directos, repercusión negativa que tiene que ver con la rapidez y cumplida administración de justicia.

En efecto, a través del amparo directo, prácticamente todas las sentencias dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia de los estados y del Distrito Federal, son revisadas en el aspecto de legalidad por los tribunales colegiados de Circuito del Poder Judicial federal, o por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si utiliza su facultad de atracción; se-

mejante procedimiento se traduce para los tribunales federales, en una abrumadora tarea; que constituye una de las principales fuentes de rezago, que se traduce finalmente en el retardo de la administración de justicia en franco detrimento de los gobernados.

Sin lugar a dudas, parafraseando las palabras del ministro Castro y Castro, tenemos que entender que en pleno siglo XXI, es preciso afrontar el viejo vicio de apoderamiento absorbente de una competencia jurisdiccional, ajena, cuando la experiencia histórica nos ha dado muestra de sus innumerables consecuencias indeseables.

En la actualidad, son innumerables los tratadistas que han levantado la voz, para alertarnos en el sentido de que debemos esforzarnos para corregir el rumbo, fundamentalmente porque hoy en día resulta inadmisibles la subsistencia de instrumentos procesales, empleados como medio de control y defensa de la Constitución, por más eficaces que sean, cuando estos propician el centralismo judicial. Es claro que no se puede hacer uso de un medio de control y defensa de la Constitución, violando la estructura fundamental del Estado mexicano.

En nuestra opinión, un medio de control y defensa de la constitucionalidad, no solo debe ser eficaz en su cometido, sino que debe girar en torno al núcleo central de la estructura del Estado, en términos llanos, en nuestro caso, debe partir de una concepción profundamente federalista y descentralizadora.

En síntesis, preliminarmente se puede concluir lo siguiente:

a) El instrumento procesal denominado amparo casación o amparo jurisdiccional, tal y como existe en la actualidad, es un medio de control y defensa de la constitucionalidad, que ha funcionado eficazmente, pero adolece de un defecto técnico: propicia el centralismo judicial a favor de los tribunales federales.

b) Es necesario retomar el rumbo, replantear nuestro sistema de amparo directo, hacer de él un medio eficaz de control y defensa constitucional, pero sin avasallar la estructura del Estado mexicano, respetando su esencia federalista.

c) Los lineamientos definitorios del nuevo sistema de amparo directo, tienen que ver necesariamente con devolverle a los estados su soberanía interior en el ámbito de administración de justicia.

d) Retomar en esencia los lineamientos vertidos en el diverso artículo 160 de la Constitución de 1824, que atinadamente prevía, que todas las causas civiles o penales, que se susciten en una entidad federativa, feñezcan en ellas hasta en su última instancia.

e) Establecer medios jurisdiccionales de control y defensas de las Constituciones locales, ello en uso de sus facultades constitucionales, le-

gislar estipulando recursos contra las sentencias definitivas por razones a violaciones del procedimiento o al fondo de la sentencia, que inclusive pudieran ser anulables, al estilo de tribunales de casación.

f) Finalmente, reservar al Poder Judicial federal, única y exclusivamente la competencia por vía de amparo directo, la de conocer de las sentencias de última instancia que se dicten en las controversias penales y civiles, así como de los laudos laborales, cuando dichas sentencias o laudos se funden en normas generales que se aprecien como inconstitucionales.

III. LA OTRA REFORMA JUDICIAL

1. *La doble jurisdicción*

Comenzaremos por apuntar la premisa básica de que nuestra organización judicial en México se encuentra vinculada al modelo conocido como de doble jurisdicción, el cual se define por la existencia de dos jerarquías judiciales completas e independientes: la de los tribunales federales y la de los tribunales estatales; lo que implica que en principio posee competencias diferentes y propias, que los asuntos que conocen pueden iniciarse y concluirse en ella, y solo en contadas excepciones existe alguna intervención de una jurisdicción en la otra.

La creación del referido modelo de la doble jurisdicción en México tiene su antecedente inmediato en el artículo 18 del Acta Constitutiva de la Federación aprobada el 24 de enero de 1824, en el cual en la partitura que interesa, se dispuso: “la Federación deposita el ejercicio del Poder Judicial en una Suprema Corte de Justicia y en los tribunales que establecerán en cada estado; reservándose demarcar en la Constitución las facultades de esta Suprema Corte”.

Por su parte en la Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, en su artículo 123, se estableció que: “El Poder Judicial de la Federación residirá en una Suprema Corte de Justicia, en los tribunales de circuitos y en los juzgados de distrito”; en otro apartado de dicha carta magna, en su artículo 160, disponía de manera categórica: “El Poder Judicial de cada estado se ejercerá por los tribunales que establezca o designe la Constitución, y todas las causas civiles o criminales que pertenezcan al conocimiento de estos tribunales, serán fenecidas en ellos hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia”.

Respecto a la carta federal de 1857 de nuestro país, ésta adoptó también el principio de la doble jurisdicción, pero sin incluirse en su texto los

dispuesto en el artículo 160 de la Constitución de 1824, antes citado, señalándose expresamente las facultades de los tribunales federales, particularmente en sus artículos del 97 al 100; y por otra parte se dejó a las entidades federativas la regulación y organización de los tribunales locales.

El panorama hasta aquí apuntado, se vio trastocado con la instauración en nuestra carta magna del juicio de amparo, particularmente en materia jurisdiccional, el cual influyo de manera decisiva sobre la centralización de la jerarquía judicial a favor de los tribunales federales.

Este fenómeno de centralización respecto del Poder Judicial a favor de los tribunales federales, propiciado por la institución del amparo, ha reavivado dentro de las entidades federativas la convicción de retornar el modelo de la doble jurisdicción en los términos en los que fue establecida originalmente en la carta magna de 1824.

Vinculado a los argumentos esgrimidos por los defensores de la doble jurisdicción, se sostiene que dicho modelo es indispensable para la existencia de un federalismo judicial.

Al respecto de este importante cuestión que vincula al modelo de la doble jurisdicción y al federalismo judicial, resulta operante la precisión de que existen países federales tales como Canadá, República Federal Alemana y Austria, que poseen un sistema centralizado, diverso a la doble jurisdicción, sin que ese hecho influya determinadamente en su definición como Estados federales.

Se abunda en este sentido que el principio de la doble jurisdicción, corresponde exclusivamente al modelo norteamericano, que en América Latina se han implementado con algunas variantes en las Constituciones de países como Argentina y Brasil; sosteniéndose por otra parte que la citada doble jurisdicción no es un elemento esencial del régimen federal.

Partiendo de lo anterior puede validamente concluirse que si bien es cierto el modelo de la doble jurisdicción no es un elemento esencial de los regímenes federales, por lo que no puede sostenerse que su implementación conduzca en forma automática a la instauración del citado federalismo judicial, su vigencia trae implícita sin ser la panacea federalista, una descentralización que sin lugar a dudas propiciaría el fortalecimiento de los poderes judiciales de las entidades federativas.

Al respecto es claro que la implementación de la analizada doble jurisdicción respecto de las controversias judiciales de las cuales conocen y resuelven en primera instancia los tribunales estatales y en una segunda instancia los tribunales federales, a través del juicio de amparo directo, sólo será posible mediante una reforma a la actual Constitución general

de la República, en la que se limite en su caso la procedencia del juicio de garantías, la cual en el corto plazo es poco probable.

Por otra parte deviene paradójico, que del modelo de la doble jurisdicción respecto del control de la constitucionalidad local, resulta plenamente vigente, y depende exclusivamente de las entidades federativas su implementación, ejercicio y desarrollo.

Es a través del establecimiento de órganos y medios cuya finalidad sea la regularidad de la constitucionalidad local entre otros, del tipo análogo a las acciones de inconstitucionalidad y a las acciones de controversia, constitucionalidad previstas en el artículo 105 de la Constitución federal, en donde existe la posibilidad del ejercicio de una jurisdicción completa e independiente de los tribunales judiciales estatales, en la cual los asuntos que conozcan pueden iniciarse y concluirse en ellos, y sólo en contadas excepciones existe alguna intervención de la jurisdicción de los tribunales federales.

Sin lugar a dudas el resurgimiento del modelo de la doble jurisdicción se encuentra vinculado a los cambios que las entidades federativas se realicen en el marco constitucional local.

El fundamento y análisis de este nascente derecho procesal local es el objeto principal de estudio de esta investigación jurídica.

Sin lugar a dudas, ese floreciente derecho procesal constitucional local será objeto de ajustes y reajustes, pero existe la franca convicción de que buena parte del futuro del federalismo judicial debe construirse con la aportación de las entidades federativas.

Los estados de la república que por diversas razones no transiten hacia este nuevo paradigma, abdican al ejercicio pleno de la autonomía que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le reconoce.

Lo hasta aquí sostenido basta para afirmar categóricamente que la otra gran reforma judicial, la de las entidades de la Federación, ha empezado a construirse.

2. La regularidad constitucional local posible

La controversia en torno a que si las entidades de la Federación poseen o no facultades para crear órganos con atribuciones para conocer y resolver problemas de constitucionalidad en su ámbito interno, se encuentra vinculada directamente al régimen de competencia derivada de nuestra Constitución general de la República.

En congruencia con ello, por razón de método resulta de referencia obligada hacer un análisis previo respecto al régimen de competencia que establece nuestra carta magna y con base en dicho análisis estar en

posibilidades de definir si una entidad federativa posee o no facultades para crear órganos y medios de control constitucional local.

Como premisa principal se sostiene que el sistema de distribución de competencias adoptado por la Constitución federal se establece básicamente en su artículo 124, el cual contiene la regla general.

De lo previsto en el precepto magno citado se desprende claramente que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos adopta el sistema consistente en enumerar las competencias de los órganos de gobierno federal, del que se deduce que atento a dicha regla general, y a los caso de excepción que se contemplan en los artículos 115, 118 y 119, constitucionales que corresponde a los estados de la República ejercer válidamente las facultades que no estén expresamente conferidas a la Federación, que no tengan prohibiciones o que no se señalen para su ejercicio por los municipios.

Asimismo, resulta pertinente destacar que dichas facultades residuales, por estar otorgadas a los estados de la Federación, por mandato de nuestra carta magna, su existencia y operatividad a favor de dichas entidades, participan de las siguientes características:

1) Existen con independencia de que en los estados de la república se plasmen o no en sus Constituciones locales.

2) Son genéricas, y no pueden limitarse en las cartas locales, en virtud de que tal limitante, resulta contraria a la distribución de competencia delineada en la ley fundamental, de la que deriva.

3) Son irrenunciables, dado que las entidades federativas no pueden pactar su abdicación, a favor de otro órgano, verbigracia, del municipio, o de los poderes federales.

Definido el régimen competencial de las facultades de las entidades federativas, se plantea en este apartado, abordar el siguiente cuestionamiento.

¿Es posible que una entidad federativa, en uso de sus facultades residuales, pueda establecer órganos y medios jurisdiccionales de control de constitucionalidad local, sin violentar el régimen de competencias establecido por la vigente Constitución de los Estados Unidos Mexicanos?

Las soluciones al planteamiento de este problema constitucional solamente pueden esbozarse atendiendo al caso concreto, respecto a que tipo de órgano jurisdiccional se propone y por otra parte, atendiendo a las características de los instrumentos jurisdiccionales de control de constitucionalidad local sugeridos.

En el caso hipotético de que el órgano jurisdiccional competente para conocer de los problemas de regularidad constitucional en el ámbito lo-

cal, de una entidad federativa, fuera una “corte estatal” o “tribunal constitucional estatal”, cuya nota distintiva fuera la de plantearse como un órgano independiente de los tres Poderes de la entidad; solo puede ser pensable jurídicamente, mediante una reforma a la carta magna federal, en la que se estableciera su existencia y diseño constitucional, como un Tribunal de competencia restringida y especializada al control de la regularidad constitucional local; el argumento anterior se sostiene en razón de que interpretando a contrario sentido el párrafo 1, de la fracción III, del artículo 116, de la Constitución general de la República, a los estados de la Federación se les permite establecer tribunales en sus Constituciones locales, solamente cuando los mismos se encuentren subordinados al Poder Judicial del estado; por lo que pensar en un órgano jurisdiccional como el citado, con las características de ser independiente entre otros del Poder Judicial local, solo puede ser obra de una reforma constitucional al marco vigente, por lo que tal hipótesis carece de interés, para los fines de este análisis.

En otro orden de ideas, en el caso hipotético de que la regularidad constitucional en el ámbito interno de un estado, fuera competencia del Poder Judicial local, a través su Tribunal Superior de Justicia, y mediante la creación de una sala constitucional, adscrita al mismo; esta hipótesis jurídica, a diferencia de la planteada en el inciso precedente, no requiere de una reforma al marco constitucional federal vigente, en virtud de que la misma no contiene ninguna prescripción en lo relativo a la estructura que debe tener el Poder Judicial de una entidad federativa, éstas gozan de una amplia autonomía para establecer y organizar a sus propios tribunales que lo integran, fijando su órbita de atribuciones con todas aquellas cuestiones de carácter jurisdiccional que expresamente no le están conferidas a los órganos judiciales de la Federación.

En ese orden de ideas, definido el órgano competente para asignarle la atribución de ser el garante de la regularidad constitucional local (el Poder Judicial del estado, a través de su Tribunal Superior de Justicia y específicamente de una de sus salas), centraremos el análisis en el diseño constitucional de los instrumentos o medios a través de los cuales se posibilitará dicha regularidad.

En primer término diremos que llegado a este punto respecto del diseño de medios de regularidad de la constitucionalidad local, se vislumbran al menos dos alternativas, las cuales lejos de excluirse entre sí, resultan complementarias, para su instrumentación:

A) Partir de análisis de la esfera de competencia que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los casos concretos de los instrumentos de control constitucional, específicamente de las acciones de contro-

versia constitucional, acciones de inconstitucionalidad y el juicio de amparo, para que de forma análoga, y por exclusión, el ámbito de competencia asignable, a los instrumentos de regularidad constitucional interna de una entidad federativa, coincida con sus facultades residuales, teniendo la características de medios ordinarios, y sus resoluciones serían revisables, en última instancia, por el Poder Judicial federal.

B) La segunda alternativa, consiste en diseñar en forma autónoma a los instrumentos de control previstos en la carta magna; novedosos medios de regularidad constitucional locales, verbigracia, del tipo de las acciones por omisión legislativa, de la queja constitucional del estado de Chihuahua, y los juicios de protección a los derechos humanos reservados por el estado de Veracruz, los cuales se analizan a detalle en el presente trabajo.

Para estar en posibilidad de delinear en una elemental aproximación del diseño constitucionalmente válido de algunos instrumentos jurisdiccionales de control constitucional local, con la finalidad apuntada en la primera alternativa antes descrita, es pertinente partir del análisis de los medios de control jurisdiccional previstos en nuestra carta magna federal, para estar en aptitud de colocar a los primeros en el ámbito de las facultades residual de los estados, salvando con ello conflictos competenciales.

Para los efectos precisados con antelación se abordan los siguientes tópicos:

A. Las controversias constitucionales

En esta materia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación posee por virtud de lo dispuesto en el artículo 105, fracción I, de la Constitución general de la República, competencia para conocer de las controversias, con excepción de las de carácter electoral, que se susciten entre:

- La Federación y un estado o el Distrito Federal;
- La Federación y un municipio;
- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- Un estado y otro;
- Un estado y el Distrito Federal;
- El Distrito Federal y un municipio;
- Dos municipios de diversos estados;

- Dos Poderes de un mismo estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- Un estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- Un estado y un municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Respecto a esta institución, por razón de mera delimitación del tema, solamente abordaremos los siguientes aspectos:

1) De la lectura de dicha fracción, se arriba a la conclusión de que el Poder Judicial de la Federación, a través de la Suprema Corte de la Nación, carece de facultades para conocer a través de la referida institución procesal constitucional, de las controversias que pudieran suscitarse entre dos o más municipios de una misma entidad federativa.

Luego entonces, siguiendo con el hilo conductor de este análisis, válidamente puede diseñarse un instrumento que vele por el control jurisdiccional de la constitucionalidad en una entidad federativa, del tipo de las controversias constitucional, es existente en el ámbito federal, para conocer de los conflictos de invasión de esfera de atribuciones, que se susciten entre dos o más municipios del mismo estado, facultando para resolver la misma, al órgano competente que en el caso a estudio, sería el Poder Judicial local, mediante su Tribunal Superior de Justicia, a través de su Sala constitucional.

2) En otro orden de ideas, de la interpretación efectuada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las controversias constitucionales 6/2001 y 3/95, y del contenido de la Tesis de Jurisprudencia números P./J.98/99; se concluye lo siguiente:

— Que el Poder Judicial federal a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la vía de controversia constitucional, en cumplimiento a las ejecutorias y tesis de jurisprudencias citadas, puede analizar todo tipo de violaciones a la Constitución federal.

— Que específicamente en lo relativo a las controversias constitucionales que se susciten en los casos identificados en los incisos *h*, *i*, de la fracción I, del artículo 105, de la Constitución general de la República, por trasgresiones exclusivamente a normas locales, como un requisito de procedencia, es menester agotar la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto.

— Que dado el carácter de medio de control constitucional extraordinario, de dicha institución constitucional, prevista en el artículo 105, específicamente en los casos de los incisos *h*, *i*, de la fracción I, del citado precepto del pacto federal, contiene la posibilidad jurídica de establecer en las Constituciones de las entidades federativas, vías para resolver las controversias para remediar la invasión de competencias, que se susciten entre sus Poderes Ejecutivo y Legislativo, o entre sus Poderes Ejecutivos y uno o más municipios de la misma entidad; y en una controversia ante sus Poderes Legislativos y uno o más los municipios de la misma entidad.

— Que ante el carácter extraordinario, del medio de defensa analizado, resulta claro, por una parte que el Poder Judicial federal, si bien es cierto, posee, por virtud del artículo 105 constitucional, facultades para conocer y resolver las controversias constitucionales, en los supuestos citados en los incisos que anteceden, dicha facultad solamente es exclusiva del Poder Judicial federal, en tratándose de violaciones directas a la Constitución general de la República; y cuando se trata de violaciones indirectas a la carta magna federal, verbigracia, por trasgresiones derivadas de la vulneración de las normas constitucionales locales, deja de ser exclusiva y permite, interpretando a contrario sentido la fracción VI, del artículo 19, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, la posibilidad de prever vías legales de solución del conflicto, entre otras formas por la vía de un instrumento de control de constitucionalidad local, análogo a la controversia constitucional sujeta a estudio, ello haciendo hincapié en que no se hace necesario reforma alguna al pacto federal vigente.

3) En el hipotético caso de que en una entidad federativa se instituyera un instrumento de regularidad de la constitucionalidad local, análogo al de la controversia constitucional, para resolver los conflictos de competencia, por violaciones indirectas, en el sentido detallado en el punto 1 y 2, incisos *c* y *d*, las resoluciones que se dictaren en las mismas tendrían el carácter de definitivas e inatacables.

En relación con lo anterior se plantea la paradoja de que por una parte nuestro máximo tribunal, al resolver las controversias constitucionales 6/2001 y 3/95, y del contenido de la Tesis de Jurisprudencia números P./J.98/99, estableció el criterio de que para intentar la acción de controversia constitucional, establecida en nuestra carta magna, en la que se ventilen trasgresiones exclusivas a las normas locales, como de requisito de procedencia, es menester agotar la vía legalmente prevista en la entidad, para la solución del propio conflicto; y por otra parte en el caso hipotético de que en una entidad federativa existiera los mecanismos de

control constitucional local, en el sentido apuntados con antelación, al agotar la vía legalmente prevista, verbigracia la acción de controversia constitucional local, la resolución jurisdiccional que ponga fin a dicho juicio constitucional local, no podrá ser recurrida por vía de controversia constitucional prevista en la norma fundamental, en virtud de que tal y como lo ha sostenido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las controversias constitucionales 18/95, 3/96, 28/96, 15/97, 53/96, y 31/2002, las resoluciones jurisdiccionales no pueden combatirse por dicho medio de control constitucional.

Por otra parte también resulta importante que las resoluciones que en su caso pudiera emitirse en este tipo de instrumentos tampoco podrán ser recurridas mediante el juicio de amparo en razón de que las partes que intervienen en este tipo de acciones son autoridades que se encuentran en controversia pugnado respecto a la constitucionalidad de sus actuaciones, hipótesis diversa al único caso en el cual le está permitido ejercitar el juicio de amparo a una autoridad (en la defensa de su patrimonio), por lo que el amparo deviene improcedente, al actualizarse la causal de improcedencia del juicio de garantías, prevista por el artículo 73, fracción XVIII, en relación con los numerales 4o. y 9o., de la Ley de Amparo.

En tal sentido es jurídicamente correcto sostener que las resoluciones en cuestión poseen las características de ser definitivas e inatacables.

B. Las acciones de inconstitucionalidad

En lo tocante a este instrumento constitucional que se detalla en la fracción II, del artículo 105, del pacto federal, la Suprema Corte de la Nación, ejerce su facultad de interpretar la carta magna, fijando su sentido y alcance, al examinar la constitucionalidad de una norma de carácter general o tratado internacional, y determina si dicha norma general o tratado, se ajusta o no a las disposiciones constitucionales.

De lo anterior es incuestionable que por mandato de nuestra ley fundamental, el Poder Judicial federal, a través de las acciones de inconstitucionalidad, posee facultades para examinar y determinar si una norma general o un tratado internacional, se ajusta o no a la Constitución general de la República.

Partiendo de esta atribución constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación preciso los alcances de esta facultad, al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/98, estableciendo en dicha ejecutoria, en lo que interesa al tema sujeto a examen, lo siguiente:

1) Que no hay impedimento para examinar en las acciones de inconstitucionalidad, violaciones indirectas a la Constitución federal, siempre

que estén vinculadas de modo fundamental con la ley impugnada; esto es, no cualquier tipo de violación a disposiciones secundarias o locales, sino cuando trasciendan al contenido mismo de la norma impugnada.

2) Que la constitucionalidad de una ley puede ser cuestionada tanto desde el punto de vista material, como desde el punto de vista formal. Esto es, la inconstitucionalidad de una ley puede derivar, por un lado de que su contenido en general, o de alguno de sus preceptos en particular, y que contravengan lo dispuesto por la Constitución general de la República y, por otro, de la incompetencia del órgano que la expide o de algún vicio en el proceso legislativo que le dio origen. En el primer caso, se estaría ante una inconstitucionalidad material y en el segundo, ante una inconstitucionalidad formal.

3) La inconstitucionalidad material de una ley necesariamente implicaría la violación directa a la Constitución federal; mientras que la inconstitucionalidad formal, si bien también puede constituir una violación directa, por regla general, implicaría una violación indirecta, pero no por ello menos trascendente.

4) Que la finalidad perseguida por el Constituyente Permanente, al instituir las acciones de inconstitucionalidad, fue la de establecer un mecanismo que permitiera someter al análisis de la Suprema Corte de Justicia, de modo integral, la constitucionalidad de las leyes, pero que, a diferencia de lo que ocurre en el juicio de amparo, la sentencia que al efecto se dictara tuviera efectos generales.

5) Atendiendo a la diferencia entre constitucionalidad material y formal de una ley y a la finalidad perseguida por el Constituyente Permanente al instituir las acciones de inconstitucionalidad, la fracción II del artículo 105 constitucional, en cuanto dispone que éstas tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución general de la República, debe ser interpretada en el sentido de que a través de este procedimiento puede plantearse tanto la inconstitucionalidad material, como la formal de una ley.

Precisado lo anterior, resulta claro que el Poder Judicial federal, a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, posee facultades para examinar y resolver en torno a violaciones directas a la carta magna federal, y por lo que respecta a las violaciones indirectas, es decir, respecto de vulneraciones a disposiciones secundarias o locales, siempre y cuando dichas violaciones indirectas trasciendan al contenido de la norma impugnada.

Por razón de mera delimitación del tópico que nos ocupa, solamente se hará referencia al particular tipo de violaciones indirectas, enmarcadas en los términos antes citados.

Comenzaremos por sostener que de la ejecutoria dictada por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 1/98, se deja especificado lo siguiente:

a) Que en las acciones de inconstitucionalidad, sólo le es dable analizar violaciones indirectas a la carta magna federal, por vulneraciones en su caso a las Constituciones de los estados de la República, o a sus disposiciones locales, cuando tales violaciones trascienden al contenido de la norma impugnada (inconstitucionalidad formal), cuestión que interpretada por exclusión, nos conduce a sostener que existen un sin número de violaciones indirectas, respecto de las cuales, no se hace extensiva la competencia del Poder Judicial federal, para su estudio y resolución de las acciones de inconstitucionalidad.

b) Continuando con el argumento anterior, al no poseer el Poder Judicial federal competencia para conocer y resolver mediante las acciones de inconstitucionalidad, respecto de violaciones indirectas, diversas a las enmarcadas dentro del concepto de inconstitucionalidad formal, conforme a la regla general de distribución de competencia que señala el artículo 124, de la carta magna federal, las entidades federativas poseen competencia para diseñar un instrumento de control jurisdiccional de la constitucionalidad local, de las características de las acciones de inconstitucionalidad, estatuida en el la fracción II, del artículo 105, de nuestra ley de leyes, cuya finalidad será el examen de la regularidad de la constitucionalidad local, de sus leyes o decretos, con el objeto de cotejar si una diversa ley o decreto del orden local, se ajusta a los preceptos de la Constitución del estado; facultando para resolver la misma al órgano competente que en el caso a estudio, sería el Poder Judicial local, mediante su Tribunal Superior de Justicia, a través de su Sala Constitucional.

c) Finalmente, resulta pertinente destacar que de instrumentarse la acción de inconstitucionalidad local, antes detallada, la resolución jurisdiccional que ponga fin a dicho juicio constitucional local, no podrá ser recurrida por vía de acción de inconstitucionalidad prevista por el artículo 105, fracción II, de la carta magna, dado que en este tipo de acción, únicamente pueden plantearse la no conformidad de las normas de carácter general con la propia ley fundamental.

Respecto a este punto es pertinente destacar que contra la resolución jurisdiccional que en su caso se dicte en una acción de inconstitucionalidad local, no procede recurso alguno, y tiene las características de definitivas e inatacables, e incluso el juicio de garantías resulta improcedente en razón de que las partes que intervienen en este tipo de acciones son servidores públicos o autoridades que se encuentra en controversia pug-

nado respecto a la constitucionalidad de sus actuaciones, hipótesis diversa al único caso en el cual le esta permitido ejercitar el juicio de amparo, a un servidor público o a una autoridad (ello cuando actúa en la defensa de su patrimonio), por lo que el amparo deviene improcedente, al actualizarse la causal de improcedencia del juicio de garantías, prevista por el artículo 73, fracción XVIII, en relación con los numerales 4o. y 9o., de la Ley de Amparo.

C. El juicio de amparo

Por razón de mera delimitación del tema en análisis, se hará mención a lo concerniente al principio de definitividad y al concepto de las violaciones indirectas, para estar en aptitud construir hipotéticamente un instrumento que en forma análoga al juicio de amparo, contemplado en nuestro pacto federal, posibilite jurisdiccionalmente el control de constitucionalidad en una entidad federativa, respecto a la parte dogmática, de sus cartas locales.

A través de un juicio de garantías, pueden reclamarse entre otras hipótesis, las siguientes:

- a) Violaciones directas a la carta magna, particularmente a su parte dogmática.
- b) Violaciones indirectas a la Constitución federal, ante la inobservancia de leyes secundarias.
- c) Asimismo, pueden plantearse, tanto violaciones directas y violaciones indirectas al pacto federal.

La anterior clasificación resulta de utilidad práctica, para el tópico sujeto a estudio, dado que en cada caso, el principio de definitividad, que caracteriza al juicio de amparo, como un medio extraordinario de control constitucional, tiene diferentes implicaciones.

Partiendo de la idea anterior, diremos, en primer término, que es de explorado derecho, que el estudio y resolución de las violaciones directas a la carta magna, a través de un juicio de garantías, concierne en forma privativa al Poder Judicial de la Federación, lo cual excluye la posibilidad jurídica de creación por parte de las entidades federativas, de instrumentos con la pretensión señalada, pues su implementación traería aparejado consigo la invasión de la esfera de competencia exclusiva del Poder Judicial federal, y por tal razón conculcaría el marco constitucional federal vigente.

En lo relativo a las hipótesis vinculadas al estudio y resolución de las violaciones indirectas que pudieran plantearse en un juicio de garantías,

ya sea en que la litis constitucional se plantee en términos de violaciones indirectas solamente, o que por otra parte se plantee en términos de reclamos respecto de violaciones directas y violaciones indirectas, al mismo tiempo, en ambos casos, resulta operante el principio de definitividad, por lo que es necesario agotar el recurso ordinario antes de acudir al juicio de garantías, lo que implica que las entidades federativas, en uso de su facultad residual, y ante la naturaleza extraordinaria del juicio de amparo, se encuentran facultadas para crear instrumentos jurisdiccionales de control de constitucionalidad local, para conocer de las citadas violaciones indirectas, con la condicionante de que tales instrumentos se diseñaran para funcionar armónicamente como recurso ordinario del juicio de amparo, por lo que es claro que las resoluciones recaídas en tales instrumentos, serían conocidos como tribunal de última instancia, por el Poder Judicial federal.

Sintetizando lo analizado hasta este punto se arriba a las siguientes conjeturas jurídicas:

a) En primer término, que las entidades federativas, en la actualidad y con el marco de la Constitución general de la República vigente, pueden establecer en sus Constituciones estatales, órganos jurisdiccionales e instrumentos de control de constitucionalidad local.

b) Por otra parte, el establecimiento en las cartas locales, de órganos jurisdiccionales e instrumentos de regularidad constitucional internos, con las características apuntadas en este apartado, pueden coexistir con los medios de defensa constitucional previsto en el vigente pacto federal, sin violentar el mismo.

c) En el caso concreto de la instauración de instrumentos de regularidad constitucional local, en las entidades federativas, de estructura análoga al juicio de amparo, la resolución jurisdiccional que recaiga a dichos juicios constitucionales locales, será recurrible a través del juicio de garantías, fungiendo el Poder Judicial federal como Tribunal de última instancia.

d) Que en la actualidad existen diversos estados de la República que han realizado una profunda reforma a su marco constitucional local, implementando órganos y medios de defensa de sus cartas locales, respecto de los cuales nuestro máximo tribunal de la nación ha dictado criterios generales que sirven de fundamento para continuar avanzando en la pertinencia de estas reformas en otras entidades de la República, ordenamiento de los cuales se analizan sus particularidades en el apartado III de esta investigación.

III. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL LOCAL.
LOS CASOS DE LOS ESTADOS DE CHIHUAHUA, VERACRUZ,
COAHUILA, GUANAJUATO, TLAXCALA Y CHIAPAS

1. *El caso de Chihuahua*

A. *La queja constitucional*

Este instrumento jurisdiccional de control constitucional local se estableció, por primera vez, en la Constitución del estado de Chihuahua de 1921, quien en forma paralela al juicio de amparo, fue diseñado como un medio de protección a la parte dogmática de la carta local.

En la actualidad, este instrumento jurisdiccional se encuentra establecido en el artículo 200 de la Constitución de Chihuahua, y técnicamente constituye un recurso ordinario, cuya finalidad es velar que los actos de las autoridades del estado en cuestión, sean respetuosos de los derechos fundamentales que se tutela en los artículos 6o., 7o., y 8o. de la carta magna local.

El órgano competente para conocer de este instrumento constitucional, es el Poder Judicial del estado de Chihuahua, a través del Supremo Tribunal de Justicia.

De la interpretación armónica de los artículos 6o., 7o., 8o. y 200 de la Constitución del estado de Chihuahua, en relación con lo dispuesto en el artículo 50, fracción XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chihuahua, validamente se puede concluir que la queja constitucional de referencia, comparativamente con el juicio de amparo, posee las siguientes similitudes:

a) Comparte el principio de acto de autoridad, en virtud de que la queja constitucional de referencia solo procede contra actos de autoridad, y por exclusión es improcedente contra actos de particulares.

b) Participa del principio de agravio personal y directo, en razón de que solamente la persona en cuyo perjuicio se violen los derechos fundamentales establecidos en los artículos 6o., 7o. y 8o. de la Constitución local, esta facultado para promover la queja constitucional, sujeta a estudio.

c) Asimismo, participa del principio de instancia de parte, dado que el órgano competente para conocer de la citada queja, que es el Supremo Tribunal de Justicia del estado, constitucionalmente no esta facultado para actuar de oficio, sino solamente a instancia de parte agraviada.

En otro orden de ideas, es pertinente esbozar que la queja constitucional sujeta a estudio, si bien es cierto constituye un medio jurisdiccional de

control de la constitucionalidad local, al proteger los derechos fundamentales establecidos en la parte dogmática de la carta local del estado de Chihuahua, también es cierto que dicho instrumento es un recurso ordinario, mediante el cual se conoce de violaciones indirectas a la Constitución federal, el cual se hace obligatorio agotar antes de acudir al juicio de garantías.

De lo anterior se desprende que las resoluciones recaídas en una queja interpuesta por un agraviado, será recurrible en amparo indirecto, de donde se colige que el Poder Judicial federal, funge como tribunal de última instancia.

Finalmente, es pertinente destacar a pesar de que este instrumento constitucional se estableció desde 1921, la Legislatura local ha omitido reglamentar el ejercicio de este derecho, violentando con su silencio la parte *in fine* del artículo 200, de la vigente carta magna local. Ante la falta de la ley reglamentaria, que establezca con claridad el procedimiento de este instrumento, en términos del artículo 21 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chihuahua, el presidente del Tribunal Superior de Justicia de la entidad estará facultado para dictar todas las providencias necesarias para poner dicha queja en estado de resolución.

Expresado lo anterior a manera de síntesis, respecto de este instrumento, se señala lo siguiente:

a) Destacar que este instrumento su diseño constitucional, parte de la premisa básica, de que ampliando las garantías individuales en la parte dogmática de una Constitución local, se puede estatuir medios jurisdiccionales de control y protección de tales derechos fundamentales, sin invadir las facultades concedidas por la Constitución de la República, al Poder Judicial federal.

b) Que dichos instrumentos de control de la constitucionalidad local constituyen los recursos ordinarios, previamente agotar, para acudir ante el juicio de garantías, por violaciones indirectas a la Constitución federal.

c) Que el Poder Judicial federal, funge al conocer de una resolución dictada en un recurso de queja, a través del juicio de amparo, como tribunal de última instancia.

B. Otros instrumentos de justicia constitucional local

En lo tocante al estado de Chihuahua, su Constitución local establece en el artículo 64, respecto a las facultades del Congreso local, específicamente en su fracción XXI, el cual a la letra dice: "Dirimir los conflictos que se susciten entre los poderes ejecutivos y judiciales salvo el caso en

que deba intervenir el senado o la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.

En otra partitura, dicha carta local, en su artículo 109, referente a las facultades del Tribunal Superior de Justicia, expresamente señala en su fracción XII, lo siguiente: “Dirimir los conflictos que surjan entre el Poder Ejecutivo y Legislativo del Estado, siempre que no sean de la competencia de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión o de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación; y en la fracción XIII, textualmente señala: “Resolver las controversias que se susciten entre los ayuntamientos y el congreso del estado”; y en su fracción XIV, se lee: “Resolver los conflictos que se susciten entre dos o más municipios de la entidad así como entre los municipios y el ejecutivo del estado, en los términos que disponga la ley”.

Del análisis de los preceptos de la carta local en comento, se concluye que en ellos se contemplan los siguientes tipos de conflictos: a) Los que se susciten entre los Poderes Ejecutivos y Judiciales, con excepción de los que deba intervenir el Senado o la Suprema Corte de Justicia de la Nación; b) Los que surjan entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo del estado, con excepción de los que deba intervenir el Senado o la Suprema Corte de Justicia de la Nación; c) Los que se susciten entre dos o más municipios de la entidad y el Poder Ejecutivo local; y d) Los que se susciten entre dos o más municipios entre sí, de una entidad federativa.

Por lo que respecta a los conflictos que surjan entre el Ejecutivo y el Judicial del estado, el órgano competente para conocer y resolver los mismos será el Congreso local y en lo relativo a los conflictos identificados con los incisos a, c, y d, el órgano competente para substanciar los mismos será el Poder Judicial del estado.

Es oportuno exponer que existe omisión legislativa, por parte del H. Congreso local, al no dictar la Ley Reglamentaria aplicable a los casos concretos de los conflictos antes descritos.

Finalmente es dable manifestar que en torno a esta legislación local, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió la controversia constitucional 6/2001, de la cual derivo la tesis jurisprudencial P./J. 136/2001, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, instancia del Pleno, t. XV, enero de 2002, p. 917, bajo el rubro: “*Controversia constitucional*. La vía prevista en la legislación local sólo debe agotarse para su procedencia cuando en los conceptos de invalidez no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución federal, sino que su trasgresión se haga derivar de la vulneración a normas locales”.

El criterio antes transcrito, cuyas importantes implicaciones fueron analizadas en el apartado primero del presente trabajo de investigación.

2. *El caso de Veracruz*

A. *Los trabajos previos a la reforma constitucional local*

En primer término, merece destacarse que por acuerdo del Ejecutivo del estado de Veracruz, se impulsó la creación de la Comisión Técnica Jurídica para la Reforma Integral de la Constitución del Estado, coordinada por Emilio O. Rabasa M. y compuesta por Francisco Berlín Valenzuela, Pericles Mamorado Urrutia, José Lorenzo Álvarez Montero, Roberto López Delfín, Juan Carlos Gómez Martínez, Manuel Gonzáles Oropeza, Gustavo Kublin Ramírez y Rodolfo Chena Rivas, este último fungiendo como secretario técnico, quedando instalada dicha Comisión el 9 de febrero de 1999, la cual trabajó hasta el 13 de septiembre del mismo año, en que se efectuó la entrega formal al titular del Poder Ejecutivo, el Proyecto de Reforma a la carta magna local, el cual lo presentó el mismo día como iniciativa a la LVIII Legislatura del Estado, principiando con ello el proceso legislativo correspondiente.

En los subsiguientes tres meses de 1999, la citada iniciativa fue discutida en el seno del Congreso local, formándose nueve subcomisiones para analizar la iniciativa, la cual se aprobó con modificaciones mínimas, con 34 votos a favor, 8 en contra y 3 ausencias, así como por el voto favorable de 194 ayuntamientos y 16 en contra, entrando en vigor al día siguiente de su publicación en la *Gaceta Oficial*, el 4 de febrero del año 2000, con excepción de la materia electoral (cuyas normas entrarán en vigor al día siguiente de concluido el proceso electoral del año 2000, en el estado), y lo relativo a las acciones por omisión legislativa (las cuales entrarán en vigor el 1o. de enero de 2001), dejándose pendiente la expedición de las leyes reglamentarias de los nuevos procesos constitucionales en la entidad.

A la fecha respecto del tema que nos interesa relativo a la justicia constitucional local, se han expedido entre otras la Nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, publicada en la *Gaceta Oficial*, núm. 148, de fecha 26 de julio de 2000, asimismo con fecha 5 de julio del 2002, se aprobó la Ley del Juicio de Protección de Derechos Humanos del Estado de Veracruz-Llave.

B. *El control constitucional local vigente*

Expresados los antecedentes inmediatos del tema analizado, comenzaremos por decir que el control de la regularidad de la constitucionalidad local, en el estado de Veracruz, se encuentra plasmado en su carta local, específicamente en el artículo 56, fracciones I y II, así como en sus artículos 64 y 65.

Dada la trascendencia de estas disposiciones legales, se transcriben para mayor comprensión de este tópico.

Artículo 56. El Poder Judicial del estado tendrá las siguientes atribuciones:

I. Garantizar la supremacía y control de esta Constitución mediante su interpretación y anular las leyes o decretos contrarios a ella.

II. Proteger y salvaguardar los derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve, mediante el juicio de protección correspondiente.

Artículo 64. Para el cumplimiento de las atribuciones señaladas en las fracciones I y II del artículo 56 de esta Constitución, el Tribunal Superior de Justicia contará con una Sala Constitucional, integrada por tres magistrados, que tendrá competencia para:

I. Conocer y resolver, en los términos de la ley respectiva, del juicio de protección de derechos humanos, por actos o normas de carácter general que conculquen derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve, provenientes de:

a) El Congreso del estado;

b) El gobernador del estado; y

c) Los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública estatal, municipal y de los organismos autónomos del estado.

II. Conocer y resolver, en instancia única, de las resoluciones del ministerio público sobre la reserva de la averiguación previa, el no ejercicio de la acción penal y las resoluciones de sobreseimiento que dicten los jueces con motivo de las peticiones de desistimiento que formule el ministerio público.

III. Sustanciar los procedimientos en materia de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y las acciones por omisión legislativa, y formular los proyectos de resolución definitiva que se sometan al pleno del Tribunal Superior de Justicia.

IV. Dar respuesta fundada y motivada a las peticiones formuladas por los demás tribunales y jueces del estado, cuando tengan duda sobre la constitucionalidad o aplicación de una ley local, en el proceso sobre el cual tengan conocimiento. Las peticiones tendrán efectos suspensivos y deberán ser desahogadas en un plazo no mayor de treinta días naturales, en los términos que disponga la ley.

Artículo 65. El pleno del Tribunal Superior de Justicia conocerá, en los términos que establezca la ley, de los asuntos siguientes.

I. De las controversias constitucionales que surjan entre:

a) Dos o más municipios;

b) Uno o más municipios y el Poder Ejecutivo o el Legislativo; y

c) El Poder Ejecutivo y el Legislativo.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Poderes Ejecutivo, Legislativo, o de los municipios, y la resolución del Pleno del Tribunal Superior de Justicia las declare inconstitucionales, ésta tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por las dos terce-

ras partes de sus miembros, y surtirá efectos a partir de su publicación en la *Gaceta Oficial* del Estado.

II . De las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes o decretos que se consideren contrarios a esta Constitución, y que se ejerciten dentro de los treinta días siguientes a su promulgación y publicación por:

- a) El gobernador del estado; o
- b) Cuando menos la tercera parte de los miembros del Congreso.

Las resoluciones dictadas tendrán efectos generales cuando hubieren sido aprobadas por las dos terceras partes de los miembros del pleno del Tribunal Superior de Justicia, y surtirán efectos a partir de su publicación en la *Gaceta Oficial* del estado, sin poder aplicarse retroactivamente excepto cuando se trate de asuntos del orden penal y en beneficio del inculgado.

III. De las acciones por omisión legislativa, cuando se considere que el Congreso no ha aprobado alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de esta Constitución, que interponga:

- a) El gobernador del estado; o
- b) Cuando menos la tercera parte de los ayuntamientos.

La omisión legislativa surtirá sus efectos a partir de su publicación en la *Gaceta Oficial* del estado. En dicha resolución se determinará un plazo que comprenda dos períodos de sesiones ordinarias del Congreso del estado, para que éste expida la ley o decreto de que se trate la omisión. Si transcurrido este plazo no se atiende la resolución, el Tribunal Superior de Justicia dictará las bases a que deban sujetarse las autoridades, en tanto se expide dicha ley o decreto.

Del análisis de las disposiciones de la carta local antes citada se desprende que las características básicas de la justicia constitucional establecida en el estado de Veracruz, se sintetizan en lo siguiente:

- Se inviste al Poder Judicial del estado, a través de su Tribunal Superior de Justicia, y de la creación de una Sala Constitucional, como el órgano jurisdiccional de control de la constitucionalidad local.
- Se establecen como instrumentos de defensa de la supremacía de la carta local, entre otros: a) el juicio de protección de derechos humanos, b) controversia constitucional, c) acciones de inconstitucionalidad y d) las acciones por omisión legislativa.
- A la fecha de este trabajo, solamente el juicio de protección de los derechos humanos, antes mencionado, posee Ley Reglamentaria, existiendo omisión legislativa, del Congreso local, al no emitir la reglamentación de los otros instrumentos citados.

C. Los primeros pronunciamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Por otra parte es importante reparar en el hecho de que la reforma constitucional efectuada en el estado de Veracruz ha sido motivo de examen por nuestro máximo tribunal, particularmente al resolver en Pleno, el 9 de mayo de 2002, las diversas controversias constitucionales 15/2000, 16/2000, 17/2000 y 18/2000, de las cuales nuestro máximo tribunal sentó los siguientes criterios:

Se definió que Constitución federal no prevé, en ninguno de sus artículos, límites expresos a la posibilidad de efectuar reformas a las Constituciones locales, esto es, no prohíbe ni siquiera restringe la facultad de los Congresos estatales para modificar los textos de sus Constituciones, sino que señala los principios que deberán respetar éstas a fin de lograr la armonía con los principios fundamentales del ordenamiento supremo e impedir cualquier contradicción con el mismo.

En relación al juicio de protección de los derechos humanos estatuido en esta entidad se pronuncio el criterio de que no se invaden las atribuciones de los tribunales de la Federación, en tanto que el instrumento para salvaguardar los derechos humanos que prevé la Constitución local del estado de Veracruz, se limita exclusivamente a proteger los derechos humanos que dicha Constitución reserve a los gobernados de esa entidad federativa; mientras que el juicio de amparo, consagrado en los artículos 103 y 107 de la propia Constitución federal, comprende la protección de las garantías individuales establecidas en la parte dogmática del pacto federal.

Por otra parte, es pertinente destacar que en forma independiente a las controversias constitucionales citadas, la Suprema Corte de Justicia, en torno al marco constitucional del estado de Veracruz, recientemente resolvió la Acción de Inconstitucionalidad 33/2002 y su acumulada 34/2002, en la que nuestro máximo tribunal emitió un criterio orientador sobre la naturaleza de las acciones de inconstitucionalidad local, estableciendo que dicho instrumento procesal constitucional local no es necesario agotarlo previamente para interponer la correspondiente acción de inconstitucionalidad prevista por el artículo 105 de la Constitución general de la República, precisándose que la resolución que en su caso puede llegar a dictar la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del estado de Veracruz, en dichas acciones, tampoco podrá ser recurrido en vía prevista por el artículo 105, fracción II, de nuestra carta magna, pues en ésta únicamente puede plantearse la no conformidad de

normas de carácter general con la propia ley fundamental, pero no así de actos, como lo sería la resolución que llegara a dictar el mencionado Tribunal Superior de Justicia al resolver la acción local.

3. *El caso del estado de Coahuila*

Como punto de partida se menciona que el sistema de control constitucional se plasmo en la legislación local a raíz de la reforma constitucional local, operada mediante el Decreto número 148, publicado en el *Periódico Oficial* del estado de fecha 20 de marzo de 2001.

Es pertinente destacar que en fecha 23 de marzo de 2001, en la Ciudad de Saltillo, capital del estado de Coahuila de Zaragoza, el Tribunal Superior de Justicia del estado, de conformidad con los artículos 10 y 107 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado y en cumplimiento a las facultades conferidas por el artículo 158 de la Constitución del estado, asumió las funciones de tribunal constitucional local.

Adentrándonos en el orden normativo de esta entidad federativa, es de destacarse que la justicia constitucional local se encuentra prevista fundamentalmente en el contenido del artículo 158, de la carta magna local, que textualmente dice:

“Artículo 158. La justicia constitucional local se erige dentro del régimen interior del estado, como un medio de control para mantener la eficacia y la actualización democrática de esta Constitución, bajo el principio de supremacía constitucional”.

La justicia constitucional local tiene por objeto dirimir de manera definitiva inatacable los conflictos constitucionales que surjan dentro del ámbito interior del estado, conforme a este artículo, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cuando la autoridad jurisdiccional considere en su resolución que una norma es contraria a esta Constitución, contase en lo establecido por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deberá declarar de oficio su inaplicabilidad para el caso concreto. En este supuesto, el Tribunal Superior de Justicia podrá revisar la resolución en los términos que disponga la ley.

El Tribunal Superior de Justicia en su carácter de tribunal constitucional local conocerá, en los términos que establezca la ley, de los medios de control siguientes:

- De las *controversias constitucionales locales* que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

1. El Poder Ejecutivo y el Legislativo;
2. El Poder Ejecutivo y uno o más municipios del estado;
3. El Poder Legislativo y uno o más municipios del estado;
4. El Poder Legislativo y una o más entidades paraestatales o paramunicipales del estado;
5. Un municipio y otro u otros del estado;
6. Uno o más municipios y una o más entidades paraestatales o paramunicipales del estado;
7. Una o más entidades paraestatales y otra u otras paramunicipales del estado.

En el caso del inciso 1, la controversia sólo procederá en materia de régimen interno del estado, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En los casos de los incisos 2, 3 y 5, la controversia sólo procederá en los supuestos previstos en el artículo 115, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las controversias constitucionales locales se sujetarán a las siguientes bases:

— Podrán promoverse por cualquiera de las partes, según la controversia de que se trate;

— La controversia tendrá por objeto resolver sobre si el acto o los actos reclamados son conformes o contrarios a esta Constitución con base en el principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por vía de consecuencia declarar su validez o invalidez.

— Las resoluciones que pronuncie el Tribunal Superior de Justicia, tendrán efectos de cosa juzgada únicamente respecto de las partes que intervinieron en la controversia. Solo en los casos en que se forme jurisprudencia local tendrá efectos generales.

— La ley establecerá el procedimiento a que deberán sujetarse las partes para dirimir la controversia.

- De las *acciones de inconstitucionalidad* local que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma o acuerdo de carácter general y esta Constitución, las que deberán resolverse con base en lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad se sujetará a las bases siguientes:

1. Sólo podrá promoverse por:

- a) El equivalente al 30% de los integrantes de los ayuntamientos o consejos municipales en contra de los bandos de policía y de gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, aprobadas por los propios ayuntamientos o consejos municipales;
- b) El Ejecutivo del estado por sí o por conducto de quien le represente legalmente, o el equivalente al 30% de los integrantes del Poder Legislativo, en contra de los bandos de policía y de gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general que dicten los ayuntamientos o consejos municipales, y
- c) El Ejecutivo del estado por sí o por conducto de quien le represente legalmente, o el equivalente al 30% de los integrantes de los ayuntamientos o Consejos Municipales en contra de las leyes, decretos o acuerdos que apruebe el Congreso del estado.

2. Se ejercitarán dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma o acuerdo general o de que se tenga conocimiento de las mismas.

3. Las resoluciones del Tribunal Superior de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por la mayoría absoluta de sus miembros y tendrán efectos de cosa juzgada.

4. La ley reglamentaria establecerá el procedimiento para resolver la acción de inconstitucionalidad local.

La justicia constitucional se regirá en todos los casos por la jurisprudencia local.

Citada la anterior disposición legal, destacan dentro de sus puntos fundamentales los siguientes:

— Se le asigna al Tribunal Superior de Justicia del estado atribuciones de Tribunal constitucional local.

— Se establecen dentro de otros, dos medios de control de la constitucionalidad local, las controversias constitucionales locales y las acciones de inconstitucionalidad.

— Se sientan las bases respecto al procedimiento de substanciación los instrumentos citados, faltando por complementar tales bases con la correspondiente emisión de la Ley Reglamentaria.

— Mención especial merece el hecho de que las resoluciones pronunciadas por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, en estos instrumentos de control constitucional local, es menester que se forme “jurispru-

dencia local”, la cual podrá ser por reiteración o por contradicción de criterios, tema que se encuentra regulado en la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza, en su título decimotercero de nominado “De la jurisprudencia local”.

4. *El caso del estado de Guanajuato*

Respecto a esta entidad federativa, cabe precisar que su carta local, en reciente reformas efectuada el 20 de marzo de 2001, establece en su artículo 89, fracción XV, los medios de control de la constitucionalidad local.

Ante la importancia de tal disposición, se transcribe la misma, en forma textual.

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del pleno del Supremo Tribunal de Justicia son:

XV. Garantizar la observancia de esta Constitución y además conocer de:

A. Las controversias legales entre:

- a) Dos o más municipios;
- b) Uno o más municipios y el Poder Ejecutivo o Legislativo; y
- c) El Poder Ejecutivo y el Legislativo.

B. Las acciones de inconstitucionalidad que promueva al menos una tercera parte de los integrantes del Congreso del estado y que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad sólo podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma.

Quedan excluidos los conflictos o acciones de carácter electoral.

El procedimiento se substanciará conforme lo disponga la Ley.

Del precepto constitucional local transcrito, sobresalen como temas fundamentales los siguientes:

a) Se le señala como una obligación del Tribunal Superior de Justicia del estado, el garantizar la observancia de la Constitución local.

b) Se establecen dentro de otros dos medios de control de la constitucionalidad local, las controversias constitucionales locales y las acciones de inconstitucionalidad.

c) Se establecen bases procesales mínimas, destacando que con fecha 3 de agosto de 2001, fue publicada la Ley Reglamentaria correspondiente.

5. *El caso del estado de Tlaxcala*

En esta entidad federativa, en la última reforma efectuada el 18 de mayo de 2001, incluyó en el artículo 81, de la carta local, el control de constitucionalidad estatal.

Se prevé como órgano competente de impartición de justicia constitucional al Poder Judicial del estado, a través de su H. Tribunal de Justicia.

Asimismo, se contemplan como medios de control jurisdiccional de regularidad de la constitucionalidad local, a los juicios de competencia constitucional, las acciones de inconstitucionalidad y las acciones por omisión legislativa.

En dicho precepto legal, se dictan las bases respecto al procedimiento de substanciación de estos instrumentos de justicia constitucional, destacándose que en fecha 28 de noviembre de 2001, entró en vigor la ley reglamentaria en esta materia conocida bajo el título de Ley del Control Constitucional del Estado de Tlaxcala.

Dada la importancia y trascendencia de este precepto constitucional local, se transcribe íntegramente a continuación.

Artículo 81. El Pleno del Tribunal Superior de Justicia, actuando como Tribunal de control constitucional del estado, conocerá de los asuntos siguientes:

I. De los medios de defensa que hagan valer los particulares contra Leyes o actos de autoridades que vulneren los derechos fundamentales consagrados en esta Constitución;

II. De los juicios de competencia constitucional, por actos o normas jurídicas de carácter general que violen esta Constitución y las Leyes que de ella emanen, y que se susciten entre:

- a) Los Poderes Legislativo y Ejecutivo del estado;
- b) El Poder Legislativo y un ayuntamiento o Consejo Municipal;
- c) El Poder Ejecutivo y un ayuntamiento o Consejo Municipal;
- d) Dos o más ayuntamientos o consejos municipales, de municipios diferentes, siempre que no se trate de cuestiones relativas a sus límites territoriales; en tal caso, la decisión corresponderá al Congreso; y
- e) Dos o más municipios de un mismo ayuntamiento o Consejo Municipal, incluidos los presidentes de comunidad.

III. De las acciones de inconstitucionalidad que se promuevan contra normas jurídicas de carácter general, provenientes del Congreso del estado y en las que se plantee violación abstracta a esta Constitución. El ejercicio de estas acciones corresponderá:

- a) Al equivalente al veinticinco por ciento de los diputados que integran el Poder Legislativo del estado;
- b) A la Comisión Estatal de Derechos Humanos;
- c) A la Universidad Autónoma de Tlaxcala;

d) Al Procurador general de justicia del estado en los asuntos relativos a su función; y

e) A los partidos políticos debidamente registrados ante el Instituto Electoral del estado, en asuntos de la materia electoral.

IV. De las acciones de inconstitucionalidad que se promuevan contra normas jurídicas de carácter general, provenientes de algún ayuntamiento o Consejo Municipal y en las que se plantee violación abstracta a esta Constitución. El ejercicio de estas acciones corresponderá:

a) Al equivalente al veinticinco por ciento de los municipios del mismo ayuntamiento o Consejo Municipal, incluidos los presidentes de comunidad;

b) A los diputados, en cuyo distrito electoral se comprenda el ayuntamiento o Consejo Municipal que haya expedido la norma impugnada;

c) Al gobernador del estado;

d) A la Comisión Estatal de Derechos Humanos;

e) A las Universidades Públicas estatales; y

f) Al Procurador general de justicia del estado en los asuntos relativos a sus funciones.

V. El trámite y resolución de los juicios de competencia constitucional y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las tres fracciones anteriores, se sujetará a los términos siguientes:

a) El término para promover el juicio de competencia constitucional será de treinta días naturales, contados a partir de aquél en que la parte actora haya tenido conocimiento del acto o norma jurídica que pretenda impugnar;

b) El término para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad será de noventa días naturales, contados a partir de aquél en que la norma jurídica que se desea impugnar, haya sido publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del estado;

c) La promoción para el juicio de competencia constitucional suspenderá la ejecución de los actos materiales que se impugnen, salvo que con ello se cause mayor perjuicio al interés público, a criterio del órgano de control constitucional.

Quando se trate de impugnaciones a normas jurídicas, mediante juicios de competencia constitucional o acciones de inconstitucionalidad, no procederá la suspensión de la aplicación de la norma;

d) Las resoluciones que declaren procedentes los juicios de competencia constitucional, cuando versen sobre normas jurídicas y las acciones de inconstitucionalidad, deberán ser aprobadas, cuando menos por diez Magistrados, si el fin es declarar inválida la norma y con efectos generales; en caso contrario se desestimará la impugnación;

e) El quórum en las sesiones del Tribunal cuando deban votarse resoluciones que versen sobre normas jurídicas, se formará cuando menos con doce Magistrados. De no obtenerse ese quórum, se suspenderá la sesión y se convocará para el día hábil siguiente; y si tampoco así se pudiese sesionar, se llamará a los suplentes que corresponda, hasta obtener dicho quórum, informando de ello al Congreso, para que, de no tener justificación, suspenda de sus funciones a los ausentes;

f) Los acuerdos de trámite que dicte el presidente del Tribunal y el Magistrado ponente, podrán ser recurridos ante el Pleno del Tribunal.

Las resoluciones dictadas por el Pleno del Tribunal, cualquiera que sea su sentido, son irrecurribles;

g) Todas las resoluciones definitivas del Tribunal, deberán publicarse en el *Boletín del Poder Judicial* y en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*; un extracto de las mismas, se publicará en los periódicos de mayor circulación en el estado;

h) Las resoluciones del pleno deberán ser obedecidas; de no hacerlo, la autoridad omisa será destituida por el mismo pleno;

i) La ley reglamentaria de este artículo determinará las demás características del funcionamiento y atribuciones del Tribunal de control constitucional.

VI. De las acciones contra la omisión legislativa imputables al Congreso, gobernador y ayuntamientos o consejos municipales, por la falta de expedición de las normas jurídicas de carácter general, a que estén obligados en términos de las Constituciones Políticas, de los Estados Unidos Mexicanos, del Estado y de las leyes.

El ejercicio de esta acción corresponderá a las autoridades estatales y municipales, así como a las personas residentes en el estado.

Al admitirse la demanda, se ordenará correr traslado a la responsable y al director del *Periódico Oficial del Gobierno* del estado, para que rindan sus informes. Se celebrará una audiencia de pruebas y alegatos e inmediatamente después se dictará la resolución correspondiente. De verificarse la omisión legislativa, se concederá a la responsable un término que no exceda de tres meses para expedir la norma jurídica solicitada. El incumplimiento a esta sentencia, será, motivo de responsabilidad.

En lo conducente, será aplicable a esta acción lo establecido en los incisos *d, e, f, g e i*, de la fracción anterior.

6. *El caso del estado de Chiapas*

Recientemente fue implementada en la Constitución del estado de Chiapas el control constitucional local, en su capítulo cuarto, artículo 56, en el cual se norman las acciones de controversia constitucional, acción de inconstitucionalidad y la acción por omisión legislativa.

Destacando por su importancia la entrada en vigor de la Ley del Control Constitucional para el Estado de Chiapas, en la cual se reglamenta las acciones antes citadas.

El contenido de esta reforma constitucional es en términos similares a la de los casos de los estados de Coahuila, Guanajuato y Tlaxcala, por lo que no amerita mayores comentarios.

Para mayor comprensión de estas disposiciones a continuación se transcriben los preceptos relacionados con el control constitucional en el estado de Chiapas:

Artículo 49. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial del estado en un Supremo Tribunal de Justicia; en un tribunal electoral, en un tribunal del servicio civil; juzgados de primera instancia; juzgados de paz y conciliación, juzgados de paz y conciliación indígena y juzgados municipales. Las particularidades de su organización y desempeño, serán previstas por la ley orgánica del poder judicial y su reglamento, con base en lo dispuesto en esta Constitución y demás normatividad aplicable.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial del estado, con excepción de la sala superior estará a cargo del consejo de la judicatura, en los términos que al efecto señale esta constitución y la ley orgánica del poder judicial.

El tribunal electoral del Poder Judicial del estado será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, tendrá competencia y organización para funcionar en pleno y en salas, y sus sesiones serán publicadas. Las resoluciones del tribunal serán emitidas con plenitud de jurisdicción y sus fallos serán definitivos. Estará integrado por cinco magistrados numerarios, uno de los cuales fungirá como presidente y por dos magistrados supernumerarios que harán las veces de jueces instructores.

La administración, vigilancia y disciplina de los recursos presupuestales del tribunal electoral del Poder Judicial del estado, corresponderá en los términos que señale la ley a una comisión del Consejo de la Judicatura, que se integrará por el presidente del tribunal electoral, quien presidirá, un magistrado electoral numerario designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura. El tribunal propondrá su presupuesto al presidente de la Sala Superior del Supremo Tribunal de Justicia, para su inclusión en el proyecto del presupuesto del Poder Judicial del estado, asimismo el tribunal expedirá su reglamento interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

Los jueces y magistrados del Poder Judicial contarán con independencia en el ejercicio de sus funciones. Esta Constitución y la ley orgánica de la materia establecerán los mecanismos que garanticen dicha independencia, igualmente establecerán las condiciones de ingreso, formación, permanencia y remoción de todo funcionario judicial.

El magistrado presidente del Supremo Tribunal de Justicia tendrá la representación del Poder Judicial del estado. Presidirá el Pleno de la Sala Superior y del Consejo de la Judicatura. Deberá informar por escrito a ambas instancias en el mes de diciembre de cada año, sobre el estado que guarda la impartición y administración de justicia y la situación administrativa del Poder Judicial; de igual manera informará por escrito al Congreso del estado; y ejercerá las demás atribuciones que le confiera esta Constitución y las leyes que de ella emanen.

Artículo 51. La Sala Superior sesionara en Pleno; este será el órgano rector de los criterios jurídicos de interpretación de esta Constitución y las leyes que de ella emanen, el Pleno estará integrado por siete magistrados, pero bastara la presencia de cinco para que puede sesionar. Son atribuciones del Pleno las siguientes:

I. Garantizar la supremacía y control de esta Constitución mediante su interpretación.

II. Erigirse en tribunal de sentencia, y conocer de los juicios y procedimientos instaurados a los servidores públicos que incurran en actos u omisiones a que se refiere el título noveno de esta Constitución.

III. Dirimir conflictos de competencia que se susciten entre salas regionales o entre los juzgados, así como los casos de contradicción de tesis de las mismas.

IV. Emitir acuerdos generales a fin de lograr una adecuada distribución entre los órganos del Poder Judicial respecto de los asuntos que les compete conocer, para la mejor y mayor prontitud de su despacho.

V. Conocer de los asuntos en apelación, de oficio o a petición fundada de la correspondiente sala colegiada o unitaria regional, o del procurador general de justicia del estado, que por su interés o trascendencia así lo ameriten.

VI. Dictar el reglamento interior del Poder Judicial con excepción del tribunal electoral y tribunal del servicio civil.

VII. Designar a los miembros del Consejo de la Judicatura que corresponda al Poder Judicial; y

VIII. Ejercer las facultades que le confieran esta Constitución y la ley.

Artículo 56. La justicia del control constitucional local se erige dentro del régimen interior del estado, como un medio de control para mantener la eficacia y la actualización democrática de esta Constitución, bajo el principio de supremacía constitucional.

El control constitucional local tiene por objeto dirimir de manera definitiva e inatacable los conflictos constitucionales que surjan dentro del ámbito interior del estado, conforme a este artículo, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para el cumplimiento de las atribuciones del control constitucional local señaladas en las fracciones I y II del artículo 51 de esta Constitución, el Pleno de la Sala Superior del Supremo Tribunal de Justicia en su carácter de tribunal del control constitucional conocerá y resolverá, en los términos que establezca la ley, con excepción de los electorales, de los medios de control constitucional siguientes:

I. De las controversias constitucionales que surjan entre:

a) Dos o más municipios;

b) Uno o más municipios y el Poder Ejecutivo o el Legislativo; y

c) El Poder Ejecutivo y el Legislativo.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Poderes Ejecutivo, Legislativo, o de los municipios, y la resolución del

Pleno de la Sala Superior las declare inconstitucionales, estas tendrán efectos generales si hubieren sido aprobadas por cinco votos de sus miembros y surtirán efectos a partir de su publicación en el periódico oficial del estado.

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, y que se ejerciten dentro de los treinta días naturales siguientes a su publicación por:

- a) El gobernador del estado; o
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del congreso del estado, en contra de leyes locales o expedidas por el Congreso del estado;
- c) El procurador general de justicia del estado, en contra de leyes de carácter estatal ;
- d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los ayuntamientos de la entidad.

Las resoluciones dictadas tendrán efectos generales cuando hubieren sido aprobadas por cinco votos de los miembros del Pleno de la Sala Superior, y surtirán efectos a partir de su publicación en el *Periódico Oficial del Estado*; sin poder aplicarse retroactivamente, excepto cuando se trate de asuntos del orden penal y en beneficio del inculgado.

III. De las acciones por omisión legislativa, cuando se considere que el Congreso no ha resuelto alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de esta Constitución, que interponga:

- a) El gobernador del estado;
- b) Cuando menos la tercera parte de los miembros del Congreso.
- c) Cuando menos la tercera parte de los ayuntamientos.

La resolución que emita el Pleno de la Sala Superior que decrete la existencia de omisión legislativa, surtirá sus efectos a partir de la publicación del *Periódico Oficial del Estado*; en dicha resolución se determinara un plazo que comprenda dos periodos ordinarios de sesiones del Congreso del estado, para que éste resuelva.

IV. A efecto de dar respuesta fundada y motivada a las cuestiones de inconstitucionalidad formulada por los magistrados o jueces del estado cuando tenga duda sobre la constitucionalidad o aplicación de una ley local, en el proceso sobre el cual tenga conocimiento, las peticiones deberán ser desahogadas en un plazo no mayor de treinta días.

7. Legales de solución de conflictos entre órganos de poder en otras entidades federativas

Estado de Aguascalientes. Por lo que respecta a esta entidad federativa, su carta local, en el artículo 27, relativo a las facultades del Congreso, específicamente en lo que al tema interesa, en su fracción XXI, estatuye lo siguiente: "Dirimir controversias que no siendo de carácter judicial, ni

de las previstas en el último párrafo de la fracción II, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se susciten entre los ayuntamientos”.

De donde se desprende que las partes en conflicto legitimadas en esa vía resultan ser los ayuntamientos; con la condicionante que las controversias de merito no sean de carácter jurídicos, ni de las señaladas en la fracción II, del artículo 115, de la Constitución general de la República.

Asimismo, se colige que el órgano competente para conocer de dichas controversias es el Congreso local.

Por otra parte se destaca que la Constitución local de esta entidad, no establece las bases respecto al procedimiento de substanciación.

Finalmente, resulta oportuno expresar que en virtud de que en términos de los supuestos del artículo 105, fracción I, de la Constitución federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, carece de competencia para conocer de las controversias que se susciten entre uno o más municipios o ayuntamientos de un mismo estado, la resolución que dicte el Congreso local, en esta materia, será irrecurrible en vía de controversia constitucional.

Estado de Baja California. En lo tocante a esta entidad, el texto constitucional local establece en el artículo 27, relativo a las facultades del Congreso, específicamente en su fracción XXII, lo siguiente: “Resolver las competencias y dirimir las controversias que se susciten entre el ejecutivo y el Tribunal Superior, salvo lo prevenido en los artículos 76 fracción VI y 105 de la Constitución general de la República”; asimismo, dicho artículo 27, en su fracción XXIII, en lo que interesa establece lo siguiente “Dirimir los conflictos que surjan entre el Poder Ejecutivo y los ayuntamientos”.

Partiendo de dicha normatividad, se colige que dicha Constitución prevé los casos de entre el Poder Ejecutivo local y el Poder Judicial del estado, y por otra parte prevé las controversias que se susciten entre el Poder Ejecutivo del estado y los ayuntamientos; siendo dichas partes las legitimadas para ejercitar la vía legal citada.

De la disposición constitucional analizada se desprende que el órgano competente para conocer de estas controversias será el Congreso local; asimismo, cabe expresar que los supuestos constitucionales descritos, la resolución que se dicte en este tipo de asuntos, serán recurribles en vía de controversia constitucional, en los términos precisados en el apartado primero de esta tesis.

Finalmente es pertinente expresar que existe omisión legislativa, al no dictar el H. Congreso local la Ley Reglamentaria a dicha materia.

Estado de Baja California Sur. Respecto a esta entidad, la carta local, establece en su artículo 64, relativo a las facultades del Congreso, específicamente en lo que interesa al caso, en su fracción XXXVI, lo siguiente: “Resolver los conflictos que surjan entre los ayuntamientos entre sí y entre éstos y los demás poderes del estado”.

De la lectura y análisis, del precepto legal citado, se prevé la vía legal para resolver las controversias que se susciten en los siguientes casos: a) entre los ayuntamiento del estado, b) entre los ayuntamientos del estado y el Poder Ejecutivo local, y c) entre los ayuntamientos locales y el Poder Judicial del estado.

Asimismo, que el órgano competente para conocer de estas controversias será el Congreso local.

Por otra parte, del estudio de dicho precepto se desprende, se concluye que respecto a los casos de controversias que surjan, entre ayuntamientos del estado, dado que en términos de los supuestos del artículo 105, fracción I, de la Constitución federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, carece de competencia para conocer de las controversias que se susciten entre uno o más municipios de un mismo estado, la resolución que dicte el Congreso local, en esta materia, será irrecurrible en vía de controversia constitucional.

Por lo que hace a los casos de conflictos ente los ayuntamientos del estado y los Poderes Ejecutivo y Judicial local, en ambos supuestos, la resolución que se dicte en este tipo de asuntos, serán recurribles en vía de controversia constitucional.

En idénticas circunstancias que las otras entidades federativas antes analizadas, existe omisión legislativa, del Congreso local, al no dictar la ley reglamentaria respecto a los conflictos sujetos a estudio.

Estado de Campeche. En cuanto a esta entidad de la república, en su carta local, se prevé en el artículo 54, relativo a las facultades del Congreso, específicamente en su fracción XX, que dicho órgano legislativo se encuentra facultado para resolver los problemas políticos intermunicipales y los que se susciten entre el Poder Ejecutivo y los ayuntamientos.

En ese tenor, del análisis de tal precepto, se desprende que la vía legal en cuestión se relaciona con las controversias que se susciten en los siguientes casos: a) entre los municipios del estado, y b) entre los municipios del estado y el Poder Ejecutivo local.

Por otra parte, resulta claro que el órgano competente para conocer de estas controversias será el Congreso local.

Asimismo, es pertinente estimar que respecto a los casos de controversias que surjan, entre los municipios del estado, dado que en términos de los supuestos del artículo 105, fracción I, de la Constitución federal, la

Suprema Corte de Justicia de la Nación, carece de competencia para conocer de las controversias que se susciten entre uno o más municipios de un mismo estado, la resolución que dicte el Congreso local, en esta materia, será irrecurrible en vía de controversia constitucional.

Por lo que hace a los casos de conflictos entre los municipios del estado y el Poder Ejecutivo; la resolución que se dicte en este tipo de asuntos, serán recurribles en vía de controversia constitucional.

En idénticas circunstancias que las otras entidades federativas antes analizadas, existe omisión legislativa, del Congreso local, al no dictar la Ley Reglamentaria respecto a los conflictos sujetos a estudio.

Estado de Colima. En esta entidad, su carta local, contempla en su artículo 33, en el cual se norman las facultades del Congreso local, en su fracción XX, en forma textual prevé lo siguiente: “Dirimir las cuestiones que sobre límites se susciten entre municipios, de conformidad con la ley respectiva”; asimismo, en otra fracción, la XXXIV, se prevé lo siguiente: “Dirimir las competencias y resolver las controversias que se susciten entre el Ejecutivo y el Supremo Tribunal de Justicia, salvo lo proveniente en el artículo 105 de la Constitución federal”.

De igual forma se prevé en la Constitución local, en su artículo 74, en el cual se enumeran las facultades exclusivas al supremo Tribunal de Justicia en el estado, en lo que interesa, en la fracción VI, en forma textual se señala lo siguiente: “Dirimir los conflictos que surjan entre los municipios y los Poderes Legislativo y Ejecutivo del estado, o entre aquéllos, que no sean de los previstos por la fracción XX del artículo 33 de esta Constitución; sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

En ese orden de ideas, se desprende de los preceptos citados que la carta local prevé expresamente vías para la solución de los conflictos que se susciten entre: a) el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, b) los municipios y el Poder Ejecutivo, c) los municipios y el Poder Legislativo, d) el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo; y e) entre municipios.

De igual forma se colige que en el caso de los conflictos del tipo de los especificados con el inciso a, el órgano competente para conocer y resolver de tales controversias es el Congreso local, y en los restantes hipótesis identificadas con los incisos b, c, d y e, el competente para resolver será el Poder Judicial del estado a través de su Tribunal Superior de Justicia.

Al igual que las otras entidades federativas descritas, en la entidad analizada, existe omisión legislativa, por parte del H. Congreso local, al no dictar la ley reglamentaria aplicable a los casos concretos de los conflictos antes descritos.

Estado de Durango. En lo que respecta a esta entidad federativa, su carta local prevé en su artículo 55, en las fracciones que al caso interesan lo siguiente: “XX. Resolver los conflictos que sobre límites se susciten entre los municipios”, “XXXIV. Resolver sobre las controversias que se susciten entre los municipios; y entre éstos y el Ejecutivo del estado”.

Por otra parte, la carta local, en su artículo 96, relativo a las facultades y obligaciones del Tribunal Superior de Justicia, en las fracciones XI y XVII, establecen lo siguiente: “XI. Resolver los conflictos que surjan entre los ayuntamientos y los Poderes del Estado; con excepción de las controversias constitucionales previstas en la fracción I, inciso *i* del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, y “XVII. Defender la Constitución y la soberanía del Estado”.

Del análisis de los preceptos citados es dable concluir lo siguiente:

1) Que en esta entidad federativa, el órgano competente para conocer de las controversias entre: *a)* los municipios y *b)* entre los municipios y el Poder Ejecutivo del estado, lo será el Congreso local.

2) En otro orden de ideas, en los casos de los conflictos que surjan entre; *c)* los ayuntamientos y *d)* los ayuntamientos y los poderes del estado, en ambas hipótesis el órgano competente para conocer de las mismas será el Poder Judicial del estado, a través del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

3) Finalmente se expone que, existe omisión legislativa, por parte del H. Congreso local, al no dictar la ley reglamentaria aplicable a los casos concretos de los conflictos antes descritos.

Estado de Hidalgo. En lo que interesa al presente trabajo, es pertinente destacar que la Constitución local de esta entidad, en su artículo 99, en su apartado A, relativo a las facultades del Tribunal Superior de Justicia, específicamente en sus fracciones I y XII, expresamente señalan lo siguiente: “I.- Conocer de las controversias en que el estado fuere parte, salvo lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, y “XII.- Resolver los conflictos de carácter judicial que sudan entre los municipios, entre éstos y el Congreso y entre aquéllos y el Ejecutivo estatal”.

De los anteriores preceptos citados se colige lo siguiente:

1) El H. Tribunal Superior de Justicia del estado es el órgano competente para conocer de conflictos de carácter jurídico entre: *a)* los municipios, *b)* los municipios y el Poder Ejecutivo local, *c)* los municipios y el Poder Legislativo local, y *d)* el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo local.

2) Al igual que las otras entidades analizadas, existe omisión legislativa, respecto al dictado de la ley reglamentaria de esta materia.

Estado de Jalisco. En lo relativo a esta entidad, su carta local establece en el artículo 35, referente a las facultades del Congreso local, específicamente en su fracción XXII, textualmente lo siguiente: “XXII. Resolver las competencias y dirimir las controversias que se susciten entre el Ejecutivo y los tribunales integrantes del Poder Judicial del estado, salvo los casos reservados para la Federación por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Del análisis de dicho precepto se concluye lo siguiente:

1) Que el H. Congreso local es el órgano competente para conocer y resolver las controversias por competencias entre el Poder Ejecutivo local y el Poder Judicial del estado, y sus resoluciones podrán ser recurrida en vía de controversia constitucional, ante la H. Suprema Corte, quien fungirá como tribunal de alzada.

2) Que existe omisión legislativa, ante la falta del dictado de la ley reglamentaria que rijan la materia.

3) A diferencia de otras entidades federativas, en la Constitución local, no prevé vía legal para la solución de conflictos entre: a) los municipios, b) los municipios y el Poder Ejecutivo local, c) los municipios y el Poder Legislativo local, y d) el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo local.

Estado de Morelos. En esta entidad federativa, se prevé en la carta local, en su artículo 99, fracción XII, referente a las facultades del Tribunal Superior de Justicia del estado, lo siguiente: “Dirimir las controversias que se susciten entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, por leyes o actos de aquel que este último considere contrarias a la Constitución del Estado”.

Por otra parte, en dicho texto constitucional local se establece en su artículo 100, el dictado de las bases del procedimiento de dichas controversias.

Del análisis a tales disposiciones se colige lo siguiente:

1) Se define a las controversias constitucionales locales como la acción ejercitable por el Poder Ejecutivo local, ante el Tribunal Superior de Justicia, y en contra del Poder Legislativo de la entidad, con la finalidad anular una ley o acto desplegado por el legislativo, al estimar que son contrarias a la Constitución local.

2) Se deja en claro que el único legitimado para interponerla es el Poder Ejecutivo en contra del Poder Legislativo local.

3) El órgano competente para conocer y resolver esta controversia constitucional es el Tribunal Superior de Justicia del estado.

4) El término de interposición de dicha acción es de cinco días para presentar dicha controversia, siendo causal de improcedencia, su presentación extemporánea.

4) Como un requisito formal de dicha acción, se hace énfasis en que el Ejecutivo deberá señalar el precepto constitucional local que creyere violado por la ley o acto que reclame del Congreso del estado; a falta de dicha formalidad, será una causa de similar al desechamiento de la demanda.

6) Respecto al procedimiento, se establece para el Tribunal competente, el término máximo de cinco días, contados a partir de la fecha en que le hubieren promovido la controversia, para que emita su resolución, la inobservancia de dicho término fatal, traerá como efecto la subsistencia definitiva de la ley o acto reclamado.

Dentro de este procedimiento *expres*, el Tribunal oír al Congreso local, calificará previamente a la resolución de fondo, si la ley o acto reclamado es controvertible; el procurador general de Justicia del estado tendrá voz en las discusiones.

Durante el término de substanciación, se suspenderá la ley o el acto reclamado.

7) Al emitir su resolución el Tribunal Superior de Justicia del estado, se limita a decidir si el precepto que contiene la resolución de que se trate, pugna o no con el artículo constitucional que reclame el Ejecutivo; atenderá al texto expreso de la Constitución local, sin interpretar en ningún caso ni usar el arbitrio judicial.

8) Las consecuencias del fallo, que en su caso emita el Tribunal Superior de Justicia, será la declaración de subsistencia o la nulidad de la Ley o acto reclamado.

9) Del análisis integral de este instrumento, se deducen las siguientes causales de improcedencia:

- La falta de legitimación del accionante.
- La presentación extemporánea de la controversia.
- Que la ley o acto reclamado no sea controvertible.
- Que no se especifique el precepto de la Constitución local, que se estime violentado por la ley o acto reclamado.
- Los actos del Congreso local, en funciones de gran jurado, ni las reformas que este haga a la Constitución local.
- Ante la falta de resolución por parte del Tribunal competente, vencido el término fatal de los cinco días, que establece la Constitución

local, como límite máximo de duración respecto a este medio de control, trae como consecuencia la caducidad de la instancia

- Finalmente aunque la Constitución local dicta las bases de sustanciación de este tipo de controversias, existe la omisión legislativa, en razón de que el Congreso local, no ha dictado a la fecha, la ley reglamentaria de la materia.

Estado de Nuevo León. Esta entidad prevé, en su Constitución local, artículo 63, de las facultades del Congreso local, en la partitura que interesa lo siguiente: “XX.- Dirimir las competencias que se susciten entre el Ejecutivo y el Tribunal Superior de Justicia”.

Destacando que dicha Constitución local prevé circunstancias análogas a la Constitución del estado de Jalisco, resultando validas de todas las consideraciones expresadas al analizar las mismas, no ameritando mayor abundamiento.

Estado de Oaxaca. Respecto a esta entidad, su Constitución local establece en el artículo 106, en referencia a las facultades del Tribunal Superior de Justicia, en la fracción que interesa, lo siguiente: “IV.- Resolver las controversias de carácter contencioso que se susciten entre los municipios, entre sí y entre estos y los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado”.

De los anteriores preceptos citados se desprende lo siguiente:

1) Que el H. Tribunal Superior de Justicia del estado es el órgano competente para conocer de conflictos de carácter contencioso entre: a) los municipios, b) los municipios y el Poder Ejecutivo local, c) los municipios y el Poder Legislativo local, y d) el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo local.

2) Que con excepción a las resoluciones que se dicten en los conflictos contenciosos entre municipios, la cual serán irrecurribles, ante la falta de competencia constitucional de nuestro máximo tribunal, en tales casos; en los demás supuestos, las resoluciones del Tribunal Superior de Justicia, podrán ser recurrida en vía de controversia constitucional, ante la H. Suprema Corte, quien fungirá como tribunal de alzada.

3) Al igual que las otras entidades analizadas, existe omisión legislativa, respecto a lo dictado de la ley reglamentaria de esta materia.

Estado de Querétaro. Por lo que respecta a esta entidad, en su carta local se establece en el artículo 70, fracción III, la vía de solución de controversias entre diversas entidades públicas.

En primer término cabe decir que en el precepto legal citado se contemplan los siguientes tipos de conflictos:

- 1) Los que se susciten entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo local,
- 2) Los que se susciten entre dos o más municipios de la entidad y el Poder Ejecutivo local.
- 3) Los que se susciten entre dos o más municipios de la entidad y el Poder Legislativo.
- 4) Los que se susciten entre dos o más municipios entre sí, de una entidad federativa.
- 5) Los que se den entre el Poder Ejecutivo con algún organismo constitucionalmente autónomo.
- 6) Los que se susciten entre el Poder Legislativo con un organismo constitucionalmente autónomo.
- 7) Los que tengan lugar entre los municipios con un organismo constitucionalmente autónomo.

Por lo que respecta a los conflictos detallados el órgano competente para conocer y resolver los mismos será el Poder Judicial local, a través de su Tribunal Superior de Justicia.

Finalmente se expresa que existe omisión legislativa, al no dictar la ley reglamentaria aplicable a los casos concretos de los conflictos antes descritos.

Estado de Sinaloa. Por lo que respecta a esta entidad, en el diverso artículo 104, fracción III, de su Constitución local, se contempla la vía legal para resolver los conflictos que se susciten entre: a) los que se susciten entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo local, b) los que se susciten entre dos o más municipios de la entidad y el Poder Ejecutivo local, c) los que se susciten entre dos o más municipios de la entidad y el Poder Legislativo, y d) los que se susciten entre dos o más municipios entre sí, de una entidad federativa.

En el caso sujeto a estudio, el órgano competente para conocer de estas controversias será el Poder Judicial local a través del Supremo Tribunal de Justicia del estado.

Finalmente es pertinente destacar que existe omisión legislativa, respecto del Congreso local, al no dictar la ley reglamentaria a dicha materia.

Estado de Tamaulipas. Por lo tocante a esta entidad federativa, se prevé en su carta local, en el artículo 114, relativo a las atribuciones del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, en la fracción I, lo siguiente: "1.- Conocer, a través de la Presidencia, de las controversias que se susciten entre los particulares y el estado o los ayuntamientos, así como de las que surjan entre ayuntamientos o entre éstos y el estado, conforme a las normas del juicio ordinario civil".

Analizando dicha disposición se desprende lo siguiente:

1) Que el órgano competente para conocer entre otras controversias de las que se susciten entre: a) ayuntamientos y b) entre ayuntamiento y el estado, será el H. Tribunal Superior de Justicia.

2) De la disposición citada, se desprende que en forma precisa se contempla que el procedimiento de dicha controversia se regirá por el Código de Procedimientos Civiles de la entidad, específicamente por la partitura de los juicios ordinario civil.

3) Recapitulando en lo señalado en el capítulo que antecede, se deduce que en lo que respecta a las resoluciones que se dicten en las controversias de los ayuntamientos, ante la falta de competencia del máximo tribunal del país para conocer de dichos asuntos, la misma será irrecurrible, y por lo que toca a otro supuesto, la resolución que se dicte, podrá ser recurrida en vía de controversia constitucional.

Estado de Zacatecas. Respecto a esta entidad federativa su carta local, establece en lo que interesa, en su artículo 100, que son facultades y obligaciones del pleno del Tribunal Superior de Justicia entre otras, la siguiente: "IV. Conocer de las controversias que se susciten entre dos o más municipios, con excepción de las que se refieran a la materia electoral".

Analizando el citado precepto, se colige lo siguiente:

1) El órgano competente para conocer de las controversias que se susciten entre dos o más municipios, con excepción de las de carácter electoral, será el H. Tribunal Superior de Justicia del estado.

2) En virtud de que el artículo 105, fracción I, de la carta magna, no otorga facultad a nuestro máximo tribunal, para conocer de controversias entre municipios de un mismo estado, la resolución que en su caso dicte en estos asuntos el H. Tribunal Superior de Justicia del estado, será irrecurrible.

3) No existe ley reglamentaria al respecto.

IV. PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARA EL ESTADO DE TABASCO

Se inicia esta propuesta precisando que si bien es cierto recientemente tuvo lugar una importante reforma en la Constitución del estado de Tabasco, que concluyo con la promulgación del Decreto 192, de fecha 27 de noviembre de 2002, por virtud del cual se reformaron sus artículos 6o., 7o., 9o., 12, 14, 15, 17, 18, 21, 23, 27, 28, 33, 36, 38, 39, 44, 51, 63bis, 64,

65 y 83; dicha reforma no estableció la llamada regularidad constitucional local.

En ese sentido resulta pertinente destacar que la Constitución del estado, adolece de un problema técnico, que imposibilita la defensa de dicha carta local, al no adicionar los instrumentos que funjan como la vía constitucionalmente previstas para el restablecimiento en su caso de la norma fundamental de la entidad.

Por lo anterior, y dada la trascendencia de estas instituciones del derecho procesal constitucional local, se plantea la reforma constitucional, desarrollando someramente sus contenidos en la forma siguiente.

1. Marco constitucional local vigente

En lo concerniente a el estado de Tabasco, su carta local prevé en el artículo 36, referente a las facultades del Congreso, específicamente en las fracciones que interesan lo siguiente: “XX. Dirimir los conflictos políticos y de límites entre el municipio y el estado y de los municipios entre sí”, y “XXIV. Dirimir los conflictos entre los otros dos Poderes, siempre que aquéllos no fueren de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.

Asimismo, se establece en su artículo 61 lo siguiente: “Son facultades del Tribunal Superior de Justicia, funcionando en pleno, dirimir los conflictos de carácter jurídico que surjan entre los municipios y cualquiera de los otros dos Poderes del estado y las demás que le confieren las leyes...”.

De los preceptos citados se colige lo siguiente:

a) Tratándose de conflictos políticos y de límites, entre el municipio y el estado y de los municipios entre sí, el órgano competente para resolver tales controversias lo será el H. Congreso local, el cual también será competente para resolver las controversias que se susciten entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

b) Por lo que respecta a los conflictos jurídicos, será órgano competente el H. Tribunal Superior de Justicia del estado, en los casos de las controversias que se susciten entre: municipio y el Poder Ejecutivo, y municipio y Poder Legislativo; en cuyos casos la resolución que se dicte en este tipo de asuntos, serán recurribles en vía de controversia constitucional.

c) Se destaca el hecho significativo de que tales facultades no se encuentran debidamente reglamentadas, ello en razón de la falta de legislación secundaria.

d) Los preceptos constitucionales analizados contiene en esencia la base sobre la cual debe operar una reforma fundamental en torno a la con-

solidación de un sistema integral de control y defensa de la constitucionalidad local.

e) Finalmente, diremos que la justificación para transitar hacia una reforma constitucional local, es de tipo normativo y práctico, los cuales se abordan en el siguiente apartado.

2. Justificación de la reforma. Los argumentos puramente normativos

En el apartado I, de esta investigación, particularmente en lo relativo a la regularidad constitucional local posible, se pudo constatar que las entidades federativas poseen facultades para crear órganos y medios de defensa de sus respectivas Constituciones, ello respetando la actual distribución de competencias delimitada por nuestra vigente Constitución general de la República.

En ese sentido, es claro que no existe impedimento jurídico constitucional para que un estado de la república, en uso de sus facultades residuales establezca en su carta local, el llamado control de constitucionalidad local.

Con independencia de lo anterior en pertinente dejar asentado que en todas y cada una de las entidades federativas en las que no existen medios de control constitucional, en un sentido técnico, no existe una carta magna local, plenamente obligatoria, y así como no hay derecho sin jueces, no puede haber Constitución, como verdadera y suprema norma jurídica, sin juez constitucional, en este sentido puede validamente sostenerse que una entidad no tiene Constitución, en la medida que carezca de una justicia constitucional propia.

En el estado de Tabasco, la anterior afirmación cobra particular vigencia, ante la falta de órganos y medios de defensa de la Constitución local, a manera de ejemplo puede citarse el hecho acaecido por virtud de la entrada en vigor del decreto 192, de fecha 27 de noviembre de 2002, en el cual se publicaban la reforma a la Constitución local, que básicamente se refería a la materia electoral. En lo medular de dicha reforma se encontraban el cambio de denominación del Instituto Electoral, así como la asignación de nuevas atribuciones, y por otra parte la modificación en cuanto a la estructura del Tribunal Electoral del Estado, quedando pendiente de emitirse la legislación reglamentaria (Código Electoral), según el segundo transitorio de dicha reforma constitucional (dentro de los 30 días siguientes a la publicación de dicha reforma), lo cual hasta la presente fecha no se ha emitido dicha reglamentación electoral secundaria, lo cual provocó inseguridad jurídica, pues los integrantes de la LVII Le-

gislatura del Estado, nunca se pusieron de acuerdo en cuanto a la reforma de las leyes secundarias relacionadas con la materia electoral.

El referido conflicto bien pudiera haberse evitado si en nuestro marco constitucional existiera por ejemplo el control constitucional local, verbigracia la acción por omisión legislativa, sería el medio idóneo de defensa de la carta local, ante el silencio del legislador, evitándose con ello los consabidos conflictos políticos, y sobre si existiría la posibilidad de hacer valer el orden constitucional local por encima de intereses de los particulares o de grupo.

3. La necesidad de un árbitro imparcial en los conflictos entre órganos de poder

Uno de los argumentos más sólidos de la conveniencia de la implementación de la justicia constitucional local, es que constituye una alternativa jurisdicción a la problemática que encierra el ejercicio del poder.

En efecto, Tabasco es un estado de composición política plural, por ende la posibilidad de que continúen surgiendo conflictos de interés entre los órganos de poder, es cada vez mayor y a mayor litigiosidad, debe haber mayores causas para resolverlos, son pena de vivir condenados a ser rehén de todo aquel que posea la suficiente fuerza para violentar impunemente el marco constitucional local.

En este sentido, subyace en este paradigma la necesidad de erigir a un órgano capaz de fungir como estabilizador por excelencia del ejercicio del poder político en el estado, cuya único interés sea el velar por la defensa de la constitucionalidad.

4. Quien es la autoridad competente

A los cuestionamientos relativos a quien puede fungir con la alta responsabilidad de ser el gran árbitro imparcial y objetivo, al que se le confíe la facultad de ser el garante de la constitucionalidad local, a tales cuestionamientos solo es posible una respuesta que emane en un primer momento del actual texto de la Constitución del estado.

Al respecto en un primer momento la responsabilidad recaería en el Tribunal Superior de Justicia del estado, ello en razón de que por disposición contenida en el artículo 61 de la Constitución local, es el que posee competencia para resolver los conflictos de carácter jurídico que se sustenten entre los municipios y cualquier otro de los dos poderes.

En este sentido con el actual marco constitucional bastaría con la aprobación y promulgación de la ley reglamentaria del citado precepto, para poner en un primer momento en marcha la justicia constitucional local.

Pero sin lugar a dudas el actual marco de la carta local de referencia resulta insuficiente y se hace necesario una reforma constitucional en la entidad que amplíe con mayor alcance las facultades del Poder Judicial local, a través de su Tribunal Superior de Justicia, para conocer y resolver los problemas vinculados a la defensa de la Constitución citada.

5. Reforma integral

Como un presupuesto indispensable para la instauración de la regularidad constitucional en el estado de Tabasco, se hace necesario establecer de manera puntual en el texto constitucional un apartado de garantías individuales, en las que se amplíe notoriamente las que la Constitución general de la República reconoce en sus primeros 29 artículos, para que con posterioridad a ello se justifique la creación del instrumento idóneo de protección y defensa de dichas garantías individuales en el ámbito local.

Por otra parte efectuar una reforma a los artículos en los cuales se contiene las facultades de los órganos de poderes locales verbigracia municipios, Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, y los organismos autónomos, para dar sentido a la instauración de los juicios de competencia constitucional o acciones de controversias constitucionales locales.

Es claro que la operatividad en los hechos y la eficacia de los instrumentos de derecho procesal constitucional local que se creen en el estado se encuentra supeditada a los presupuestos antes citados y es ahí donde se requiere un trabajo legislativo previo, verbigracia la que efectuó una Comisión Técnica Especializada de Académicos y de Abogados destacados, en diversos foros que en su caso se realicen en el estado, la cual concluya con la formulación del anteproyecto de iniciativa de reforma constitucional local, lo que garantizaría un trabajo serio y daría la legitimación necesaria a la misma.

6. Instrumentos de regularidad constitucional local que pueden implementarse

En primer término es pertinente retomar la experiencia constitucional en las entidades federativas que han establecido el control constitucional lo-

cal, y encausar nuestra reforma hacia la instauración de al menos las siguientes acciones constitucionales: a) acciones de controversia constitucional, b) acciones de inconstitucionalidad, c) acciones por omisión legislativa y d) el juicio de protección de los derechos humanos.

Al respecto resultan aplicables los lineamientos generales expresados en el apartado II, relativo al subtítulo de la regularidad constitucional local posible, de esta investigación.

En segundo lugar, apartándose un tanto de las previsiones constitucionales de otros estados de la república, se sostiene el criterio de que la reforma constitucional en el estado de Tabasco entorno a la justicia constitucional local para hacerla más efectiva debe ampliar su radio de protección, ser más atractivas y alentadora para los sujetos legitimados en su ejercicio.

Para ampliar el ámbito de protección se propone concretamente que en torno a las acciones de controversias constitucionales locales debe dotarse de legitimación para figurar como parte actor o demandada o como tercero interesado no tan solo a los municipios, a los poderes Legislativo y Judicial, es importante valorar la conveniencia de brindarle dicha facultad a diversos organismos descentralizados, que en su caso pudieran verse involucrados en conflictos con los citados órganos públicos tradicionalmente legitimados en este tipo de acciones.

En otro orden de ideas, con la finalidad de alentar el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad y hacer de ella un habitual medio de protección a los derechos de las minorías legislativas se propone cambiar la formula habitual de determinado porcentaje de legisladores como requisito de procedencia, para condicionar la misma a que se ejercite por el coordinador de partido con representación en la legislatura; la anterior precisión cobra especial importancia en los estados en que la representación plural de las legislaturas en un asunto reciente, en las cuales por un lado existe una composición mayoritaria de un determinado partido, y por otro existe una endeble minoría que no podría ejercitar la analizada acción de inconstitucionalidad al no reunir el porcentaje mínimo para intentar, cerrándose con ello la posibilidad que pueda enjuiciarse la constitucionalidad de una norma general, lo cual sin lugar a dudas resulta indeseable.

7. Quien puede proponer la iniciativa de reforma

Además de los tradicionales sujetos dotados de facultad de iniciativa, en el caso que nos ocupa el Poder Judicial del estado, a través de su Tri-

bunal Superior de Justicia, pueden presentar la iniciativa de reforma constitucional, ello en término del artículo 33, fracción III, de la carta local.

8. Consideraciones finales

Los trazos elementales de una reforma constitucional local para el estado de Tabasco, con los contenidos mínimos apuntados en esta modesta investigación dan cuenta de que no existe impedimento jurídico alguno para efectuarla. Se ha dejado en claro que partiendo de nuestro actual marco constitucional federal, y ejercitando por parte de las entidades federativas sus facultades residuales, se puede construir un nuevo paradigma, el de la justicia constitucional local, estamos concientes que dicho paradigma si bien no constituye la panacea federalista deseada, si constituye un valioso esfuerzo para revertir la tendencia centralizadora de nuestro sistema de justicia, que paulatinamente fortalecerá el floreciente derecho constitucional local. Confiamos que Tabasco en corto tiempo se sume a las entidades federativas que como Veracruz, Coahuila, Chihuahua, Guanajuato, Tlaxcala y Chiapas, han dado un paso firme a favor de la consolidación del federalismo judicial, porque si bien es cierto no podemos dejar de reconocer los pro y contras, que quizá estos últimos sean en mayor número en los estados en los cuales se ha implementado la justicia constitucional local, tampoco debemos ignorar y dejar de reconocer el enorme valor constitucional en el aporte legal, que han dado estos estados en hacer valer la defensa de sus derechos reconocidos.

Como se dejó citado al inicio de este trabajo constitucionalista, sólo es una aportación al reconocimiento de una facultad legislativa, y que se desarrolla en amplitud en el trabajo final de tesis de grado.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de (coord.), *Derecho constitucional estatal, estudios históricos, legislativos y teóricos-prácticos de los estados de la república mexicana*, México, UNAM, 2001.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Tratado de derecho constitucional*, México, Oxford, 2002, vol. 4.
- , *La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad y la facultad investigadora de la Corte. El caso Tabasco y otros*, 3a. ed., México, Monte Alto, 1997.
- BURGOA, Ignacio, *El juicio de amparo*, 39a. ed., México Porrúa, 2001.

- , *Derecho constitucional mexicano*, 15a. ed., México, Porrúa, 2002.
- CARBONELL, Miguel (coord.), *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*, México, UNAM, 2003.
- , *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, México, UNAM, 2002.
- (coord.), *Derechos fundamentales y Estado. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- CASTILLO SANDOVAL, Jesús, *Facultad de las entidades federativas para crear un órgano de control constitucional local. Memorias del Congreso Nacional de Tribunales Electorales*, México, Tribunal Electoral del Distrito Federal, 2001, t. II.
- CASTRO Y CASTRO, Juventino Víctor, *El artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 2000.
- , *Hacia el sistema judicial mexicano del XXI*, México, Porrúa, 2000.
- CONCHA CANTÚ, Hugo A. y CABALLERO JUÁREZ, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional de la justicia local en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- COSSIO D., José Ramón y PÉREZ DE ACHA, Luis (comps.), *La defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 1997.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2002.
- , *Los tribunales constitucionales en Iberoamerica*, México, Fundap, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2002.
- y VEGA HERNÁNDEZ, Rodolfo (coords.), *Justicia constitucional local*, México, Fundap, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción al derecho procesal constitucional*, México, Fundap, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003.
- , *Introducción al estudio de la defensa constitucional en el ordenamiento mexicano*, México, UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1998.
- y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 3a. ed., México, Porrúa, 2003.

- y COSSIO D., José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- GÁMIZ PARRAL, Máximo N., *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, México, UNAM, 2003.
- , *Resurgimiento del estado federal. Análisis de las 31 Constituciones estatales*, México, Universidad Juárez del Estado de Durango-UNAM, 2001.
- GOZAINI, Osvaldo Alfredo, *Problemas actuales del derecho procesal (garantismo vs. activismo judicial)*, México, Fundap, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2002.
- GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *Controversia sobre controversia*, México, Porrúa, 2001.
- , *Introducción al amparo mexicano*, Tlaquepaque, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, 1999.
- , *Problemas fundamentales del amparo mexicano*, Tlaquepaque, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, 1991.
- HERNÁNDEZ, Antonio María y VALADÉS, Diego (coords.), *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías*, México, UNAM, 2003.
- JIMÉNEZ DORANTES, Manuel, “La posición del Poder Judicial y del Poder Legislativo respecto de la interpretación de la ley en el estado de Veracruz”, *Revista Lex*, tercera época, año VII, núm. 86, agosto de 2002.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, “Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XXXIII, num. 97, enero-abril de 1997.
- MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Francisco, *Jurisprudencia en materia de inconstitucionalidad de leyes. Su aplicación erga omnes*, México, Porrúa, 2002.
- , *El control interno de las Constituciones de los estados de la República mexicana. Perspectivas de un nuevo federalismo*, México, Porrúa, 1998.
- PATIÑO RODRÍGUEZ, Julio, *El federalismo judicial. Memoria del Foro Nacional “Hacia un Auténtico Federalismo”*, México, Comité Organizador del Foro, 1995.
- RODRÍGUEZ VÁZQUEZ, Miguel Ángel, *El control de la constitucionalidad y el de legalidad en un nuevo esquema federal*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y constitucional, 2002, tesis presentada para obtener el grado de doctor en derecho por la UNAM.

- SERNA DE LA GARZA, José María (coord.), *Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- SOLORIO RAMÍREZ, Daniel, “La soberanía interior de los estados, esa entelequia constitucional”, *Revista Lex*, tercera época, año VI, núm. 72, junio de 2001.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 34a. ed., México, Porrúa, 2001.
- VALADÉS, Diego, *Constitución y democracia*, México, UNAM, 2002.
- VÁZQUEZ, Rodolfo (coord.), *Interpretación jurídica y decisión judicial*, México, Fontamara, 1998.
- VEGA GÓMEZ, Juan y CORZO SOSA, Edgar (coords.), *Instrumentos de tutela constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- (coords.), *Tribunales y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- URDANIVIA FERNÁNDEZ, Xavier Díaz de, *El sistema federal mexicano. Antecedentes, evolución y perspectivas*, México, Fundap, 2003.

Leyes consultadas

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constituciones de los estados de la República.
- Ley del Juicio de Protección de Derechos Humanos del Estado de Veracruz-Llave.
- Ley Reglamentaria de la Fracción XV del Artículo 89 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato.
- Ley del Control Constitucional del Estado de Tlaxcala.
- Ley del Control Constitucional para el Estado de Chiapas.