

EL DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO. REFLEXIONES COMPARATIVAS

Por HÉCTOR FIX-ZAMUDIO*

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.—2. ALGUNOS ASPECTOS COMPARATIVOS.—3. SURGIMIENTO DEL CONTROL CONSTITUCIONAL LOCAL EN MÉXICO. LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ.—4. EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN OTRAS ENTIDADES FEDERATIVAS: QUERÉTARO, COAHUILA, GUANAJUATO, TLAXCALA, CHIAPAS, QUINTANA ROO, NUEVO LEÓN Y ESTADO DE MÉXICO.—5. LOS ORGANISMOS JURISDICCIONALES DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD LOCAL.—6. LA PROTECCIÓN LOCAL DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.—7. LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.—8. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.—9. LAS DECLARACIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN DE NORMAS LEGISLATIVAS.—10. OTROS INSTRUMENTOS, ESPECIALMENTE LA CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.—11. PERSPECTIVAS DEL DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL LOCAL.—12. CONCLUSIONES.

ABSTRACT

The author explains new developments in Mexican constitutional procedural law. He describes amendments to the local constitutions in Mexico that have established a set of instruments for protecting their supremacy within their specific scope of validity. This approach reveals how local constitutional control arises; which bodies are charged with guaranteeing the local constitution in the nine states of the Mexican Republic that enforce this guarantee, and what specific instruments they have for it. In the final section, he describes possible further developments along these lines, emphasising how

* Investigador Emérito del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM. Miembro de El Colegio Nacional.

careful the legislative branch must be when implementing constitutional protection mechanism in federal institutions that do not yet have them.

Key words: Constitutional procedural law, constitutional justice, constitutional law for federal institutions.

RESUMEN

El trabajo del autor explica los nuevos desarrollos dentro del Derecho procesal constitucional mexicano. Su intención es presentar aquellas modificaciones a las constituciones locales de México que han introducido un conjunto de instrumentos para la tutela de su supremacía dentro de su específico ámbito de validez. La aproximación realizada permite conocer el surgimiento del control constitucional local, los órganos en quienes se deposita la garantía de la Constitución local en los nueve estados de la República mexicana que la contemplan, y los específicos instrumentos de tutela creados para el efecto. En la parte final del artículo, el autor se detiene a señalar las perspectivas de desarrollo de esta materia, haciendo énfasis en la cautela con que debe actuar el legislador al momento de implantar mecanismos de tutela constitucional en las entidades federativas que aún no cuentan con ellos.

Palabras clave: Derecho procesal constitucional. Justicia constitucional. Derecho constitucional de las entidades federativas.

1. INTRODUCCIÓN

1. Hasta hace muy pocos años el derecho procesal constitucional sólo se había desarrollado en el ámbito federal, primero con el establecimiento del juicio de amparo durante la segunda mitad del siglo XIX que se mantuvo como el único instrumento de tutela de los derechos de la persona humana, y a través de los mismos, de otras normas de carácter constitucional, hasta las reformas de los años 1988 y 1995, que rescataron para la Suprema Corte de Justicia su carácter de guardián de la Carta Federal y introdujeron otros instrumentos de control de la constitucionalidad, como la ampliación del ámbito de las controversias constitucionales y la acción de inconstitucionalidad, que se complementaron en 1966, con la atribución al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de otras dos instituciones de constitucionalidad, como la tutela de los derechos político electorales de los ciudadanos y la revisión constitucional de los actos de las autoridades electorales de las Entidades Federativas.

2. Pero la situación anterior ha cambiado y en forma muy rápida, a partir del año 2000 en el cual se reformó sustancialmente la Carta Fundamental del Estado de Veracruz, y con motivo de estas modificaciones se introdujeron los primeros instrumentos para tutelar las normas constitucionales de carácter local, lo que indica una mayor autonomía de los órganos de reforma constitucional de las Entidades Federativas, la que se ha hecho más ostensible en estos últimos años durante los cuales ha sur-

gido un dinámico sector del derecho procesal constitucional en los Estados de la República.

3. Una de las consecuencias del pluralismo que se inició con la reforma federal constitucional de 1988 y que se incrementó de manera paulatina con los cambios de 1995 y 1996, se tradujo también en una modificación, así sea atenuada, del agobiante centralismo político y jurídico de nuestro régimen federal, transformación que, si bien no ha llegado a establecer un federalismo similar al modelo norteamericano, al menos se advierte una tendencia hacia la descentralización que se ha traducido en una creciente autonomía de las facultades de las autoridades locales frente a la Federación.

4. Lo anterior ha conducido a un aumento en el estudio de los regímenes constitucionales locales, que había sido muy restringido con anterioridad, debido a la menor importancia de las Cartas de las Entidades Federativas, incluyendo al Distrito Federal, que por mucho tiempo se regulaba como un simple departamento administrativo del Ejecutivo Federal y por tanto carecía de órganos propios de gobierno, hasta culminar con la reforma del 22 de agosto de 1996 al artículo 122 de la Constitución Federal, cuyo texto es excesivamente extenso y que más bien debe considerarse como un verdadero estatuto de gobierno y de acuerdo con el cual el Distrito Federal posee tres órganos autónomos constituidos por el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa y los Tribunales locales, pero sin tener el carácter de un verdadero Estado, pues esto último, aun cuando se ha pretendido, resulta inconveniente debido a la residencia en su territorio de los órganos del Gobierno Federal.

5. Al efecto, debemos destacar la preocupación por el constitucionalismo local, aun cuando incipiente en los años ochenta, cuando apenas se iniciaba la reforma política en nuestro país¹, pero que se desarrolló aceleradamente con posterioridad, debiendo destacarse la dedicación del conocido constitucionalista mexicano Elisur Arteaga Nava, quien además de dirigir un equipo de investigadores para el análisis del régimen jurídico de las Entidades Federativas², publicó uno de los primeros libros sobre el derecho constitucional local³; labor que ha continuado el destacado jurista Máximo Gámiz Parral⁴, y que también ha sido objeto de estudios conteni-

¹ Cfr. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO, «Posibilidades de innovación institucional en las Entidades Federativas», en el volumen colectivo editado por JOSÉ FRANCISCO RUIZ MASSIEU y DIEGO VALADÉS, *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, pp. 285-309.

² Bajo la dirección general del Profesor ELISUR ARTEAGA se publicaron varios volúmenes, uno por cada Estado, con el título genérico de *Legislación Pública Estatal*, México, Escuela Libre de Derecho-Instituto Mexicano del Seguro Social, 1984.

³ Cfr. *Derecho constitucional estatal*, México, Porrúa, 1988 y que continuó en su libro *Derecho Constitucional*, México, Harla, 1998, especialmente en el libro tercero sobre «Derecho constitucional estatal», pp. 485-695.

⁴ Cfr. *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, México,

dos en libros colectivos⁵. Por lo que respecta a la función jurisdiccional de carácter local, debe destacarse la creación de la publicación semestral «Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia», editada por la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM⁶.

6. Nos concentraremos en el establecimiento reciente de garantías constitucionales en varias Cartas Fundamentales de los Estados, que de cierta manera se inspiran en las instituciones que se han desarrollado en el ámbito federal, pero referidas a la tutela de las normas constitucionales de carácter local. Como hemos señalado anteriormente, esta tendencia se inició en el Estado de Veracruz en el año 2000, pero se ha extendido de manera creciente y acelerada a otras Entidades Federativas y al parecer seguirá ampliándose en el futuro. La importancia de estos instrumentos de carácter local han despertado la preocupación de los juristas mexicanos y por ello han aparecido, además de estudios aislados, dos libros recientes, uno de carácter colectivo coordinado por Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Rodolfo Vega Hernández⁷, y el segundo monográfico redactado por el joven jurista mexicano César Astudillo Reyes⁸.

2. ALGUNOS ASPECTOS COMPARATIVOS

7. Excluimos del análisis del derecho procesal constitucional la participación de las entidades locales, ya sea estatales o municipales, en los conflictos o controversias de carácter constitucional en el ámbito central o nacional, que corresponde a la materia federal⁹. por lo que abordaremos

UNAM, 2000; *Derecho y doctrina estatal*, México, Universidad Juárez del Estado de Durango-UNAM, 2000; *Resurgimiento del Estado Federal*, México, Universidad Juárez del Estado de Durango-UNAM, 2001; «Derecho Constitucional Local», en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa-UNAM, 2002, Tomo VIII, pp.177-249.

⁵ Cfr. la obra colectiva coordinada por FRANCISCO JOSÉ DE ANDREA SÁNCHEZ, *Derecho Constitucional Estatal. Estudios históricos, legislativos y teórico-prácticos de los Estados de la República Mexicana*, México, UNAM, 2001.

⁶ Cuyo primer número corresponde a los meses de enero a junio de 2003 y el más reciente, número 4, julio-diciembre de 2004.

⁷ Cfr. *Justicia Constitucional local*, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, 2003.

⁸ Cfr. *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, México, UNAM, 2004; *Id.* «Reflexiones sobre los sistemas locales de justicia constitucional en México», en la obra coordinada por MIGUEL CARBONELL, *Derecho Constitucional. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, 2004, pp. 1-39.

⁹ En esta dirección pueden mencionarse, entre otros, los estudios de ALLAN BREWER CARÍAS, «La justicia constitucional local en Venezuela», y JULIO FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y JOAQUÍN BRAGE CAMAZANO, «Los conflictos en defensa de la autonomía local. Una nueva

el examen de los instrumentos establecidos en las Cartas Fundamentales de las Entidades Federativas para la protección judicial de las normas constitucionales de carácter local, con independencia de su posible repercusión en la jurisdicción central, federal o nacional.

8. Diversos ordenamientos han establecido garantías constitucionales de carácter local, pero como sería muy difícil realizar un estudio exhaustivo, nos apoyamos en los ejemplos significativos de Argentina, y de la República Federal de Alemania, a los que haremos referencia de manera muy panorámica.

9. A) Por lo que respecta al *régimen federal argentino* debemos recordar que desde hace bastante tiempo se introdujeron garantías constitucionales en el ámbito de las Cartas provinciales, y para dar un ejemplo, debemos recordar que el *derecho de amparo* se consagró en el derecho argentino en el artículo 17 de la Carta Provincial de Santa Fe de 13 de agosto de 1921¹⁰, es decir, con mucha anterioridad a la consagración de este instrumento tutelar en el ámbito de la Carta Federal, sólo se incorporó el derecho de amparo a esta última hasta la reforma de agosto de 1994¹¹. El mencionado precepto constitucional local fue reglamentado por la ley 2499¹². El propio derecho de amparo se extendió paulatinamente a otras constituciones locales de esa época, entre las cuales pueden mencionarse la regulación de esta institución por los artículos 26 y 27 de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos de 1933¹³, y el 22 de la Ley

competencia del tribunal constitucional (español)», en la obra *Justicia constitucional local*, cit. *supra*, pp. 89-100 y 159-194, respectivamente.

¹⁰ El citado artículo 17 de la Constitución de Santa Fe de 1921, dispuso: «Cuando un funcionario o corporación de carácter administrativo impida el ejercicio de un derecho de los expresamente declarados en la Constitución Nacional o Provincial, el lesionado en su derecho tendrá acción para demandar judicialmente por procedimiento sumario la inmediata cesación de los actos inconstitucionales». Cfr. *Digesto Constitucional Argentino*, Buenos Aires, s. f., p. 359.

¹¹ Cfr. Sobre la introducción del derecho de amparo en el artículo 43 de la Constitución Federal argentina reformada en 1994, existe una amplia bibliografía, pero nos limitaremos a señalar los estudios más significativos: OSVALDO ALFREDO GOZÁINI, *El derecho de amparo. Proceso de amparo, protección de intereses difusos; hábeas data, hábeas corpus*, 2ª ed., Buenos Aires, Depalma, 1998; ALBERTO NATALE, *Comentarios sobre la Constitución. Lsa reforma de 1994*, Buenos Aires, Depalma, 1995, pp. 67-72; FELIPE SEISDEDOS, «Amparo, hábeas data y hábeas corpus en la reforma de 1994», en la obra editada por el Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, *Derecho Constitucional de la Reforma de 1995*, Buenos Aires, Depalma, 1995, t. I, pp. 452-462; NÉSTOR PEDRO SAGÜÉS, *Derecho Procesal Constitucional. 3, La acción de amparo*, 4ª. Ed., Buenos Aires, Editorial Astrea, 1995, pp. 663-687; GERMÁN J. BIDART CAMPOS, *Manual de la Constitución Reformada*, Buenos Aires, Ediar, 1998, t. II, pp. 371-404.

¹² Cfr. SALVADOR DANA MONTAÑO, «La reglamentación del amparo jurisdiccional de los derechos y garantías», en *La Ley*, Buenos Aires, 9 de diciembre de 1966, p. 3.

¹³ Cfr. EUGENIO ORLANDO, «La acción de amparo en la Constitución de Entre Ríos», en *Jurisprudencia Argentina*, Buenos Aires, 12 de septiembre de 1966, p. 2; ARTURO BUSTOS

Suprema de la Provincia de Santiago del Estero de 2 de junio de 1939, este último reglamentado con una técnica inadecuada en los artículos 673 a 685 del Código de Procedimientos Civiles de la misma Provincia, promulgado en 1944¹⁴.

10. Posteriormente fueron varios los textos fundamentales provinciales que establecieron de manera expresa el recurso o acción de amparo como un instrumento protector de los derechos humanos consagrados tanto en las cartas locales como en la Constitución Nacional¹⁵, en la inteligencia de que varios de ellos distinguieron claramente entre el *habeas corpus*, al cual le asignaron la función tradicional de la libertad física y de la integridad personal, en tanto que el amparo protegía todos los restantes derechos de la persona humana consagrados constitucionalmente. Tal es el caso de las siguientes leyes fundamentales¹⁶:

11. a) Artículo 145, fracción 13 de la Constitución de la Provincia de Corrientes de 17 de agosto de 1960¹⁷; b) artículo 34 de la Constitución de la Provincia del Chubut de 26 de noviembre de 1957¹⁸; c) artículo 20 de la Constitución de la Provincia de Formosa, en vigor a partir del 30 de noviembre de 1957; d) artículo 16 de la Constitución de la Provincia de la Pampa, de 6 de noviembre de 1960; e) artículos 16, 17 y 18 de la Constitución de la Provincia de Misiones de 21 de abril de 1958; f) artículo 11 de la Constitución de la Provincia de Río Negro de 10 de diciembre de 1957; g) artículo 15 de la Constitución de la Provincia de Santa Cruz de 6 de noviembre de 1957; y h) artículo 17 de la entonces nueva Constitución de la Provincia de Santa Fe (ver *supra* párrafo 9), de 14 de abril de 1962¹⁹.

NAVARRO, «Los recursos de amparo en las Constituciones Provinciales», en *Revista Jurídica*, San Miguel de Tucumán, Argentina, 1960, p. 31.

¹⁴ Cfr. ANTONIO CASTIGLIONI, «Recurso civil de amparo», en *Revista de Derecho Procesal*, Buenos Aires, 1946, t. II, pp. 48-58. Sobre el inconveniente de reglamentar el amparo en un código procesal civil, puede consultarse la crítica de NICETO ALCALÁ-ZAMORA Y CAS-TILLO, en «Miscelánea de libros procesales», en la misma *Revista de Derecho Procesal*, 1945, t. II, pp. 77-78.

¹⁵ Cfr. SEGUNDO V. LINARES QUINTANA, *Derecho constitucional de las nuevas provincias*, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1962, esp. pp. 49-54, sostuvo que «Todas las constituciones de las nuevas provincias (de entonces), han prestado la debida atención a la garantía efectiva de la libertad, previniendo los remedios técnico-jurisdiccionales adecuados», p. 49.

¹⁶ Cfr. ARTURO BUSTOS NAVARRO, «Los recursos de amparo en las Constituciones Provinciales», cit. *supra*, pp. 131-132.

¹⁷ Cfr. JUAN R. AGUIRRE LANARI, «Algunos aspectos de las reformas introducidas en la Constitución de Corrientes», en *Revista Argentina de ciencia Política*, Buenos Aires, julio-diciembre de 1960, p. 279.

¹⁸ Cfr. SEGUNDO V. LINARES QUINTANA, *Derecho constitucional de las nuevas provincias*, cit. *supra*, p. 132; CÉSAR ENRIQUE ROMERO, «Acción de amparo de los derechos y garantías constitucionales», en *Revista Jurídica de Buenos Aires*, abril-junio de 1959, p. 90.

¹⁹ Los textos de los preceptos anteriores pueden consultarse en los dos estudios mencionados en la nota anterior; LINARES QUINTANA, pp. 164-291; ROMERO, pp. 90 y 91.

12. Un segundo grupo de disposiciones constitucionales provinciales otorgaron al *hábeas corpus* una amplitud que les permitía proteger no sólo la libertad física y la integridad personal, sino también los restantes derechos de la persona humana establecidos en las normas fundamentales locales y en la nacional, de manera que dicha institución abarcó dentro de sí también al derecho de amparo, y a este respecto podemos mencionar los siguientes preceptos: a) artículo 16 de la Constitución de la Provincia del Chaco de 7 de diciembre de 1957, y b) artículo 44 de la Constitución de la Provincia del Neuquén de 29 de noviembre de 1957²⁰.

13. Varios de estos preceptos mencionados en los dos párrafos anteriores y también algunos otros de las Constituciones Provinciales fueron reglamentados, la mayor parte de ellos, con posterioridad al derrocamiento del primer gobierno del General Perón en 1955: a) La primera local sobre amparo reglamentó el artículo 17 de la Constitución de la Provincia de Santa Fe de 1921 (ver *supra* párrafo 9), o sea la número 2994, promulgada el primero de octubre de 1935²¹; b) otra de las primeras leyes reglamentarias que se expidieron en el ámbito local fue Ley sobre el Recurso de Amparo, número 2582, de la Provincia de Entre Ríos (ver *supra*), publicada el 27 de noviembre de 1946, con varias reformas posteriores²²; c) en seguida se debe mencionar la ley número 2335 promulgada el 7 de octubre de 1954 en la Provincia de Mendoza, es decir, poco tiempo antes de la caída el gobierno del general Perón; d) Ley sobre Recurso de Amparo, número 11, de la Provincia de Santa Cruz promulgada el 17 de julio de 1958; e) pocos días antes de la precedente, es decir, el 30 de junio de 1958, fue sancionada la Ley sobre el Recurso de Amparo, número 2596, de la Provincia de San Luis; f) le siguió la Ley de Amparo, número 146 de la Provincia de Misiones promulgada el 14 de noviembre de 1961²³; g) Ley sobre Recurso de Amparo, número 2690, de la Provincia de La Rioja, sancionada el 7 de septiembre de 1960, pero publicada el 12 de octubre de 1962²⁴;

²⁰ Cfr. las dos obras citadas en las notas anteriores, LINARES QUINTANA, pp. 49, 54 y 230; ROMERO, p. 90.

²¹ Dicho ordenamiento no designaba al amparo expresamente por ese nombre sino como «mandamientos de suspensión, previsión y ejecución». El texto de dicha ley nos fue proporcionado por el Profesor Salvador M. Dana Montaña.

²² Cfr. EUGENIO ORLANDO, «La acción de amparo en la Constitución de Entre Ríos», cit. *supra*, pp. 1-4. El autor consigna, además, el texto refundido de la propia Ley de Amparo.

²³ Ordenamiento publicado en *Anales de Legislación Argentina*, Buenos Aires, 1964, tomo XXIV-B, pp. 1855-1857.

²⁴ Aparece en *Anales de Legislación Argentina*, Buenos Aires, 1963, tomo XXIII-B, pp. 1599-1600. Cfr. JUAN FRANCISCO LINARES, «Los derechos protegidos por el recurso de amparo», en *Jurisprudencia Argentina*, Buenos Aires, 24 de marzo de 1964, pp. 1-3.

15. h) el último ordenamiento de esa época lo fue la Ley de Acción de Amparo número 7166 para la Provincia de Buenos Aires, promulgada el 10 de diciembre de 1965²⁵, la que se consideró de gran importancia, en virtud de que, hasta cierto punto, sirvió de modelo y antecedente (aun cuando no en cuanto a las restricciones sobre la procedencia del derecho de amparo), a la ley nacional 16,986 promulgada el 7 de octubre de 1966²⁶, por el Gobierno Militar de esa época, con aplicación en la Capital Federal, en el Territorio de Tierra del Fuego y las islas del Atlántico Sur, así como por jueces federales en las provincias, en los casos en que el acto impugnado de la acción de amparo proviniera de una autoridad nacional²⁷.

16. Esta ley nacional sobre la acción de amparo pretendió recoger los lineamientos sobre dicho instrumento establecidos por la jurisprudencia, la doctrina y los proyectos anteriores²⁸, pero se apartó de los precedentes en varios aspectos, por lo que fue objeto de numerosos comentarios de carácter doctrinal, que en términos generales deben considerarse desfavorables, en cuanto señalaron las indebidas limitaciones a la procedencia del instrumento protector, sin desconocer los aspectos positivos que presentaba²⁹.

²⁵ El texto original de dicho ordenamiento fue consignado en *Anales de Legislación Argentina. Boletín Informativo número 6*, Buenos Aires, 25 de abril de 1966, pp. 56-58, y la versión de dicha ley tal como fue reformado por la 7261 de 30 de diciembre de 1966, aparece en el libro del conocido constitucionalista argentino JOSÉ LUIS LAZZARINI, *El juicio de amparo*, 2ª. ed., Buenos Aires, La ley, 1987, pp. 391-397. La citada Ley 7166 fue comentada ampliamente por el destacado procesalista MARIO AUGUSTO MORELLO, *Régimen procesal del amparo de la Provincia de Buenos Aires (Ley 7166)*, La Plata, Editora Platense, 1966, pp. 79-125.

²⁶ Ordenamiento publicado en el *Boletín Informativo. Anales de Jurisprudencia Argentina*, Buenos Aires, 21 de octubre de 1966, pp. 3-5.

²⁷ Cfr. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO, «La protección procesal de los derechos humanos en la reforma constitucional argentina de agosto de 1994, publicado primeramente en la obra coordinada por JOSÉ F. PALOMINO MANCHEGO y JOSÉ CARLOS REMOTTI CARBONELL, *Derechos humanos y Constitución en Iberoamérica. (Libro-Homenaje a Germán J. Bidart Campos)*, Lima, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (Sección Peruana)-Editorial Jurídica Grijley, 2002, pp. 493-531, reproducido en el libro de HÉCTOR FIX-ZAMUDIO, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 3ª. ed., México, Porrúa-UNAM, 2003, pp. 982-985.

²⁸ Así se desprende de la nota que dirige el Secretario de Justicia al Poder Ejecutivo, el que expidió dicho ordenamiento en uso de facultades legislativas al permanecer suspendido el Congreso Nacional disuelto por el gobierno militar, nota que acompañó al proyecto que sirvió de base a la ley mencionada. Cfr. *Boletín* mencionado en la nota anterior, p. 1.

²⁹ Cfr. ALBERTO F. ROBREDO, «La acción de amparo y la reciente ley 16,986», en *La Ley*, Buenos Aires, 3 de noviembre de 1966, esp. p. 3; BARTOLOMÉ A. FIORINI, «Acción de amparo. Graves limitaciones e inconsecuencias que la desnaturalizan», en *La Ley*, Buenos Aires, 3 de noviembre de 1966, pp. 1-3; GERMÁN J. BIDART CAMPOS, «La nueva Ley de Amparo», en *Jurisprudencia Argentina*, Buenos Aires, 29 de noviembre de 1966, pp., 3-4; SALVADOR M. DANA MONTAÑO, «La reglamentación legal del amparo jurisdiccional de

17. Sería difícil realizar un análisis panorámico de los mecanismos protectores de los derechos fundamentales en el ámbito provinciales argentino, es decir hábeas corpus y derecho de amparo, ya que en las legislaciones no sólo regulan los aspectos sustantivos sino también los procesales, como se desprende de lo dispuesto por la Constitución Nacional argentina (artículo 67, fracción 11 del texto original y 75, fracción 12, de la reforma de 1994)³⁰. Se ha señalado con acierto que las Cartas Provinciales y las leyes reglamentarias respectivas realizaron avances, en ocasiones con carácter experimental, en relación con el derecho nacional, al que precedieron en varios aspectos, y de manera destacada en relación con dichos instrumentos tutelares de los derechos humanos, como lo hemos señalado anteriormente.

18. Los ordenamientos provinciales argentinos presentan numerosos matices que hacen complicada su sistematización en la materia que examinamos, ya que como lo hemos señalado con anterioridad, las constituciones provinciales regulan el hábeas corpus y el derecho de amparo en ocasiones de manera unificada y en otras con aplicaciones específicas a determinados derechos, y además, han experimentado diversos cambios posteriores, de acuerdo con los que se han denominado ciclos constitucionales.

19. La doctrina ha señalado que en el ciclo de los años 80 las Cartas Provinciales mantienen la regulación de ambos instrumentos protectores (hábeas corpus y amparo) prácticamente en la totalidad de sus textos, pero en algunos casos el hábeas corpus se amplía como medio tutelar a las conductas ilícitas provenientes de particulares, como ocurre en las constituciones de Salta y de San Luis, y con anterioridad a ellas, también las leyes fundamentales de Entre Ríos, del Chaco y Formosa, como una reacción contra el estrecho criterio que guió la aplicación de la mencionada ley nacional 16,986 sobre la acción de amparo (ver *supra* párrafo 16)³¹. Según nuestro criterio, también influyó en los ordenamientos provinciales la expedición de la Ley Nacional de Hábeas Corpus 23,098 de septiembre de 1984, una vez restablecida la normalidad democrática y que era aplicable sólo en cuanto a la libertad de movimiento tanto en el ám-

los derechos y garantías», en *La Ley*, Buenos Aires, 8 de diciembre de 1966, pp. 1-7, entre otros.

³⁰ El precepto actual dispone: «Artículo 75. Corresponde al Congreso: «(...) 12: Dictar los códigos Civil, Comercial, de Minería, del Trabajo y Seguridad Social, en cuerpos unificados o separados, sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los tribunales locales o provinciales bajo sus respectivos (...)». (El subrayado es nuestro).

³¹ Cfr. FELIPE SEISDEDOS, «Amparo y hábeas corpus», en la obra *Derecho Público Provincial*, Instituto de Estudios Constitucionales y Políticos, Mendoza, Argentina, distribuido por Ediciones Depalma, Buenos Aires, tomo I, 1990, pp. 508-509.

bito nacional como local. Dicho ordenamiento fue promovido por el entonces senador y destacado procesalista Fernando de la Rúa con la colaboración de Julio B. Maier y Virgilio J. Loiácono³², y propició la introducción de este mecanismo tutelar en el último párrafo del artículo 43 de la Constitución Nacional argentina reformada en agosto de 1994.

20. Pero además de los mencionados instrumentos protectores de los derechos fundamentales de los gobernados, en el derecho constitucional provincial argentino se han establecido otros medios de control de la constitucionalidad, que en última instancia se atribuyen a los Tribunales Superiores, que es la denominación más generalizada, si bien también se utilizan el nombre de Cortes de Justicia, algunas calificadas como Supremas, aun cuando sus decisiones pueden ser revisadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los supuestos de la llamada *sentencia arbitraria*³³, o bien cuando se aparten de los precedentes del mismo alto tribunal, sin aportar nuevos argumentos que justifiquen la modificación de la citada jurisprudencia sentada por el tribunal en su carácter de intérprete supremo de la Constitución nacional y de las leyes dictadas en su consecuencia³⁴.

21. Por otra parte, en la mayoría de las Constituciones provinciales argentinas se establece el llamado *control difuso* de la constitucionalidad de las normas legislativas, que culmina en la instancia ante los tribunales superiores mencionados, que inclusive en algunos supuestos, si existe la disposición constitucional respectiva, puede pronunciarse de oficio, en todo caso, con efectos para el caso concreto, pero también es frecuente el establecimiento de la *acción de inconstitucionalidad*, que se hace valer en la mayoría de los supuestos de manera directa ante dichos altos tribunales, en algunas provincias inclusive por acción popular. Los efectos de los fallos de dichos organismos jurisdiccionales pueden ser de carácter general o *erga omnes* cuando se impugnan normas generales y existe interés

³² Cfr. NÉSTOR PEDRO SAGÜÉS, *Derecho Procesal constitucional. Hábeas corpus*, 2.^a ed., Buenos Aires, Astrea, 1988, pp. 114 y ss.; GUMERSINDO GARCÍA MORELOS, *El amparo hábeas corpus. Estudio comparativo, México-Argentina*, México, ABZ Editores, 1998, pp. 121-163.

³³ Este concepto de sentencia arbitraria ha permitido a la Corte Suprema Nacional argentina de conocer de los fallos de los tribunales supremos provinciales por medio del *recurso extraordinario constitucional*. Cfr. entre otros, NORBERT LÖSING, *La jurisdicción constitucional en Latinoamérica*, trad. de Marcela Anzola Gil, Madrid, Honrad Adenauer Stiftung-Dykinson, 2002, pp. 221-227; GENARO R. CARRIÓ, *Recurso extraordinario por sentencia arbitraria*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1967; JORGE REINALDO A. VANOSI, *Recurso extraordinario. Control de constitucionalidad*, Buenos Aires, Editorial Universidad, 1984, pp. 147-190.

³⁴ Cfr. el minucioso y documentado estudio de ALMA ROSA KEMELMAJER DE CARLUCCI, «Atribuciones de los Superiores Tribunales de Provincia», en la obra *Derecho Público Provincial*, cit. *supra*, tomo II, pp. 485-489.

público, en ocasiones con un solo fallo, pero en varios casos se requieren tres sentencias reiteradas para que se produzcan esos efectos. Finalmente también se atribuye a dichos tribunales superiores o cortes supremas provinciales el conocimiento y resolución de conflictos de poderes, de municipalidades y de competencia de jurisdicción interna, pero siempre que no afecten a autoridades federales o a la competencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, ya que dichas controversias deben referirse a conflictos internos relativos a la Cartas provinciales, cuya interpretación definitiva corresponde a los propios organismos jurisdiccionales provinciales³⁵.

22. B) No contamos una bibliografía amplia por lo que respecta a los instrumentos de control constitucional establecidos en el ámbito local brasileño, que en lo general se inspiran en esta materia en el modelo federal, pero podemos afirmar que la República Federativa del Brasil ha consagrado un sistema de doble jurisdicción según el modelo estadounidense, ya que por una parte se han establecido tribunales federales, encabezados por el Supremo Tribunal Federal, para conocer y decidir los conflictos derivados de la aplicación de las normas generales de carácter federal, incluyendo la Constitución (artículo 92 de la Constitución Federal)³⁶; y por la otra, los Estados poseen la facultad de organizar de manera autónoma los organismos jurisdiccionales locales. De acuerdo con el artículo 125 de la Carta Federal, los Estados organizarán su poder judicial de acuerdo con los principios en dicha Constitución, y por ello, la fracción I de dicho precepto dispone que la competencia de los tribunales será establecida por la Constitución del Estado respectivo y corresponde al Tribunal de Justicia local, que es el de mayor jerarquía, el derecho de iniciativa para la expedición de la ley orgánica judicial. Es importante señalar que el citado precepto fundamental establece en su fracción II, que corresponde a las Entidades Federativas regular la impugnación de la inconstitucionalidad de las leyes y de los actos normativos estatales y municipales, en relación con la Constitución local³⁷.

23. Debido a que sería necesario realizar un examen de las distintas legislaciones de las Entidades Federativas, lo que excedería notoriamente el propósito de este estudio comparativo, únicamente nos es posible señalar algunos aspectos muy generales sobre el derecho procesal constitucional local brasileño, el cual se fue desarrollando de manera paulatina, especialmente a partir de la Carta Federal de 1934 y se incrementó con las innovaciones establecidas por la Constitución Federal de 1988, que además del tradicional *mandado se segurança* promovido por particulares,

³⁵ Cfr. *op. ult. cit.*, pp. 489-527.

³⁶ Cfr. JOSÉ AFONSO DA SILVA, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 22.^a edición, Sao Paulo, Malheiros Editores, 2004, pp. 553-578.

³⁷ Cfr. *op. ult. cit.*, pp. 613-617.

denominado en castellano como mandamiento de amparo, introdujo los procesos de *mandado de segurança* colectivo; *mandado de injunção* y *habeas data*)³⁸, que también fueron *capotado* en su ámbito por varias Cartas de las Entidades Federativas, en relación con las violaciones de los derechos fundamentales por parte de las autoridades locales.

24. De acuerdo con la doctrina, el control constitucional local brasileño está integrado por acciones, procedimientos y órganos judiciales (y también políticos), para garantizar la supremacía y la eficacia de las Constituciones de los Estados en los ámbitos personal, temporal y territorial de dichas Entidades, que corresponde también al régimen jurídico municipal. Este control constitucional local puede desarrollarse por la vía difusa, es decir, por conducto de la facultad de los jueces locales para desaplicar las leyes de su respectiva Entidad Federativa si contradicen la Carta del Estado. Algunas de las Constituciones Estatales han establecido un control de constitucionalidad incidental, cuando se impugna en la vía concentrada y directa las normas legislativas estatales que influyen en la Carta local respectiva³⁹.

25. C) Haremos también unas breves referencias al derecho procesal constitucional local en la República Federal de Alemania, en la cual existe una doble jurisdicción constitucional, tanto federal como local. Como ocurrió en Argentina con el derecho de amparo, en el ordenamiento alemán se introdujo el instrumento equivalente, es decir, la llamada *Verfassungsbeschwerde* (literalmente queja constitucional), pero también traducida al castellano como recurso de amparo⁴⁰. Este instrumento de protección de los derechos fundamentales surgió primeramente en el ámbito local, si se toma en consideración que no se regulaba en la Constitución Federal llamada también de Weimar de 11 de agosto de 1919, pero se introdujo en el parágrafo 93 de la Carta Constitucional del Estado de Libre de Baviera (*Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern*), llamada también «Constitu-

³⁸ Cfr. J. M. OTHON SIDOU, «Las nuevas figuras del derecho constitucional brasileño; *mandado de injunção* y *habeas data*», trad. de HÉCTOR FIX-ZAMUDIO, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 70, enero-abril de 1991, pp. 169-187; JOSÉ AFONSO DA SILVA, *Mandado de injunção y habeas data*, Sao Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1989; *Id.*, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, citado en las dos notas anteriores, pp. 435-455.

³⁹ Cfr. RUY SAMUEL ESPINOLA, «Jurisdição constitucional estadual: notas para comprender su problemática no ambito da Federação Brasileira», en *Escola Superior da Magistratura do Estado de Santa Catarina*, 2003, pp. 89-141; *Id.*, «Jurisdição constitucional estadual: notal para comprender sua problemática no ambito da federação brasileira», en la obra *Derecho Constitucional*. cit. *supra*, pp. 385-455.

⁴⁰ Cfr. PETER HÄBERLE, «El recurso de amparo en el sistema germano-federal de jurisdicción constitucional», trad. de Carlos Ruiz Miguel, en la obra coordinada por DOMINGO GARCÍA BELAUNDE y FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO, *La jurisdicción constitucional en Latinoamérica*, Madrid, 1997, pp. 227-282.

ción de Bamberg» de 14 de agosto del mismo año de 1919, y posteriormente en la Constitución del mismo Estado Libre de Baviera de 2 de diciembre de 1946, es decir con anterioridad de la Ley Fundamental alemana de 1949, llamada también «Constitución de Bonn», que no reguló este instrumento, sino que fue creado en los artículos 90 a 96 de la Ley (ordinaria) Federal de 12 de marzo de 1951, que regula la estructura y funciones del Tribunal Federal Constitucional, reformada el 21 de junio de 1956⁴¹.

26. Existe, pues en la República Federal Alemana una doble jurisdicción constitucional (*doppelte Gerichtsschutz*), pero se ha procurado que no se presente una concurrencia entre las facultades del Tribunal Federal y los de las Provincias o Estados (*Länder*), y menos aún contradicciones entre los dos sistemas de control de la constitucionalidad, ya que mientras el Tribunal Federal se ocupa únicamente de la aplicación e interpretación de la Ley Fundamental, los tribunales de los Estados sólo pueden conocer de los conflictos relativos a las Constituciones locales, y sólo en casos de excepción, el primero puede decidir respecto a los derechos procesales fundamentales consagrados también en las Cartas provinciales o sobre al derecho de igualdad en los casos de control de las elecciones locales, pero siempre desde el punto de vista de la Carta Federal⁴².

27. Se puede afirmar que existen y funcionan normalmente quince tribunales constitucionales de carácter local en la República Federal de Alemania, ya que el único Estado que carece de organismo jurisdiccional especializado propio es el de Schleswig-Holstein, ya que la Carta Fundamental de dicha Entidad Federativa dispone de acuerdo con una tradición en el ordenamiento alemán, que sus conflictos internos de carácter constitucional se confían al Tribunal Federal Constitucional, en la inteligencia de que sus decisiones se reducen a establecer la conformidad del acto o de la norma impugnada con la Constitución local, y sólo en casos excepcionales, con la Carta Federal⁴³.

28. Excedería los límites de este estudio señalar las competencias y atribuciones de cada uno de estos tribunales constitucionales locales, pero de manera general podemos afirmar que son similares a las del Tribunal Federal Constitucional, en cuanto a los llamados *konkrete* y *abstrakte Normenkontrolle*, pero con diversas modalidades, es decir, la declaración de inconstitucionalidad con base en un caso judicial concreto, que no

⁴¹ Cfr. MAURO CAPPELLETTI, *La jurisdicción constitucional de la libertad*, trad. de HÉCTOR FIX-ZAMUDIO, México, UNAM, 1961, pp. 39-62.

⁴² Cfr. NORBERT LÖSIG, «La doble jurisdicción constitucional en Alemania», en la obra *Justicia constitucional local*, coordinada por EDUARDO FERRER MAC-GREGOR y RODOLFO VEGA HERNÁNDEZ, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, 2003, pp. 297-300.

⁴³ *Op. últ. cit.*, pp. 299-300.

puede hacerlo el juez de la causa, sino que debe remitir el expediente al tribunal constitucional, o bien de manera directa por parte de los organismos afectados, y en ambos supuestos, la citada declaración puede tener efectos generales o *erga omnes*, pero siempre en relación con la Constitución local. Por otra parte, sólo en tres Entidades Federativas pueden impugnarse por los afectados los actos que afecten sus derechos fundamentales consagrados en la Carta de la Entidad Respectiva, por medio de una *Verfassungsbeschwerde* (queja constitucional o amparo) de carácter local, que son los Estados de Baviera, Hessen y Saarland⁴⁴.

29. Para aquellos que tienen interés en conocer en detalles la estructura y funcionamiento de los citados quince tribunales constitucionales locales en la República Federal Alemana y comprendan el idioma alemán, pueden consultar el documentado libro elaborado por el distinguido jurista Christian Pestalozza, *Verfassungsverfahren* (Derecho Procesal Constitucional), en el cual se analizan los tribunales constitucionales de los Estados de Baden-Württemberg; Bayern (Baviera); Berlin; Bremen (Brema); Hamburg (Hamburgo), Hessen; Niedersachsen; Nordrhein-Westfalen; Rheinland-Pfalz (Renania Palatinado); Saarland y Schleswig-Holstein⁴⁵.

3. SURGIMIENTO DEL CONTROL CONSTITUCIONAL LOCAL EN MÉXICO. LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ

30. Como antecedente mediato podemos mencionar la introducción de una especie de derecho de amparo local en la Constitución del Estado de Chihuahua, por medio del llamado recurso de queja por la violación de los derechos fundamentales establecidos en dicha Carta Fundamental y que se conoce vulgarmente como «amparito» que no ha tenido aplicación práctica y que la doctrina considera como una ilusión o aspiración constitucional⁴⁶. Puede afirmarse que las garantías constitucionales de carácter jurisdiccional local son bastante recientes, ya que su evolución actual se inició con la reforma sustancial a la Constitución del Estado de Veracruz publicada el 3 de febrero de 2000 y que constituye un cambio muy pro-

⁴⁴ CHRISTIAN PESTALOZZA, *Verfassungsverfahren. Der Verfassungsverfahren des Bundes und der Länder mit einem Anhang zum Internationalen Rechtsschutz* (Derecho procesal constitucional. La jurisdicción constitucional de la Federación y de las Entidades Federativas con un apéndice sobre la protección jurídica internacional), 3.ª ed., München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1991, pp. 372-377.

⁴⁵ *Op. últ. cit.*, pp. 372-654.

⁴⁶ Cfr. HÉCTOR VILLASANA ROSALES, «La Constitución estatal frente a las decisiones fundamentales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: el caso de Chihuahua», en *Derecho Constitucional Estatal*, cit. *supra*, pp. 98 y ss.

fundo respecto del texto anterior, por lo que inclusive puede hablarse desde el punto material, de una nueva Constitución⁴⁷.

31. Las garantías constitucionales en la Constitución reformada del Estado de Veracruz son muy amplias, ya que comprende varios instrumentos procesales: a) el juicio de protección de los derechos fundamentales (derecho de amparo local); b) recurso de regularidad constitucionalidad de los actos del ministerio público; c) controversias constitucionales; d) acciones de inconstitucionalidad; e) acción por omisión legislativa; y f) cuestiones de constitucionalidad⁴⁸.

32. El órgano del control tiene una doble configuración, en primer lugar se creó una Sala Constitucional en el seno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz (artículos 55, 56, párrafos y II, 64 y 65 de la Carta Fundamental del Estado y 32, 33, 38, 42 y 45 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la propia Entidad publicada el 26 de julio de 2000), con lo cual se tomó en cuenta los antecedentes de las salas constitucionales establecidas en varios ordenamientos centroamericanos (Costa Rica, El Salvador, Honduras y Venezuela), así como en Paraguay y Venezuela; en segundo lugar el Pleno del citado Tribunal Superior. La Sala se forma con tres magistrados y el Pleno (artículo 64 constitucional), con el Presidente del Tribunal que no integra ninguna de salas (ocho) y los presidentes de dichas salas, que son siete, con exclusión de la electoral (es decir, ocho magistrados de los veinticinco que integran el Tribunal (artículos 2º, 33 y 42 de la Ley Orgánica). La Sala constitucional está facultada para conocer y decidir sobre el juicio de protección de los derechos humanos; impugnaciones planteadas contra las resoluciones del ministerio público (sobre la reserva de la averiguación previa, el no ejercicio de la acción penal y el sobreseimiento que dicten los juicios con motivo del desistimiento de la acción que dicten los jueces con motivo del desistimiento de la acción que formule el ministerio público); y la cuestión de inconstitucionalidad. Al Pleno le corresponde decidir sobre las controversias, acciones de inconstitucionalidad y a acciones por omisión legislativa, de acuerdo con los proyectos de resolución elaborados por la mencionada Sala Constitucional⁴⁹.

⁴⁷ Cfr. CÉSAR I. ASTUDILLO REYES, *Ensayos de justicia constitucional*, cit. *supra*, pp. 59-71.

⁴⁸ Cfr. *op. últ. cit.*, pp. 71-90.

⁴⁹ Cfr. *ibidem*, pp. 92-93.

4. EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN OTRAS ENTIDADES FEDERATIVAS: QUERÉTARO, COAHUILA, GUANAJUATO, TLAXCALA, CHIAPAS, QUINTANA ROO, NUEVO LEÓN Y ESTADO DE MÉXICO

33. Las innovaciones establecidas por la Constitución del Estado de Veracruz, fueron seguidas por otras Entidades Federativas, que de esta manera establecieron una tendencia hacia el establecimiento de garantías constitucionales de carácter local, que ha tenido un desarrollo acelerado a partir del inicio de este siglo XXI.

34. A). En primer lugar debemos citar la *Constitución del Estado de Querétaro*, reformada el 15 de septiembre de 2000, para atribuir al Pleno del Tribunal Superior de Justicia la facultad de dirimir los conflictos que no sean competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre: a) El Poder Ejecutivo y el Legislativo del Estado; el Poder Ejecutivo o Legislativo del Estado con algún organismo constitucionalmente autónomo; c) los Municipios del Estado con organismos constitucionalmente autónomos, el Poder Ejecutivo o Legislativo del Estado; y d) Los Municipios del Estado. (artículo 70, fracción III, de la Carta Fundamental y 15, fracción IV de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de dicha Entidad Federativa).

35. B) En segundo término, la *Constitución del Estado de Coahuila* fue reformada por decreto legislativo publicado el 20 de marzo de 2001, de acuerdo con las cuales el artículo 158 de dicha Ley Fundamental equipara el Tribunal Superior de Justicia como Tribunal Constitucional con competencia local, con lo cual se sigue el ejemplo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las reformas de 1988 y 1995⁵⁰. Al Pleno de dicho Tribunal corresponde de acuerdo con los preceptos de la Carta Fundamental (artículos 158) y 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de dicha Entidad Federativa), la resolución de tres instrumentos de garantía constitucional: a) acción de inconstitucionalidad; b) controversias constitucionales, y c) recurso de revisión constitucional en relación con las resoluciones de los jueces ordinarios que declaren de oficio la inaplicabilidad de las normas generales que consideren contrarias a la Constitución de dicha Entidad Federativa, en los términos del segundo párrafo del artículo 133 de dicha Ley Suprema de la Federación, con lo cual se establece un sistema difuso de control constitucional que no ha sido aceptado

⁵⁰ Cfr. «Acta Constitutiva del Tribunal Superior de Coahuila como Tribunal Constitucional Local», que puede consultarse en *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, núm. 1, enero-junio de 2003, pp. 287-000.

respecto de la Constitución Federal por la interpretación de la Suprema Corte de Justicia a dicho precepto fundamental⁵¹.

36. C) La *Constitución del Estado de Guanajuato* fue reformada por decreto legislativo publicado el 20 de marzo de 2001, es decir en el mismo día en que fue modificada la Carta Fundamental del Estado de Coahuila, que examinamos en el inciso anterior, para introducir la nueva fracción XV de su artículo 89, que se refiere a las facultades del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia de la citada Entidad Federativa y por lo tanto, se confirió a dicho Pleno el conocimiento y resolución de dos garantías constitucionales: a) Las que impropiaamente se denominan como controversias legales, entre dos o más Municipios; uno o más municipios y el Poder Ejecutivo y Legislativo; así como entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, y b) las acciones de inconstitucionalidad que se promueva al menos por 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 dicha Constitución local, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la publicación de dicha norma. Dichas disposiciones fundamentales fueron desarrollados por la denominada Ley Reglamentaria de la fracción XV del artículo 89 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato, publicada el 3 de agosto del mismo año 2001, designación que nos parece inapropiada y hubiera sido preferible nombrarla Ley de Control Constitucional como lo hicieron los Congresos de los Estados de Tlaxcala y Chiapas, como se señalará más adelante.

37. D). La *Constitución del Estado de Tlaxcala* fue modificada por reforma publicada el 18 de mayo de 2001, para introducir garantías constitucionales en dicha Entidad Federativa, que fueron desarrollados por la Ley Orgánica del Poder Judicial de dicho Estado, publicada el 10 de enero de 2002 y de manera específica por la Ley de Control Constitucional, esta última publicada el 30 de noviembre de 2001. De acuerdo con estos ordenamientos, corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia de Tlaxcala, integrado por 14 magistrados propietarios y tres supernumerarios el conocimiento de los siguientes instrumentos de garantía de la constitucionalidad local: a) juicio de protección constitucional (derecho de amparo); b) juicio de competencia constitucional (equivalente a las controversias constitucionales, incluyendo las de atribución entre los órganos

⁵¹ El párrafo tercero del artículo 158 reformado de la Constitución de Coahuila, dispone: «Cuando la autoridad jurisdiccional considere en su resolución que una norma es contraria a esta Constitución, con base en lo establecido en 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 revisará la resolución en los términos que disponga la ley.»

del poder del Estado); c) acción de inconstitucionalidad, y d) acción por omisión legislativa.

38. E) La Carta Fundamental del *Estado de Chiapas* fue reformada por decreto legislativo publicado el 6 de noviembre de 2002, para regular instrumentos de control constitucional. El artículo 49 reformado de dicha Constitución local dispone que el Tribunal Superior de dicha Entidad Federativa funcionará en una Sala Superior y en Salas Regionales Colegiadas y Unitarias. A dicha Sala Superior corresponde, según la fracción I del artículo 50 constitucional, garantizar la supremacía y control de la citada Constitución local mediante su interpretación. Dicha Sala funciona exclusivamente en pleno y se compone de siete miembros que se denominan «magistrados de la sala superior», y les corresponde decidir sobre las siguientes garantías constitucionales de carácter procesal: a) controversias constitucionales; b) acciones de inconstitucionalidad; c) acción por omisión legislativa, y d) cuestión de inconstitucionalidad.

39. F) La *Constitución del Estado de Quintana Roo* fue modificada por reforma publicada el 28 de noviembre de 2003, que introduce una Sala Constitucional y Administrativa, que no obstante su denominación se integra por un solo magistrado numerario, adscrito al Tribunal Superior de Justicia de dicha Entidad Federativa, que tiene la competencia restringida de formular los proyectos de resolución que debe decidir el Pleno de dicho Tribunal, este último integrado por ocho magistrados numerarios (artículos 103, fracción VIII; 104 y 105 de la citada Carta Fundamental)⁵². Dichos preceptos constitucionales fueron desarrollados por la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado publicada el 16 de diciembre del citado año de 2003. A la supuesta Sala, es decir al magistrado que la integra le corresponde formular los proyectos de que conocerá y decidirá el Pleno, de los siguientes instrumentos: a) controversias constitucionales; b) acciones de inconstitucionalidad y c) acciones por omisión legislativa.

40. G) La *Constitución del Estado de Nuevo León* fue reformada en esta materia por decreto legislativo publicado el 14 de julio de 2004. De acuerdo con los artículos 95 y 96, fracción I, de dicha Carta Fundamental, corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia de dicha Enti-

⁵² El artículo 104 de la citada Constitución del Estado de Quintana Roo, contiene una disposición explicativa de la reforma, que más bien correspondería a una exposición de motivos: «El control constitucional se erige dentro del régimen interior del Estado, como un medio para mantener la eficacia y vigencia de esta Constitución; tiene por objeto dirimir de manera definitiva e inatacable en el orden jurídico estatal, los conflictos que por la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, surjan en el ámbito interior del Estado entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo o entre uno de ellos y los municipios que conforman el Estado; o entre dos o más municipios, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 76, fracción VII, 103, 105, 107 y último párrafo de la fracción II del 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.»

dad Federativa, de la que califica como controversia de inconstitucionalidad local, que puede ser promovida el Estado y los municipios, así como los poderes u órganos públicos estatales y municipales para impugnar actos de autoridad o normas generales que invada su competencia garantizada por dicha Constitución y que provengan de otro diverso poder u órgano estatal y municipal, pero el Poder Judicial del Estado no podrá ser parte actora ni demandada por medio de dicho instrumento.

41. También se introduce la acción de inconstitucionalidad local para impugnar normas generales expedidas por el Congreso o por cualquier ayuntamiento, que en abstracto violen los derechos fundamentales emanados de dicha Constitución o violen la distribución de competencias que en dicha Carta Fundamental se establecen para el Estado, los municipios o para cualquiera de los poderes u órganos públicos estatales o municipales. Dicha acción puede promoverse por los diputados tratándose de normas generales expedidas por el Congreso del Estado y por los regidores, tratándose de normas generales expedidas por su respectivo ayuntamiento, así como por el Procurador de Justicia del Estado (artículo 96 de la Constitución y escuetamente, el 18 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado). Se hace referencia en el citado precepto fundamental de una Ley Reglamentaria, que todavía no se expide.

42. H) La más reciente reforma constitucional local para introducir instrumentos de control de la constitucionalidad ha sido la *Carta Fundamental del Estado de México* por decreto legislativo publicado el 12 de julio de 2004, por el cual fue adicionó el artículo 88 bis de dicha Ley Suprema para crear una Sala Constitucional situada en el Tribunal Superior de Justicia, que a diferencia de las establecidas en los Estados de Veracruz, Chiapas y Quintana Roo, no sólo decide algunas cuestiones de constitucionalidad como la primera o únicamente tramita y formula proyectos como las restantes, sino que tiene la función de conocer y decidir de manera definitiva los conflictos constitucionales que le son sometidos, por lo que tiene similitud con las Salas Constitucionales de varios países latinoamericanos.

43. Dicha Sala Constitucional fue establecida de acuerdo con la iniciativa que presentó ante la LV Legislatura de dicha Entidad Federativa con el apoyo del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional por el conocido jurista y legislador Humberto Benítez Treviño el 25 de noviembre de 2003⁵³. De acuerdo con el citado artículo 88 bis de

⁵³ Cfr. el libro de dicho autor intitulado *La Sala Constitucional del Estado de México como expresión del Federalismo del siglo XXI*, que se encuentra actualmente en prensa en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp. 86-112 del original. Como apéndices de dicha obra se transcriben los textos actualizados tanto de la Constitución como de las Leyes, Orgánica del Poder Judicial, y Reglamentaria del artículo 88 bis de dicha Carta Fundamental, todas del Estado de México.

la Constitución mencionada, dicha Sala Constitucional tiene como función esencial garantizar la supremacía y el control de dicha Ley Fundamental, así como substanciar y conocer de dos instrumentos de resolución de conflictos fundamentales: a) las controversias constitucionales, con excepción a las que se refieran a la materia electoral, surgidos entre el Estado y uno o más municipios; uno municipio y otro, uno o más municipios y el poder ejecutivo o legislativo del Estado; así como entre el poder ejecutivo y el legislativo; y b) las acciones de inconstitucionalidad planteadas en contra de leyes, reglamentos estatales o municipales, bandos municipales o decretos de carácter general que se consideren contrarios a la Carta Fundamental local. Dicho precepto fue desarrollado por las Leyes, Reglamentaria del Artículo 88 Bis de la Constitución y Orgánica del Poder Judicial, ambas del citado Estado de México, publicadas la primera el 9 de septiembre y las reformas a la segunda, el 10 del propio mes, de 2004.

5. LOS ORGANISMOS JURISDICCIONALES DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD LOCAL

44. Como el análisis que hemos intentado del derecho procesal constitucional de carácter local es bastante complejo, y además debido al carácter panorámico de este estudio, no intentaremos el examen de esta materia en cada una de las Entidades Federativas en las que se ha implantado recientemente, sino lo haremos de una manera institucional, por considerarlo más sencillo.

45. Iniciaremos el análisis con la observación de los organismos jurisdiccionales a los cuales se ha encomendado el conocimiento y la resolución de los instrumentos procesales de garantía constitucional de carácter local, que son muy variables, ya que en algunas Entidades Federativas se atribuye el conocimiento de estos instrumentos, al menos parcialmente, a una Sala Constitucional, en otros a una Sala Superior o al tribunal en Pleno, del Tribunal Superior del Estado, pero en ninguno se ha establecido un tribunal constitucional especializado en sentido estricto.

46. A) En el *Estado de Veracruz*, las reformas constitucionales y legales del año 2000, dividieron la competencia para el conocimiento de las garantías constitucionales que establece en dos organismos, ambos pertenecientes al Tribunal Superior de Justicia de dicha Entidad Federativa. El citado Tribunal se integra con veinticinco magistrados, divididos en ocho salas: tres civiles, tres penales, la electoral y la constitucional, todas con tres magistrados, pero el Presidente del citado Tribunal no integra sala ordinaria sino únicamente la constitucional. Todos los magistrados son nombrados por el Congreso a propuesta del Gobernador del Estado con los votos aprobatorios de las dos terceras partes del total de sus integrantes.

tes, pero en los recesos del Congreso, la diputación permanente hará el nombramiento con carácter provisional, en tanto que el citado Congreso se reúne y otorga la aprobación definitiva (artículo 59 constitucional). Los citados magistrados son designados por un plazo de diez años y sólo serán removidos de conformidad con lo dispuesto por la Constitución local⁵⁴, sin posibilidad de reelección ya que el precepto constitucional respectivo (artículo 59, segundo párrafo), establece que los diez años son improrrogables.

47. a) La Sala Constitucional se compone de tres magistrados, por lo que para realizar las sesiones deben estar presentes la totalidad de sus miembros, pero sus decisiones se toman por unanimidad o por mayoría de votos. La deliberación de los fallos debe ser pública, excepto cuando la moral, el interés público o la ley determinen que sean privados. Cuando un magistrado disienta de la mayoría podrá formular voto particular que se insertará al final de la sentencia (artículo 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado). En cuanto a la discusión pública de la sentencia, se sigue la costumbre establecida por la Suprema Corte de Justicia, que interpretó el cuarto párrafo del artículo 94 de la Carta Federal, el que establece que: «En los términos que la ley disponga las sesiones del Pleno y de las Salas serán públicas, y por excepción secretas cuando así lo exijan la moral o el interés público.»

48. Las distintas leyes orgánicas del poder judicial de la Federación expedidas durante la vigencia de la Constitución de 1917 (actualmente artículos 6º. y 16 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1995), reiteran el precepto constitucional, pero no exigen que la discusión de los fallos sea pública, pero ésta ya se ha vuelto una costumbre, en contra de la práctica de la mayoría de los tribunales del mundo, en los cuales la publicidad radica en las audiencias en las que intervienen las partes y eventualmente los jueces y magistrados formulan preguntas a los abogados respecto de los argumentos expresados por éstos en las propias audiencias, pero el debate del fallo es secreto. Desde nuestro particular punto de vista, la discusión pública del fallo carece de un fundamento serio y se convierte en una mesa redonda que retrasa la sentencia, en tanto que las partes no tienen intervención, al menos ante la Suprema Corte y los tribunales superiores locales mexicanos que siguen esta práctica.

49. b) Por lo que respecta al Tribunal en Pleno al cual corresponde el conocimiento y decisión de algunas de las garantías de constitucionalidad, con apoyo en los proyectos presentados por la Sala Constitucional, se integra por ocho magistrados, es decir, con los presidentes de las

⁵⁴ El título Quinto de la citada Carta local establece que los mencionados magistrados pueden estar sujetos al juicio político y al llamado juicio de procedencia (este último es un requisito para suspender su inmunidad procesal y sujetarlos a un proceso penal ordinario por delitos del orden común).

salas, con exclusión de la electoral, además del Presidente del Tribunal Supremo. Las sesiones requieren de un quórum de seis magistrados (dos terceras partes de los integrantes). Las sesiones del Pleno deben ser públicas (no se precisa si para discutir el fallo) con excepción de los casos en que la moral o el interés público requieran que sean secretas (artículo 34 de la Ley Orgánica).

50. B) Por lo que respecta al *Estado de Querétaro*, el Tribunal Superior de Justicia, de acuerdo con el artículo 66 de dicha Carta Fundamental, que se compondrá cuando menos por diez propietarios y ocho supernumerarios electos por la Legislatura del Estado, y funcionará en Pleno y en Salas. Los magistrados durarán en el ejercicio de su cargo tres años y podrán ser reelectos y, si lo fueron sólo pueden ser removidos en sus funciones por motivos de responsabilidad señalados en el Título Séptimo de la propia Constitución. Según lo establecido por el artículo 12 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de dicha Entidad Federativa, el Tribunal en Pleno, al que según hemos señalado corresponde conocer y resolver las controversias constitucionales, se compone de los magistrados propietarios, y basta la presencia de siete de sus miembros para que pueda funcionar.

51. C) La Constitución del *Estado de Coahuila*, la reforma constitucional de 2001 atribuye al Pleno del Tribunal Superior de Justicia de dicha Entidad Federativa el conocimiento y decisión de los procesos de constitucionalidad, y expresamente le confiere el carácter de tribunal constitucional (ver *supra*). Sobre esta materia existe una discusión sobre si un organismo jurisdiccional que encabeza el poder judicial ordinario puede conferírsele esa denominación, o si la misma debe reservarse para los tribunales especializados de manera formal y material para decidir los conflictos que se derivan de la aplicación de las normas fundamentales, de acuerdo con el paradigma kelseniano. No entraremos en este debate ya que requeriría mayor espacio del que disponemos⁵⁵, sino que de manera simplista podemos afirmar que esa calificación se otorga a los organismos jurisdiccionales que desde el punto de vista material se les confiere como función predominante el conocimiento de cuestiones de constitucionalidad, aun cuando formalmente no tengan esa denominación, sino que constituyen la cabeza del poder judicial ordinario, como sucede actualmente con la Corte Suprema Federal de los Estados Unidos y con nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación a partir de las reformas constitucionales y legales de 1988 y especialmente de 1995, de acuerdo con las cuales inclusive se conforma únicamente con once Ministros se aproxima a la de la mayoría de los tribunales constitucionales en sentido estricto⁵⁶.

⁵⁵ Cfr. puede consultarse al respecto a CÉSAR I. ASTUDILLO REYES, *Ensayos de Justicia constitucional*, cit. *supra*, pp. 125-133.

⁵⁶ Cfr. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO, «La Suprema Corte de Justicia como tribunal constitu-

52. El *Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila* se integra por siete magistrados numerarios y seis supernumerarios. Sólo los primeros forman parte del Pleno, que es el único facultado para conocer de las cuestiones de constitucionalidad (artículos 136 de la Carta local y 126 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado). El procedimiento para la designación de dichos magistrados es complejo. En primer lugar, el artículo 145 de la Carta Fundamental local establece que la designación debe recaer de manera preferente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración (en realidad, impartición) de justicia o que lo merezcan por su notabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica, que es una reiteración de lo dispuesto por el segundo párrafo de la fracción III, del artículo 116 de la Constitución Federal)⁵⁷.

53. El Consejo de la Judicatura local debe elaborar una lista de candidatos a magistrados del Tribunal Superior, que se presenta al Gobernador del Estado en un lapso no mayor de cinco días. El citado Jefe del Ejecutivo estatal puede rechazar la lista de candidatos una sola vez y en ese supuesto el Consejo de la Judicatura envía una nueva lista, la que debe ser sometida para su aprobación por el Congreso del Estado, que pueda a su vez rechazarla, en cuyo caso el Gobernador puede designar un magistrado provisional hasta que el Congreso ratifique o rechaza la designación y este trámite se reitera hasta conseguir el consentimiento legislativo, pero si el Congreso o en su caso la diputación permanente no resuelven en un plazo de cinco días, los nombramientos se tendrán por aprobados (artículos 14 constitucional y 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial local).

54. Los magistrados del Tribunal Superior del Estado de Coahuila son designados por un período de seis años y durante el mismo únicamente pueden ser removidos por juicio político, responsabilidad penal o disciplinaria, pero si son reelectos, no pueden ser destituidos sino por las mismas causas o por haber cumplido setenta años de edad, que implica su retiro forzoso (artículos 135, 150 y 151 de la Carta Fundamental del Estado y 95 de la Ley Orgánica del Poder Judicial local).

55. D) Los procesos constitucionales se atribuyen por la *Constitución del Estado de Guanajuato*, al Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, el

cional», en las obras *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema mexicano. La reforma judicial de 1986-1987*, México, Porrúa, 1987, pp. 345-390; publicado también en el libro *Reformas constitucionales de la renovación nacional*, México, Porrúa, 1987, pp. 495-541

⁵⁷ El citado precepto fundamental dispone: «(...) Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de la justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica (...).»

que se integra por los magistrados numerarios, que son designados por el Congreso del Estado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, entre las ternas, que por turnos alternativos, presenten el Gobernador del Estado y el Consejo del Poder Judicial. En el caso de que el Congreso local rechace la totalidad de la terna propuesta, el Gobernador del Estado o el Consejo del Poder Judicial someterán una nueva, pero si esta segunda fuere rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Gobernador o el Consejo del Poder Judicial, según corresponda, siempre y cuando se satisfagan los requisitos que exigen para tal efecto dicha Carta Fundamental y la Ley (Orgánica del Poder Judicial). (artículo 87 constitucional).

56. E) Según la reforma constitucional del *Estado de Tlaxcala* de mayo de 2001, se confiere la jurisdicción constitucional al Pleno del Tribunal Superior de la misma Entidad Federativa, el que funciona también en Salas. El citado Tribunal se integra en su totalidad por 14 magistrados propietarios y tres supernumerarios (artículo 11 de la Ley Orgánica, ya que la composición del citado tribunal no se encuentra regulada constitucionalmente). El Pleno, que es el que está facultado para resolver cuestiones de constitucionalidad se integra por los catorce magistrados numerarios, y el Presidente del Tribunal tiene voto de calidad en caso de empate.

57. F) En la Constitución del *Estado de Chiapas* reformada en noviembre de 2002, se crea una Sala Superior en el Tribunal de la citada Entidad Federativa, que es la que tiene a su cargo el conocimiento de los instrumentos constitucionales, ya que dicho Tribunal Superior se integra, además con Salas Regionales Colegiadas y Unitarias. Todos los magistrados son designados por el Congreso del Estado de acuerdo con las ternas presentadas por el Gobernador, con la participación del Consejo de la Judicatura local, que puede expresar su opinión sobre las propuestas del titular del Ejecutivo del Estado (artículos 49, 50 y 52 constitucionales y 7º. de la Ley Orgánica respectiva). El Congreso debe hacer la designación, con una mayoría reforzada tratándose de los integrantes de la Sala Superior en el plazo de siete días y si no lo hace ocupará el cargo la persona que nombre el Gobernador dentro de las propuestas en terna (artículo 50, párrafo II de la Constitución del Estado). Los magistrados de la Sala Superior, que son siete con un quórum de cinco, deben ser nombrados por un período de siete años sin posibilidad de reelección, en tanto que los restantes magistrados sus funciones duran seis años pero sí pueden ser reelectos (artículo 50, párrafo III, constitucional y 20 de la Ley Orgánica). Los magistrados no pueden ser removidos sino por las causas de responsabilidad establecidas por el título IX de la Constitución y las reguladas por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chiapas.

58. G). De acuerdo con la Constitución del *Estado de Quintana Roo*, corresponde al Tribunal Superior de Justicia conocer de los instrumentos de control constitucional. Dicho Tribunal se integra por nueve magistrados numerarios y hasta tres supernumerarios. Los primeros son designados por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso de dicha Entidad Federativa dentro del plazo de quince días naturales, de la terna propuesta por el Gobernador. Si dentro de este lapso no resuelve el Congreso o rechaza dicha terna, el citado Gobernador dentro de quince días presentará una segunda terna, de la cual será elegido el magistrado mediante el voto secreto de cuando menos la mitad más uno de los diputados presentes, pero si no se alcanza dicha votación, dentro de un plazo de quince días, el Gobernador realizará la designación dentro de los integrantes de la segunda terna. En los recesos de la Legislatura, la Diputación Permanente hará el nombramiento con carácter provisional, en tanto se reúne y emite la probación definitiva (artículo 102 constitucional).

59. El Tribunal en Pleno se integra únicamente con los magistrados numerarios, con exclusión del que integre el Consejo de la Judicatura del Estado, y tiene competencia, de acuerdo con los artículos 104 y 105 de la Carta Fundamental local, para resolver las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad local y las acciones por omisión legislativa como se señaló anteriormente (ver *supra* párrafo 39), con el auxilio de un magistrado numerario que tiene la función de sustanciar y formular los correspondientes proyectos de resolución definitiva que corresponden al Pleno, y que recibe el nombre poco afortunado de *Sala Constitucional y Administrativa*.

60. G). Según los artículos 94 de la Constitución del *Estado de Nuevo León*, y 7-11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de dicha Entidad Federativa, el Tribunal Superior de Justicia, que funciona en Pleno y en Salas, se integra con trece magistrados, y el Pleno se conforma por la totalidad de los citados magistrados y será presidido por aquel que dicho Pleno designe. Es dicho Tribunal en Pleno al que le corresponde conocer y decidir las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad (artículos 96, fracción I, de la Carta Fundamental y 18, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial).

62. H) Por lo que respecta a la *Sala Constitucional del Estado de México*, la misma forma parte del Pleno del Tribunal Superior de dicha Entidad Federativa, integrado por salas colegiadas y unitarias (artículo 32 de la Ley Orgánica). Los magistrados de dicho Tribunal son designados por el Consejo de la Judicatura⁵⁸, previo examen de oposición y su nom-

⁵⁸ El citado Consejo de la Judicatura del Estado de México, tiene a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial local y se integra con el Presidente del

bramiento se sujeta a la aprobación de la Legislatura o de la Diputación Permanente del Estado, que la otorgará o negará en su caso, dentro del plazo improrrogable de diez días hábiles, y si no resolviera dentro del mismo, se tendrán por aprobados. En caso de negativa, el Consejo de la Judicatura formulará una segunda propuesta y si tampoco es aprobada, dicho Consejo quedará facultado para realizar un tercer nombramiento que surtirá efectos desde luego. Dichos magistrados durarán en su cargo 15 años y serán sustituidos de manera escalonada (artículos 16, 17 y 26 de la citada Ley Orgánica). A diferencia de las otras Salas Colegiadas del citado Tribunal Superior de Justicia, que se forman con tres magistrados, la Constitucional se integra con cinco.

6. LA PROTECCIÓN LOCAL DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

63. Iniciamos el análisis con los mecanismos de protección de los derechos fundamentales establecidos en las Constituciones locales, es decir, del *derecho de amparo*, que hasta antes de su introducción en dichas Cartas locales, se había estudiado sólo y esencialmente ante los tribunales federales.

64. Ya habíamos señalado que se había establecido un recurso de queja en el artículo 10 de la Constitución del Estado de Chihuahua de 1921, que podía interponerse directamente ante el Tribunal Superior de dicha Entidad Federativa, para la tutela de los derechos humanos consagrados por dicha Carta Fundamental, pero que no tuvo aplicación en la realidad, por lo que debe considerarse en desuso (ver *supra* párrafo 30).

65. Históricamente el derecho de amparo se introdujo, como es bien sabido y con ese nombre en la Constitución del Estado de Yucatán de 31 de marzo de 1840, de acuerdo con el proyecto presentado en el mes de diciembre anterior por algunos diputados al Congreso Local en una comisión encabezada por el ilustre jurista y político yucateco Manuel Crescencio García Rejón, con el propósito esencial de tutelar las llamadas «garantías individuales» establecidas en la propia Carta Fundamental, y por ello con toda justicia se considera a Rejón como uno de los creadores del juicio de amparo mexicano y además el primero que promovió la consagración de la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes en Latinoamérica⁵⁹.

Tribunal Superior de Justicia, que lo encabeza, con dos magistrados y dos jueces de primera instancia, designados mediante insaculación, y sus miembros duran en su encargo cinco años, son sustituidos de manera escalonada, y no podrán ser nombrados para un nuevo período, por lo que al concluir el mismo, deben reintegrarse a la función jurisdiccional que les corresponde (artículos 106-111 de la Constitución y 52 a 64 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, del Estado de México).

⁵⁹ Cfr. PHANOR J. EDER, «Judicial Review in Latina America», en *Ohio State Law Review Journal*, 1960, pp. 571-572.

66. El motivo por el cual el amparo mexicano apareció en una Entidad Federativa se debe a que en esa época se libraba una lucha encarnizada entre los partidarios del restablecimiento del régimen federal introducido por la Constitución de 1824, que eran los miembros del llamado partido liberal, y los conservadores que sostenían el régimen unitario consagrado en las Siete Leyes Constitucionales de 1836, que se había impuesto a los antiguos Estados (transformados en Departamentos), y en esos momentos dominaba en el Estado de Yucatán un gobierno local partidario de la unión federal⁶⁰.

67. Por otra parte debe tomarse en consideración que la Constitución Federal de 1824, que era la que pretendían restablecer los liberales, como lo hicieron en 1846, no contenía propiamente un catálogo de derechos fundamentales, ya que éstos, de acuerdo con el ejemplo del texto original de la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787, fueron consagrados por las Constituciones de los Estados. Esto ocurrió en México, ya que fueron las diversas Constituciones locales expedidas bajo el modelo de la Federal de 1824, expedidas entre 1825 y 1827, consagraban algunas de esos derechos humanos individuales, así fuera en forma escueta⁶¹.

68. No se ha realizado una búsqueda de los procesos de amparo que se realizaron en Yucatán bajo el imperio de la Carta Fundamental de 1841, pero no resulta sencillo que se hubiese desarrollado en un ambiente de inestabilidad política, pues en pocos años y en plena guerra con los Estados Unidos, es decir, en condiciones dramáticas se realizó en la ciudad de México un pronunciamiento encabezado por el General Mariano Salas contra el gobierno conservador del General Mariano Paredes Arriaga, que tuvo éxito al proponer el restablecimiento de la Constitución Federal de 1824. El 6 de diciembre de ese mismo año inició sus sesiones un nuevo Congreso Constituyente, del que formó parte entonces como

⁶⁰ Cfr. el volumen publicado por la Suprema Corte de Justicia, *Homenaje a don Manuel Crescencio Rejón*; México, 1960; HÉCTOR FIX-ZAMUDIO, «Algunos aspectos de la obra jurídica de Manuel Crescencio García Rejón», en *Edición conmemorativa, Medio Siglo de la Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, UNAM, 1991, pp. 488-501; MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA, «Yucatán: el origen del amparo local», en *Revista Jurídica Jalisciense*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Guadalajara, año 3, número 5, enema abril de 1993, reproducido en la obra *Historia del Amparo en México*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, t. I, *Referencia Histórica Doctrinal*, México, 1999, pp. 99-112, JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ, «La Constitución yucateca de 1841 y su juicio de amparo», en *Liber ad Honores Sergio García Ramírez*, México, UNAM, t. 1, pp. 647-655; *Id.* y FAUSTINO JOSÉ MARTÍNEZ MARTÍNEZ, *Apuntes para la Historia del Juicio de Amparo*, México, Porrúa, 2002, pp. 220-235.

⁶¹ La parte relativa de los textos de las Constituciones Locales expedidas durante la vigencia de la Carta de 1824, puede consultarse en la obra *Historia del Amparo en México*, citada en la nota anterior, t. II, *Antecedentes constitucionales y legislativos 1824-1861*, pp. 39-139.

diputado por el Distrito Federal Manuel Crescencio García Rejón. Como es bien conocido, en contra de la opinión mayoritaria de la Comisión de Constitución integrada entre otros por el mismo Rejón, se impuso el voto particular del ilustre Mariano Otero, que con cambios secundarios fue aprobado con el nombre de Acta Constitutiva y de Reformas de 21 de mayo de 1847, en cuyo artículo 25 se introdujo el juicio de amparo en el ámbito nacional⁶², lo que restringió la posibilidad de establecer esta institución en las Cartas locales que se expidieron posteriormente bajo la vigencia de la Constitución de 5 de febrero de 1957, ya que ésta acogió el juicio de amparo en sus artículos 101 y 102, y confirió competencia para conocerlo exclusivamente a los tribunales federales.

69. Por otra parte la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia sobre el segundo párrafo del artículo 126 de la Constitución Federal de 1857⁶³, en el sentido de que los jueces y tribunales locales no tenían la facultad de desaplicar leyes inconstitucionales, ya que únicamente lo podían hacer los tribunales federales por conducto del juicio de amparo federal regulado por los citados artículos 101 y 102 de la citada Ley Suprema, se mantuvo durante la vigencia de la Carta Federal vigente de 1917, en relación con el segundo párrafo del artículo 133 constitucional, muy similar a su predecesor a que hemos hecho referencia⁶⁴, no obstante algunas voces disidentes⁶⁵, lo que desalentó el establecimiento de instrumentos locales similares al juicio de amparo federal.

⁶² Cfr. la bibliografía sobre el amparo en el Acta de Reformas de 1847 es muy amplia, por lo que citamos únicamente las obras que nos parecen más significativas: HÉCTOR FIX-ZAMUDIO, *Acta Constitutiva y de Reformas de 1847*, Santa Fe de Bogotá, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, Universidad Externado de Colombia, Temas de Derecho Público, 46, 1997, pp. 46-60; *Id.*, «Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. Marco Jurídico, en la obra compilada por PATRICIA GALEANA, *México y sus Constituciones*, 2ª. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 233-240; RAFAEL SÁNCHEZ VÁZQUEZ, «La impronta de don Mariano Otero en el Acta de reformas de 1847», en la obra *La actualidad de la defensa de la Constitución. Memoria del Coloquio Internacional en celebración del Sesquicentenario del Acta de Reformas Constitucionales de 1847, origen federal del juicio de amparo*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-UNAM, 1997, pp. 309-331; SANTIAGO OÑATE, «El Acta de Reformas de 1847», en la obra *Derechos del Pueblo Mexicano*, cit. *supra*, t. III, pp. 142-150; y MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA (Estudio Introductorio y compilación), *La Reforma del Estado Federal. Acta de Reforma de 1847*, México, UNAM, 1998.

⁶³ Dicho precepto, que era una traducción casi literal del artículo VI de la Constitución Federal de los Estados Unidos, disponía en lo conducente: (...). Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones y leyes de los Estados.»

⁶⁴ La parte relativa del citado artículo 133 vigente, dispone en su segundo párrafo: «(...) «Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.»

⁶⁵ Cfr. como ejemplo podemos citar el excelente estudio del ilustre constitucionalista e

70. A) *Ese derecho de amparo local* ha sido introducido en primer término en el artículo 64, fracción I, de la Constitución del *Estado de Veracruz*, reformada en el año 2000, precepto que ha sido desarrollado por la Ley del Juicio de Protección de Derechos Humanos del Estado, publicada el 5 de julio del mismo año 2002. Este último ordenamiento aun cuando breve, comprende los lineamientos básicos de este instrumento tutelar, el cual únicamente puede proteger los derechos reconocidos u otorgados por la Constitución del Estado (artículo 1º.); puede ser promovido por quienes reciban un agravio personal y directo consecuencia del acto de autoridad violatorio de los derechos humanos (artículo 6º.), y procede de acuerdo con lo establecido el citado artículo 64, fracción I, de la Constitución local, contra cualquier acto o norma proveniente del Gobierno del Estado, los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública municipal o de los organismos autónomos del Estado. No corresponde el conocimiento directo a las Sala Constitucional del Tribunal Superior (ver *supra* párrafo 32), sino que debe promoverse primeramente ante los jueces de primera instancia del ramo civil o los de carácter mixto, a los que corresponde la tramitación (artículo 22, fracciones I y II de la Ley): El procedimiento es sumario de una sola instancia, regido por los principios de legalidad y suplencia de la queja en favor de la parte agraviada (artículo 4º, de la Ley), cuya decisión final corresponde a dicha Sala Constitucional de acuerdo con la sustanciación realizada por los mencionados jueces de primera instancia del ramo civil o de carácter mixto.

71. Con el objeto de deslindar, lo que no resulta sencillo, el instrumento procesal local del juicio de amparo federal, la Ley Reglamentaria dispone que el juicio mencionado no procede contra actos violatorios de garantías individuales contenidas en la Constitución Federal (artículo 30, fracción V). En cuanto a la sentencia pronunciada por la Sala Superior, la Ley Reglamentaria establece tres efectos: a) restituir a la persona agraviada en el ejercicio de sus derechos; b) reponer las cosas al estado en que se hallaban antes de cometida la violación si su naturaleza lo permite; y c) fijar el monto de la reparación del daño (artículo 57, fracciones I a III). Esto último es lo que distingue la institución veracruzana del juicio de amparo federal. Finalmente, los fallos deben cumplirse en un plazo no mayor de 48 horas después de su notificación personal a las autoridades responsables⁶⁶.

historiador mexicano ANTONIO MARTÍNEZ BAÉZ, «El indebido monopolio del Poder Judicial de la Federación para conocer de la inconstitucionalidad de leyes», *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, núm. 15, julio-septiembre de 1942, pp. 243-253; como un comentario a este estudio, HÉCTOR FIX-ZAMUDIO, «Antonio Martínez Baéz», en la obra *Ciencia y tecnología en México en el siglo XX*, México, Academia Mexicana de Ciencias, 2003, pp. 159-179.

⁶⁶ Cfr. CÉSAR I. ASTUDILLO REYES, *Ensayos de justicia constitucional*, cit. *supra*, pp. 74-77.

72. Esta regulación del derecho de amparo veracruzano fue impugnada por algunos Ayuntamientos del propio Estado por conducto de varias controversias constitucionales que interpusieron ante la Suprema Corte de Justicia contra la reforma de 2000 a la Carta Fundamental del Estado de Veracruz por estimar que con la creación del juicio para la protección e los derechos humanos que debe ser resuelto por la Sala Constitucional del Tribunal Superior de la citada Entidad Federativa, se invade la esfera competencial de los tribunales de la federación, específicamente por lo que se refiere al juicio de amparo⁶⁷.

73. El más alto tribunal del país por mayoría de votos estimó constitucional la reforma mencionada, ya que el citado juicio para la protección de los derechos humanos se circunscribe a la salvaguarda de los previstos en la Constitución de dicha Entidad Federativa, por lo que la Sala Constitucional del Tribunal Superior del Estado de Veracruz no cuenta con facultades para pronunciarse sobre violaciones a las garantías individuales que establece la Constitución Federal. Además, el instrumento jurídico local difiere del juicio de amparo federal en cuanto a su finalidad, ya que prevé que la violación de los derechos humanos implicará la sanción correspondiente y, en su caso, la reparación del daño, conforme lo dispone el artículo 4º de la propia Constitución estatal, lo que no acontece en el indicado mecanismo federal⁶⁸.

74. B) La segunda Carta Fundamental local que establece un instrumento procesal para la tutela de los derechos fundamentales es la del *Estado de Tlaxcala*, cuyo artículo 81, fracción I, no confiere una denominación concreta para el mecanismo tutelar de los derechos humanos de carácter local, pero la Ley reglamentaria de dicho precepto fundamental, lo califica en su artículo 65 de *juicio de protección constitucional*, el que según dicho precepto, tiene por objeto nulificar las normas y actos de las autoridades que violen las disposiciones contenidas en la Constitución local y en la demás legislación que de ella emane, en perjuicio de los particulares, aun cuando posee carácter optativo para el interesado.

⁶⁷ Cfr. EDUARDO FERRER MAC-GREGOR, «Derecho procesal constitucional local (La experiencia en cinco Estados: 2000-2004)», en la obra *Derecho Constitucional*, cit. *supra*, pp. 472-474.

⁶⁸ La tesis jurisprudencial de la Suprema Corte tiene el siguiente título: «Controversia constitucional. La facultad otorgada a la Sala Constitucional de Justicia del Estado de Veracruz-Llave para conocer y resolver el juicio de protección de derechos humanos, previsto en la Constitución Política de esa Entidad Federativa, no invade la esfera de atribuciones de los tribunales de Federación, pues aquél se limita a salvaguardar exclusivamente, los derechos humanos que establece el propio ordenamiento local. Controversia constitucional 16/2000 promovida por el Ayuntamiento del Municipio de Córdoba, Estado de Veracruz. Resuelta el 9 de mayo de 2000, por mayoría de cinco votos contra cuatro. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVI, agosto de 2002, tesis P. XXXIII/2002, p. 903.

75. El procedimiento sigue los lineamientos del juicio de amparo federal, en cuanto puede ser promovido por un menor edad sin la intervención de su legítimo representante, y si el afectado se encuentra privado de su libertad, de manera similar al hábeas corpus cualquier persona podrá presentar en su nombre la demanda respectiva, inclusive por comparecencia; en este último supuesto la demanda se admite provisionalmente, para su posterior ratificación por el quejoso. La tramitación es breve, ya que plazo para contestar la demanda es de cinco días y de tres en materia penal, y en dicha contestación deben acompañarse las copias de las constancias que acrediten la constitucionalidad del acto impugnado y con ellas se correrá traslado a las demás partes. Se otorgan facultades de dirección al magistrado instructor, el cual podrá recabar oficiosamente las pruebas que habiendo sido rendidas ante la autoridad responsable, no obren en autos y estime necesarias para la resolución del asunto. En relación con la sentencia que conceda la protección al particular, se reitera la disposición del artículo 80 de la Ley de Amparo⁶⁹, ya que el ordenamiento local dispone que el objeto de la protección será restituir al actor en el pleno goce del derecho infringido, al restablecer las cosas al estado que guardaban antes de la violación. Cuando el acto reclamado sea de carecer negativo o consiste en una omisión el efecto será obligar a la autoridad responsable en el sentido a que obre en el sentido de respetar el derecho de que se trate⁷⁰.

76. Además del peso del juicio de amparo federal, se explica el hecho de que únicamente dos de las ocho Entidades Federativas que han introducido instrumentos de control constitucional regulan el juicio de amparo local, también debido a la circunstancia de que si bien las primeras tienen un catálogo de derechos tanto individuales como sociales e inclusive algunos de los llamados de la tercera generación, o de solidaridad, que es más amplio que el que establece la Constitución Federal, esta diferencia favorable se desvanece, si se toma en consideración que se han incorporado al derecho federal un conjunto muy amplio de derechos consagrados en los tratados internacionales de derechos humanos, pero que han sido incorporados al ordenamiento interno al ser ratificados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República en los términos del artículo 133 de la misma Carta Federal, por lo

⁶⁹ Dicho precepto establece: «La sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo, y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija.»

⁷⁰ Cfr. CÉSAR I. ASTUDILLO REYES, *Ensayos de justicia constitucional*, cit. *supra*, pp. 195-196.

que tales derechos deben considerarse como nacionales pero de fuente internacional⁷¹.

77. Al respecto debemos destacar que las diversas Constituciones de los Estados, así como el artículo 122 de la Carta Federal y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, son muy diversas en cuanto a la consagración de derechos fundamentales, y de acuerdo con el minucioso estudio realizado por el investigador mexicano Jorge Ulises Carmona Tinoco⁷², la mayoría de las Constituciones de las Entidades Federativas cuentan con una cláusula expresa de incorporación en su ámbito interno de los derechos humanos consagrados por la Constitución Federal, y algunas de ellas, hace referencia a los derechos establecidos en los tratados internacionales de derechos humanos ratificados y aprobados por el Gobierno Federal, pero aún aquellas Cartas locales que no contienen la cláusula de incorporación, ésta se entiende implícita en virtud de lo dispuesto por el artículo primero de la Constitución Federal⁷³. Todas las Constituciones locales así como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, de manera amplia o limitada establecen un conjunto de derechos fundamentales de carácter local, algunos de ellos no otorgados en la Carta Federal, pero resulta difícil encontrar algunos que no estén comprendidos en los citados Tratados Internacionales de Derechos Humanos y en las Declaraciones Americana y Universal, por lo que resulta muy reducida la posibilidad de originalidad en dichos derechos locales.

78. Además de lo anterior, debido a la centralización que implica el juicio de amparo ante los tribunales federales, las decisiones de los tribunales locales para la tutela de los derechos fundamentales de carácter local, pueden ser impugnadas ante los tribunales federales, y la segunda instancia ante los Tribunales Colegiados de Circuito, de acuerdo con lo que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia en el sentido de que cuando se reclama un acto o una disposición general que se consideran violatorios de una Constitución local, la controversia debe considerarse como una cuestión de legalidad y no de constitucionalidad, respecto de la cual carece de competencia para conocerla la propia Suprema Corte⁷⁴.

⁷¹ Cfr. El ensayo del constitucionalista mexicano ya fallecido, ENRIQUE SÁNCHEZ BRINGAS, *Los derechos humanos en la Constitución y en los Tratados Internacionales*, México, Porrúa, 2001, para relacionar y vincular los derechos establecidos expresamente por la Constitución Federal con los incorporados al ámbito federal que son de fuente internacional.

⁷² «La incorporación de los Derechos Humanos en las Constituciones locales mexicanas», actualmente en prensa.

⁷³ Como es sabido, el citado artículo primero de la Carta Federal establece: «En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías (derechos) que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.»

⁷⁴ Cfr. entre otras, la tesis de la Segunda Sala publicada en el Semanario Judicial y su Gaceta, tomo VII, abril de 1998, tesis 2ª. LIX/98, p. 246.

7. LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

79. Debido a las reformas constitucionales federales de 1995 y 1996, a las que nos hemos referido en varias ocasiones, así como con la expedición de las Leyes, Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, y Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ambas de 1995, con sus reformas del año siguiente, se estableció un modelo que sirvió de base para el establecimiento de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad en las nueve Cartas Fundamentales locales que examinamos en este Capítulo.

80. En efecto, las *controversias constitucionales* de carácter federal se inspiraron originalmente en lo dispuesto por el artículo III, sección 2, de la Constitución Federal de los Estados Unidos y se desarrollaron de manera paulatina en las Constituciones Federales mexicanas de 1824, 1857 y culminaron con su consagración en el texto original del artículo 105 de la Constitución vigente de 5 de febrero de 1917, que únicamente regulaba los conflictos de competencia entre dos o más Estados; sobre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, así como aquellos entre la Federación y uno o más Estados, que debían someterse en única instancia ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia. Dicho precepto fundamental fue desarrollado por las diversas leyes orgánicas del Poder Judicial de la Federación y finalmente por las fracciones I a IV de la Ley Orgánica de 1988, anterior a la vigente, así como por los artículos 12 de la Ley de Coordinación Fiscal de 22 de diciembre de 1978 y 44 de la Ley de Planeación de 5 de enero de 1938. Estas disposiciones no tuvieron aplicación práctica, ya que sólo en un caso el citado Tribunal en Pleno de nuestro Máximo Tribunal decidió en cuanto al fondo una controversia constitucional en el año por sentencia dictada los días 3 a 7 de diciembre de 1932, conocido como *caso Oaxaca*, que una ley de dicha Entidad Federativa invadía las facultades legislativas de la Federación⁷⁵.

81. El 25 de diciembre de 1993 se modificó dicho artículo 105 de la Carta Federal para incluir a los municipios como entidades legitimadas para intervenir en las citadas controversias constitucionales⁷⁶. Pero en la reforma a dicho precepto fundamental de 31 de diciembre de 1994, se modificaron sustancialmente dichas controversias constitucionales, en la fracción I de dicho artículo 105, para comprender también los llamados *conflictos de atribución*, entre los distintos órganos del poder público, en

⁷⁵ Cfr. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO, «La justicia constitucional en el ordenamiento mexicano», en la obra *Estudios jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*; México, UNAM, 1992, pp. 134-137.

⁷⁶ Cfr. JAIME CÁRDENAS GRACIA, «El municipio en las controversias constitucionales», en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 86, mayo-agosto de 1996, pp. 447-466.

sus respectivas esferas⁷⁷. Con lo cual se comprendió dentro de esta institución tanto los *conflictos verticales como horizontales* entre las entidades públicas. Las disposiciones de la Carta Federal fueron desarrolladas por la Ley Reglamentaria de las Fracciones II y II del citado artículo 105 de la Constitución Federal publicada el 11 de mayo de 1995 (artículos 12 a 50) y por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada el 26 de los mismos mes y año⁷⁸.

82. Como no es nuestro propósito examinar con detalle las controversias constitucionales en el ámbito federal, nos limitamos a señalar que las posibilidades de controversia previstas por este precepto en su texto reformado en 1994, de acuerdo con las reflexiones del distinguido tratadista mexicano José Ramón Cossío, actualmente Ministro de la Suprema Corte de Justicia⁷⁹, pueden comprenderse en tres categorías: a) en primer lugar los conflictos entre diversos órdenes jurídicos con motivo de la constitucionalidad o legalidad de una norma general o de un acto, como acontece cuando controvierten la Federación y un Estado y el Distrito Federal; el Distrito Federal y un municipio y dos municipios de diversos Estados (incisos b, e, f, y g de la citada fracción I; b) en segundo lugar, aquellos entre los órganos de diversos órdenes jurídicos por la constitucionalidad o la legalidad de normas generales o de actos, es decir, los surgidos entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste, o en su caso, la Comisión Permanente, sea como órgano federal o del Distrito Federal, o entre un Estado y un municipio perteneciente a un Estado distingo (incisos c y j), y c) final-

⁷⁷ Cfr. ÁNGEL J. GÓMEZ MONTORO, *El conflicto entre órganos constitucionales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

⁷⁸ La bibliografía sobre las actuales controversias constitucionales de carácter federal es muy amplia, por lo que citaremos algunas obras significativas: JORGE CARPIZO, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ y HÉCTOR FIX-ZAMUDIO, «La jurisdicción constitucional en México», en la obra coordinada por DOMINGO GARCÍA BELAUNDE y FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO, *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson, 1997, pp. 771-775; ELISUR ARTEAGA NAVA, «Las nuevas facultades de la Suprema Corte de Justicia», en la obra coordinada por MARIO MELGAR ADALID, *Reformas al Poder Judicial*, México, UNAM, 1995, pp. 71-94; TONATIUH GARCÍA CASTILLO, *La defensa de la Constitución. El artículo 105 constitucional y el juicio constitucional*, México, ASBE, 1997, pp. 115-121; HÉCTOR FIX-FIERRO, «La defensa de la constitucionalidad en la reforma judicial de 1994», en la obra *La reforma constitucional en México y Argentina*, México, UNAM-Corte de Constitucionalidad-Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, 1996, pp. 41-57; el libro coordinado por JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ y LUIS MANUEL PÉREZ DE ACHA, *La defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 1996; JUVENTINO V. CASTRO, *El artículo 105 constitucional*, 3ª. ed., México, Porrúa, 2000, pp. 55-116; JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO, *Controversia sobre controversia. Discusión en torno al alcance de la Suprema Corte de Justicia en controversias constitucionales*, México, Porrúa, 2000.

⁷⁹ «Artículo 105», *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*, 9ª. ed., México, Porrúa-UNAM, 1197, t. II, pp. 1059-1067.

mente también pueden plantearse conflictos entre órganos pertenecientes a un mismo orden jurídico, cuando se controvierte exclusivamente la constitucionalidad de normas generales o de los actos entre dos poderes de un Estado: de un Estado y uno de sus propios municipios o entre dos órganos del Distrito Federal (incisos h, j y k).

83. Respecto de la *acción de inconstitucionalidad en el ámbito federal* podemos señalar muy brevemente, que a diferencia de las controversias constitucionales que se inspiraron, como se ha dicho, en el paradigma norteamericano (ver *supra* párrafo 76), este instrumento se inspiró en el modelo europeo, y fue introducido por vez primera en las reformas constitucionales y legales de 1995. En varios ordenamientos de Europa Continental la acción de inconstitucionalidad, de carácter abstracto⁸⁰, tiene como objeto otorgar a las minorías parlamentarias la facultad de impugnar ante los organismos de justicia constitucional (cortes, tribunales constitucionales e inclusive el Consejo Constitucional francés), las disposiciones legislativas aprobadas por la mayoría, especialmente en Austria, República Federal de Alemania, España, Francia y Portugal⁸¹.

84. En los ordenamientos de Europa en los cuales se establecido esta acción abstracta de inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas en beneficio de un sector de los parlamentarios de la minoría, generalmente un 30% de los mismos, ha tenido un desarrollo bastante significativo y, además, ha logrado una fiscalización constante y frecuente de los ordenamientos aprobados por las mayorías legislativas, en forma destacada en la República Federal de Alemania⁸², y en Francia⁸³. Esta acción abstracta de inconstitucionalidad, escasamente conocida en el derecho constitucional latinoamericano debe considerarse como un instrumento importante para otorgar garantías jurídicas a la oposición, a fin de que pueda participar más activamente en las decisiones políticas de gobierno, según el principio de la oposición política garantizada⁸⁴.

⁸⁰ Cfr. JOAQUÍN BRAGE CAMAZANO, *La acción de inconstitucionalidad*, 1ª. reimpresión, México, UNAM, 2000, pp. 51-99.

⁸¹ Cfr. LUCA MEZZETTI, *Giustizia costituzionale ed opposizioni parlamentare. Modelli europei a confronto*, Rimini, Maggioli Editore, 1992

⁸² Cfr. MEZZETTI, *op. últ. cit.*, pp. 62-69, considera que la jurisprudencia constitucional alemana se ha originado de manera predominante a los impulsos que provienen de la oposición; JEAN CLAUDE BÉGUIN, *Le controle de la constitutionnalité des lois en République Fédérale d'Allemagne*, Paris, Economica, 1982, pp. 64-78.

⁸³ Cfr. LOUIS FAVOREU y LOÏC PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, 7a. ed., Paris, Sirey, 1993, obra en la cual se destaca el porcentaje importante de instancias introducidas por los diputados y senadores de oposición contra las leyes aprobadas por la mayoría antes de su promulgación.

⁸⁴ Cfr. PEDRO DE VEGA, GIUSEPPE DE VERGOTTINI y JUAN FERNANDO LÓPEZ AGUILAR, *Minoría y oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1991, pp. 104 y ss., 220 y ss.

85. Por lo que respecta al ordenamiento mexicano, acuerdo con lo establecido por la fracción II, incisos a) a e) de los artículos 105 constitucional, y 62 de la Ley Reglamentaria de mayo de 1995. están legitimados para interponer dicha acción abstracta el equivalente al 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados; de la Cámara de Senadores; de la Asamblea de Representantes (a partir de las reformas de 1996 al artículo 122 de la Carta Federal, ahora Legislativa), del Distrito Federal, así como las legislaturas de los Estados⁸⁵. También se ha otorgado legitimación al Procurador General de la República, el cual está facultado para actuar como parte en la tramitación de esta acción de inconstitucionalidad, en virtud de la atribución *ex officio* que le confiere el párrafo tercero del Apartado A) del artículo 102 de la Carta Federal.

86. De acuerdo con la reforma constitucional de agosto de 1966, que admitió la impugnación de las leyes electorales, por conducto de la acción de inconstitucionalidad, la que estaba excluida en el texto original de la fracción II del citado artículo 105 constitucional, y se otorgó legitimación exclusivamente a las dirigencias nacionales o estatales de los partidos políticos, de acuerdo con la naturaleza de su registro (artículo 105, fracción II, inciso f), de la Carta Federal y el 62 de su Ley Reglamentaria, reformados por decretos legislativos publicados los días 22 de agosto y 22 de noviembre de 1996, respectivamente). Este precepto fundamental dispone, además, que es «la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.»

87. Los citados incisos a) a e) de la mencionada fracción II del artículo 105 constitucional establecen una relación directa de fracciones legislativas con el tipo de normas sujetas a control. En virtud de lo anterior, los integrantes de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión podrán plantear acción abstracta respecto de las leyes federales y del Distrito Federal emitidas por el Congreso de la Unión, y

⁸⁵ Podemos señalar, de manera comparativa, que la legitimación para interponer la acción abstracta de inconstitucionalidad se confiere en Austria a un tercio de los diputados del Consejo Nacional; en Francia, a sesenta diputados o el mismo número de senadores; en España, a cincuenta diputados o cincuenta senadores; en Alemania, a un tercio de los miembros del Parlamento Federal, en Portugal a un décimo de los diputados, El extremo está representado por la Constitución de Bolivia, en cuyo artículo 120, inciso a) reformado en agosto de 1994, se dispone que cualquier senadores o diputado puede interponer dicha acción de inconstitucionalidad. Cfr. HÉCTOR FIX-FIERRO, «La reforma judicial de 1994 y las acciones de inconstitucionalidad», en *Ars Iuris, Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana*, México, núm. 13, especial sobre reforma judicial, 1995, pp. 114-117, y JOSÉ ANTONIO ESTRADA SÁMANO, «La inconstitucionalidad de leyes en la reforma judicial», en *Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho*, México, vol. 19, 1995, pp. 407-434.

los senadores también contra los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República; los miembros de las legislaturas de los Estados contra las disposiciones normativas generales expedidas por dichos órganos, y los que forman parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, contra las leyes emitidas por la propia Asamblea. En relación con la impugnación directa de las leyes electorales, el inciso f) del citado precepto fundamental establece que las dirigencias nacionales pueden combatir leyes federales y locales, pero las dirigencias estatales sólo pueden interponer la acción contra las disposiciones locales.

88. Una situación especial corresponde al Procurador General de la República como facultado para interponer dicha acción abstracta para reclamar la inconstitucionalidad de las leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como los tratados internacionales (artículo 105, fracción c) de la Carta Federal). De acuerdo con nuestra opinión personal no consideramos conveniente la intervención como promovente de la acción de inconstitucionalidad al citado Procurador General, ya que en tanto dependa del Ejecutivo Federal, estando facultado el Presidente de la República para oponerse a las normas legislativas aprobadas por las Cámaras del Congreso de la Unión por conducto del veto suspensivo (artículo 72, inciso C) de la Carta Federal), no es admisible que también pueda interponer dicha acción de inconstitucionalidad por conducto del mencionado Procurador General. De manera diversa estimamos que sería muy conveniente que se otorgara dicha legitimación al Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para plantear la propia acción de inconstitucionalidad contra las normas legislativas federales que pudiesen afectar a los derechos fundamentales de los habitantes de la República, como ocurre en numerosos ordenamientos contemporáneos⁸⁶.

89. En cuanto a los instrumentos de control constitucional en las Entidades Federativas de nuestro país, podemos destacar como una de las más generalizadas a las *controversias constitucionales*, ya que es único instru-

⁸⁶ Sobre la tramitación de las acciones de inconstitucionalidad, cfr. JOAQUÍN BRAGE CAMAZANO, *La acción de inconstitucionalidad*, cit. *supra*, pp. 203-244; JUVENTINO V. CASTRO, *El artículo 105 constitucional*, cit. *supra*, pp. 123-144; JORGE CARPIZO, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, «La jurisdicción constitucional en México», cit. *supra*; ELISUR ARTEAGA NAVA, «Las nuevas facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación», cit. *supra*, pp. 59-63; HÉCTOR FIX-FIERRO, «La reforma judicial de 1994 y las acciones de inconstitucionalidad», cit. *supra*, pp. 118-123; HUGO ALBERTO ARRIAGA BECERRA, «La acción de inconstitucionalidad», en *Lex*. México, octubre de 1995, de 1995, pp. 59-63; MIGUEL CARBONELL SÁNCHEZ, «La nueva acción de inconstitucional en México; régimen actual y posibles perspectivas de cambio», en *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió, Serie I*, Valencia, núms. 14-15, 1996, pp. 173-190; *Id.*, «Breves reflexiones sobre la acción de inconstitucionalidad», en *Indicador Jurídico. Derecho Fiscal*, México, vol. 1, núm. 3, mayo de 1997, pp. 127-135.

mento que está regulado en los ordenamientos constitucionales y legales de los ocho Estados que han establecido instituciones de derecho procesal constitucional. En principio podemos afirmar, que ciertos matices y modalidades, las mencionadas Entidades han seguido los lineamientos del derecho federal que hemos señalado sucintamente con anterioridad (ver *supra* párrafos 76 a 78).

90. A) Por lo que respecta al *Estado de Veracruz*, la Constitución de dicha Entidad Federativa regula las controversias constitucionales en sus dos dimensiones: conflictos de competencia y de atribución, es decir que tutela la separación de funciones tanto en su sentido vertical como horizontal (ver *supra* párrafo 77), por lo que respecta a las autoridades locales, especialmente a los conflictos que surjan entre dos o más municipios, o uno o más municipios y el Ejecutivo o el Congreso; pero también aquellos que surjan entre los órganos del poder, es decir, legislativo y ejecutivo, y por lo que respecta al poder judicial, debido a que conoce las que surgen en entre los demás órganos de gobierno, las controversias respectivas se encomiendan al Congreso del Estado (artículo 33, fracción XII, de la Constitución local). Según la materia, las sentencias dictadas al resolver estas controversias pueden tener efectos generales si se impugnan normas de esta naturaleza.

91. B). En el ordenamiento del *Estado de Querétaro*, que es una de las Entidades Federativas, que con el Estado de Guanajuato son más limitadas en la consagración de las garantías constitucionales de carácter local, únicamente introdujo en su reforma constitucional de septiembre del año 2000, los que denomina conflictos tanto de competencia como de atribución entre los organismos de poder del Estado, así como organismos constitucionales autónomos, así como en relación con los municipios del Estado, que se atribuyen en su conocimiento y decisión al Pleno del Tribunal Superior de Justicia de dicha Entidad Federativa, que son regulados de manera muy escueta por los artículos 70, fracción III, de la Carta Fundamental y 15, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial local.

92. C) Las controversias constitucionales se encuentran reguladas por el artículo 158 de la *Constitución del Estado de Coahuila*, y comprenden también los conflictos de carácter competencial y los de atribución, en los siguientes supuestos: a) el poder ejecutivo y el legislativo; b) el poder ejecutivo y uno o más municipios del Estado; c) el poder legislativo y una o más entidades paraestatales o paramunicipales del propio Estado⁸⁷;

⁸⁷ Cfr. CÉSAR I. ASTUDILLO REYES, *Ensayos de justicia constitucional*, cit. *supra*, pp. 160 y 161, considera, apoyándose en un análisis comparativo, que en su concepto no puede abrirse la posibilidad de que autoridades auxiliares como son las entidades paraestatales y paramunicipales estén legitimados para interponer las controversias constitucionales ya que no tienen ni personalidad jurídica reconocida ni competencia s directas establecidas en la Constitución de la citada Entidad Federativa.

d) un municipio y otro u otros del Estado; e) uno o más municipios y una o más entidades paraestatales o paramunicipales de la citada Entidad, y f) una o más entidades paraestatal y otra u otras paramunicipales del Estado.

93. Un aspecto peculiar de este instrumento tutelar en la Carta Fundamental del Estado de Coahuila, radica en la disposición de que los efectos de las sentencias que resuelvan las citadas controversias, sólo tendrán efectos entre las partes que hubiesen intervenido en las mismas, y que únicamente cuando se forme jurisprudencia local, pueden tener efectos generales⁸⁸, lo que en concepto de la doctrina se apoya de un concepto erróneo sobre la naturaleza de este tipo de conflictos constitucionales, ya que sus efectos concretos o generales deriva de la materia sobre la que verse la controversia, es decir si se impugnan actos concretos de autoridad o normas generales, como lo establece el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal y su Ley Reglamentaria (ver *supra*)⁸⁹.

94. D) En el artículo 89, fracción XV, de la *Constitución del Estado de Guanajuato*, los conflictos tanto de competencia como de atribución se han calificado con el nombre inadecuado de controversias legales, no obstante que claramente poseen un carácter constitucional, lo que produce confusiones en cuanto su naturaleza y objeto. La solución de dichas controversias se atribuyen al Pleno del Tribunal Superior de dicha Entidad Federativa, cuyo procedimiento respectivo está regulado por la Ley Reglamentaria de dicho precepto constitucional (que sigue muy de cerca al establecido por la Ley Federal de mayo de 1995), en su Título Segundo, artículos 4 a 39. En dicho artículo 4, se dispone que la materia de dichas controversias se refiere a lo conflictos que pueden presentarse entre: a) dos o más municipios; b) uno o más municipios y el Poder Ejecutivo o Legislativo, c) el Poder Ejecutivo y el Legislativo; y d) sobre límites territoriales que se originen entre los municipios del Estado, supuesto que no está establecido expresamente en el precepto fundamental, pero que se encuentra implícito en la primera hipótesis de controversias.

95. Debe destacarse que artículo 25 de la Ley Reglamentaria dispone que en esta materia las sentencias sobre dichas controversias se aprobarán por la mayoría simple de votos de los integrantes del Pleno del Supremo Tribunal, no obstante que dichos fallos tendrán efectos generales cuando declaren la invalidez de normas legislativas, de acuerdo con los artículos 26 y 27 de dicho ordenamiento, lo que implica contradic-

⁸⁸ Los criterios para formar jurisprudencia por reiteración, están establecidos en los artículos 137 de la Constitución y 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Coahuila, ya sea para el Pleno y las Salas del Tribunal Superior, así como de los Tribunales de Distrito.

⁸⁹ Cfr. CÉSAR I. ASTUDILLO REYES, *Ensayos de justicia constitucional*, cit. *supra*, pp. 167-171.

ción con el artículo 51 situado en la parte relativa a las acciones de inconstitucionalidad, ya que último establece que las resoluciones del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia sólo podrán declarar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, por el voto de cuando menos dos terceras partes de la totalidad de sus integrantes, pues en caso contrario se declarará infundada la acción ejercitada y se ordenará el archivo del asunto, y por ello consideramos que este último precepto debe aplicarse también a las sentencias dictadas en las controversias constitucionales.

96. E). Por lo que respecta a la *Constitución del Estado de Tlaxcala*, el instrumento procesal que analizamos recibe el nombre impropio de juicio de competencia constitucional⁹⁰, ya que no obstante esta denominación, incluye también los conflictos de atribución, por lo que debió adoptar el nombre que utilizan las otras Cartas locales que regulan esta garantía constitucional. En efecto, el artículo 81 de la citada Carta Fundamental de carácter local, dispone que podrán impugnarse ante el Pleno del Tribunal Superior del Estado actos o normas jurídicas de carácter general que violen dicha Constitución del Estado y las leyes que de ella emanen, en las siguientes hipótesis de conflictos entre: a) los Poderes legislativo y Ejecutivo del Estado; b) el Poder Legislativo y un ayuntamiento o concejo municipal; c) el Poder Ejecutivo y un ayuntamiento o concejo municipal; d) dos o más ayuntamientos o concejos municipales, de municipios diferentes, siempre que no se trate de cuestiones relativas a sus límites territoriales, pues en tal caso, la decisión corresponderá al Congreso; y e) dos o más municipios de un mismo ayuntamiento o concejo municipal, incluidos los presidentes de la comunidad. De manera diferente, los conflictos entre el Ejecutivo y el judicial se atribuye al Congreso del Estado, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 54, fracción XXXVII, de la Constitución del Estado.

97. Es significativo que la legislación del Estado de Tlaxcala establece que las sentencias que declaren la inconstitucionalidad (local) de normas jurídicas generales tienen efectos generales cuando son aprobadas por el mínimo de diez magistrados, pues en caso contrario, se desestima la impugnación, con lo cual se sigue el ejemplo de las disposiciones equivalentes en el ámbito federal, en el cual se requiere una mayoría calificada de ocho sobre once votos.

98. F) En el régimen constitucional del *Estado de Chiapas*⁹¹, los conflictos de competencia y de atribución reciben la calificación correcta de conflictos constitucionales, cuyo conocimiento corresponde a la Sala Superior del Tribunal Superior de Justicia de la citada Entidad Federativa, y que comprende las controversias: a) entre el Poder Ejecutivo y el Le-

⁹⁰ Cfr. *op. últ. cit.*, pp. 196-198.

⁹¹ Cfr. *ibidem*, pp. 240-241.

gislativo; b) entre municipios, y entre éstos y los poderes Ejecutivo y Legislativo (artículos 11, fracción II, y 12, fracción de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 56 de la Ley de Control Constitucional). Para que la sentencia pueda tener efectos generales cuando declara la inconstitucionalidad de normas generales se requiere una votación calificada de al menos cinco de los siete votos posibles).

99. G) Las controversias constitucionales en el ordenamiento del *Estado de Quintana Roo* se han regulado de manera similar a las de las otras Entidades Federativas que hemos analizado, ya que comprende los dos sectores de conflictos de competencia y de atribución, respecto de los municipios entre sí del mismo Estado, o de éstos y los poderes ejecutivo y legislativo, o bien entre dichos organismos de gobierno entre sí. Se sigue el modelo federal, por lo que en el supuesto de la declaración de inconstitucionalidad de normas generales, las sentencias respectivas tienen efectos generales o *erga omnes*⁹².

100. H) En la reforma constitucional de julio de 2004 de la Constitución del *Estado de Nuevo León*, en la que, como ya se ha señalado, se introdujo, además de la acción de inconstitucionalidad, la que califica en singular de controversia de inconstitucionalidad, la que puede ser promovida por el Estado y los municipios, así como los poderes u órganos públicos estatales y municipales, para impugnar actos de autoridad o normas generales que invadan su competencia garantizada por la propia Constitución o que provengan de otro diverso poder u órgano estatal o municipal, pero se señala expresamente que el poder judicial del Estado no podrá ser parte actora ni demandada en dicha controversia. Su conocimiento o resolución corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado. Además, se establece que las sentencias dictadas para resolver una controversia de constitucionalidad local, que declaren la inconstitucionalidad de una norma general, tendrán efectos generales en todo el Estado cuando sean votados por la mayoría calificada que determine la ley reglamentaria, a partir de la fecha en que sean publicadas en el Periódico Oficial del Estado o de la fecha posterior a la publicación que la propia sentencia ordene. Ya hemos señalado que no se ha expedido dicha ley reglamentaria, que seguramente establecerá el procedimiento que deberá seguirse en la tramitación de esta garantía constitucional. (artículos 95, fracción I, y 96, fracción I, de la Carta Fundamental y 18, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial local).

101. I) De acuerdo con la fracción II del artículo 88 bis de la *Constitución del Estado de México*, la *Sala Constitucional* del Tribunal Superior de Justicia tiene la facultad de conocer y resolver sobre las con-

⁹² Cfr. EDUARDO FERRER MAC-GREGOR, «Derecho procesal constitucional local», cit. *supra*, p. 25.

troversias constitucionales que surjan entre: a) el Estado y uno o más municipios; b) un municipio y otro; uno o más municipios y el poder ejecutivo o legislativo del Estado; y d) el poder ejecutivo y el poder legislativo de la propia Entidad Federativa.

102. La tramitación está establecida por los artículos 12 a 48 de la Ley Reglamentaria a dicho precepto fundamental, y de acuerdo con el primer precepto mencionado, son partes en las citadas controversias: el actor, Estado, poder o municipio así como el Comisionado de los Derechos Humanos de dicha Entidad que promueva dicha controversia; y como demandados el Estado, poder o municipio que hubiere emitido y promulgado la disposición general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia, pero también puede figurar como tercero interesado el Estado, poder o municipio que sin tener el carácter de actos o demandado, pudiera resultar afectado por la sentencia que se dictare. Para que dicho fallo tenga efectos generales deberán ser emitidas por cuando menos cuatro votos de los integrantes de la mencionada Sala Constitucional, si no se alcanza dicha mayoría, la resolución tendrá efectos única y exclusivamente para las partes de la controversia (artículos 32 y 33 de la Ley Reglamentaria). Contra las decisiones de trámite y las sentencias de fondo de la citada Corte Constitucional puede interponerse el llamado recurso de revisión ante la misma por la parte afectada y dentro de un plazo de ocho días siguientes al en que surta efectos las resoluciones impugnadas, y dicha Sala, una vez que de vista a la parte contraria, deberá resolver dentro de los cinco días siguientes.

8. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

103. Esta garantía constitucional ha sido regulada con algunos matices en seis Constituciones y su legislación reglamentaria, de acuerdo con el modelo federal introducido en las reformas de 1995 y 1995 (ver *supra* párrafos 79-84).

104. A). En el *Estado de Veracruz*, la acción de inconstitucionalidad de carácter abstracto (*Abstrakte Normenkontrolle* de acuerdo con la terminología alemana), está regulada por los artículos 64, párrafo III y 65, párrafo II, de la Constitución de dicha Entidad Federativa, con el objeto de tutelar la constitucionalidad local de las normas generales expedidas por las autoridades competentes del Estado. La legitimación tiene una amplitud menor que la institución federal, pues únicamente se otorga al Gobernador del Estado y a solicitud por lo menos de la tercera parte de los miembros del Congreso. No se ha expedido todavía la regulación reglamentaria que establezca el procedimiento concreto para tramitar dicha

instancia⁹³. Como ocurre también con las controversias constitucionales (ver *supra* párrafo 86), la Sala Constitucional del Tribunal Superior del Estado de Veracruz carece de facultades para decidir este instrumento, ya que su actuación se limita a realizar la instrucción y someter el proyecto respectivo al Pleno de dicho Tribunal, que es el que puede resolverlo.

105. Como un ejemplo de la aplicación de las disposiciones fundamentales, la Sala Constitucional tramitó y formuló proyecto de sentencia que fue pronunciada por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia el 14 de mayo del 2001, en la cual no se entró al fondo de la inconstitucionalidad legislativa planteada, sino que desechó la instancia por falta de legitimación para promoverla, en virtud de que la interpuso un persona física y no las entidades facultadas para ello. Contra este fallo, el interesado interpuso el juicio de amparo de una sola instancia (o directo), ante el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito en el expediente 666/2001, el cual negó la protección federal al considerar que había obrado correctamente el Pleno del Tribunal Superior de Veracruz al desechar la demanda de inconstitucionalidad por falta de legitimación⁹⁴.

106. B) Según el artículo 158 de la Constitución del *Estado de Coahuila* la acción de constitucionalidad es más amplia tanto en cuanto a su objeto como a su legitimación. En efecto este instrumento procesal procede contra los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general que dicten los ayuntamientos o consejos municipales, así como las normas legislativas expedidas por el Congreso de dicha Entidad Federativa. De manera congruente se otorga legitimación para interponer dicha acción abstracta al Gobernador del Estado, el equivalente del 33% de los integrantes del Congreso y de los ayuntamientos o consejos municipales⁹⁵.

107. C). Por lo que respecta del *Estado de Tlaxcala*, la acción de inconstitucionalidad está regulada por el artículo 81, fracciones III y IV, de la Constitución de dicha Entidad Federativa y por los artículos 76-82 de la Ley de Control Constitucional, y sigue un criterio todavía más amplio como el establecido en el Estado de Coahuila mencionado anteriormente⁹⁶, ya que comprende la impugnación de normas generales dictadas por los ayuntamientos y consejos municipales, así como por el Congreso

⁹³ Cfr. ASTUDILLO REYES, *Ensayos de justicia constitucional*, cit. *supra*, p. 85; FERRER MAC-GREGOR, *op. últ. cit.*, pp. 12-15.

⁹⁴ Cfr. FERRER MAC-GREGOR, *ibidem*, pp. 15-16.

⁹⁵ Cfr. ASTUDILLO REYES, *Ensayos de justicia constitucional*, cit. *supra*, pp. 164-165; FERRER MAC-GREGOR, citado en la nota anterior, pp. 22-23.

⁹⁶ Cfr. sobre la ampliación de la legitimación en el ordenamiento de Tlaxcala, ASTUDILLO REYES y FERRER MAC-GREGOR, ambos citados en las notas anteriores, pp. 201-202 y 22-23, respectivamente

del Estado. Están legitimados para interponer dicha acción abstracta de inconstitucionalidad el equivalente al 25% por ciento de los diputados que integran el Poder Legislativo del Estado; la Comisión Estatal de Derechos Humanos; la Universidad Autónoma de Tlaxcala; el Procurador General de Justicia del Estado en los asuntos relativos a su función; y los partidos políticos⁹⁷.

108. D). En el ordenamiento constitucional del *Estado de Chiapas*, la acción de inconstitucionalidad está regulada por el artículo 56, fracción II, reglamentado por los artículos 78 a 93 de la Ley de Control Constitucional, que establece un procedimiento específico para la tramitación de este mecanismo de constitucionalidad. Están legitimados para interponer la instancia el Gobernador del Estado, el equivalente al 33% de los integrantes del Congreso; el equivalente al 33% de los ayuntamientos de la Entidad así como el Procurador General de Justicia de dicha Entidad Federativa. El procedimiento es breve y la Sala Superior del Tribunal Superior del Estado, al dictar su fallo debe corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda, y además podrá fundar la declaración de inconstitucionalidad de las normas generales impugnadas en la violación de cualquier precepto constitucional, haya sido o no invocado en el escrito inicial (artículo 94 de la Ley), disposiciones que se inspiran en el modelo federal.

109. Además, el artículo 95 de dicho ordenamiento reglamentario, establece la regla específica para la acción de inconstitucionalidad, en el sentido de que el Supremo Tribunal de Justicia sólo podrá declarar la invalidez de las normas impugnadas si el fallo fuese aprobado al menos por cinco votos, y en el supuesto de no alcanzarse dicha mayoría, la Sala Superior deberá desestimar la acción ejercitada y ordenar el archivo del asunto.

110. E). En el *Estado de Quintana Roo*, la acción de inconstitucionalidad se interpone ante la llamada Sala Constitucional y Administrativa del Tribunal Superior de dicha Entidad Federativa, que como hemos señalado anteriormente, se integra por un solo magistrado (el que correctamente debería ser denominado magistrado instructor), que se limita a tramitar y formular los proyectos de resolución que se someten al Pleno del citado Tribunal Superior de Justicia integrado por nueve magistrados numerarios. Tienen legitimación para interponer dicha acción abstracta cuando menos la tercera parte de los miembros del Congreso y el Procurador General de Justicia del Estado, en contra de las disposiciones legislativas de carácter local. Para que las sentencias que declaran la inconstitucionalidad de las normas impugnadas tengan efectos generales,

⁹⁷ Cfr. ASTUDILLO REYES, citado notas anteriores, pp. 198-200

deben ser aprobadas por las dos terceras partes de los integrantes del Pleno⁹⁸.

111. F). *Estado de Nuevo León*, en la reforma publicada el 14 de julio de 2004. La fracción III, del artículo 95 de la Carta Fundamental de dicha Entidad Federativa, dispone que dicha acción de inconstitucionalidad local tiene por objeto la impugnación de normas generales expedidas por el Congreso o por cualquier ayuntamiento, que en abstracto violen los derechos fundamentales de las personas establecidas en dicha Constitución o infrinjan la distribución de competencias que dicha Ley Suprema local establece para el Estado y los municipios o para cualquiera de los poderes u órganos públicos estatales o municipales.

112. Están legitimados para interponer dicha acción los diputados, tratándose de normas generales expedidas por el Congreso del Estado, y por los regidores tratándose de normas generales expedidas por su respectivo ayuntamiento, así como por el Procurador de Justicia del Estado. También debe recordarse la disposición que se aplica tanto a dichas acciones como a las controversias, en el sentido de que las sentencias dictadas para resolver dichos instrumentos, cuando declaren la inconstitucionalidad de una norma general, tendrán efectos generales en todo el Estado, cuando sean votados por una mayoría calificada. Pero todo ello en los términos de la Ley Reglamentaria, que como hemos señalado, no ha sido expedida.

113. G). Según la fracción III, del artículo 88 bis de la *Constitución del Estado de México*, la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia de dicha Entidad Federativa le corresponde conocer y decidir sobre las acciones de inconstitucionalidad planteadas contra leyes, reglamentos estatales o municipales, bandos municipales o decretos de carácter general que se consideren contrarios a dicha Carta Fundamental, siempre que sean promovidas dentro de los 45 días naturales siguientes a la fecha de publicación de las normas impugnadas en el periódico oficial. Las citadas acciones pueden ser interpuestas por: a) el Gobernador del Estado; b) cuando menos el treinta y tres por ciento de los miembros de la Legislatura; c) el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de un Ayuntamiento del Estado; y d) el Comisionado de los Derechos Humanos de la propia Entidad Federativa, en materia de derechos humanos.

114. El mismo texto fundamental dispone que para que las sentencias dictadas por la Sala Constitucional en las acciones de inconstitucionalidad tengan efectos generales, se requiere que sean aprobadas cuando menos por cuatro votos de los cinco integrantes, pues en caso contrario sólo tendrán efectos particulares. Además, dicho precepto constitucional establece que contra las resoluciones de dicha Sala se puede interponer el

⁹⁸ Cfr. FERRER MAC-GREGOR, citado notas anteriores, p. 25.

calificado como recurso de revisión, para cuya decisión se requiere la unanimidad de votos. El procedimiento para la tramitación de las acciones de inconstitucionalidad está regulado por los artículos 49 a 52 de la Ley Reglamentaria de dicho precepto constitucional.

9. LAS DECLARACIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN DE NORMAS LEGISLATIVAS

115. Varias de las Constituciones locales que hemos examinado han establecido la novedosa institución, que expresamente no se ha consagrado en el ámbito federal, y que se refiere a la *inconstitucionalidad por omisión de normas legislativas*, la que presenta numerosas dificultades tanto técnicas como de aplicación, ya que ha funcionado en varios ordenamientos contemporáneos pero sin perfiles precisos, como lo ha puesto de relieve la doctrina más reciente, ya que si no se pondera de manera suficiente esta garantía constitucional, su establecimiento impreciso puede conducir a contracciones difíciles de superar⁹⁹.

116. Por tanto, antes de hacer una breve descripción de esta garantía constitucional en las Cartas estatales que la han introducido, haremos referencia de manera muy concentrada, ya que el análisis más detallado de la institución requeriría de un estudio mucho más amplio que el presente¹⁰⁰.

117. En primer lugar se puede afirmar que son muy escasos los ordenamientos constitucionales que han consagrado de manera expresa la inconstitucionalidad por omisión de disposiciones legislativas. Al respecto podemos mencionar el artículo 283 de la *Constitución Portuguesa de 1976-1982*, precepto que lleva como epígrafe «Inconstitucionalidad por

⁹⁹ Cfr. entre otros, ROBERT A. SHAPIRO, «The Legislative Injunction: A Remedy for Inconstitutional Legislative Inaction», en *The Yale Law Journal*, vol. 99, núm. 1, octubre de 1989, pp. 231-250; CARLOS RUIZ MIGUEL, «L'inconstituzionalità per omissione», en *Quaderni costituzionali. Revista Italiana di Diritto Costituzionale*, 4/2003, pp. 795-810; *Id.* «Crítica de la llamada inconstitucionalidad por omisión», en *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa-Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, Núm. 2, julio-diciembre de 2004, pp. 159-177.

¹⁰⁰ Cfr. JOSÉ JULIO FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «Aproximación al concepto de inconstitucionalidad por omisión», y IGNACIO VILLAVERDE, «La inconstitucionalidad por omisión. Un nuevo reto para la justicia constitucional», ambos estudios en la obra coordinada por MIGUEL CARBONELL, *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*, México, UNAM, 2003, pp. 18-64 y 65-89, respectivamente. El primer autor afirma, a nuestro modo de ver acertadamente, que esta institución consiste en la falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo, durante un tiempo excesivamente largo, de aquellas normas constitucionales de obligatorio y concreto desarrollo, en forma tal que se impida su eficaz aplicación, p. 29.

omisión», el que dispone en esencia que si el Tribunal Constitucional, a requerimiento el Presidente de la República, del Promotor de la Justicia (*Ombudsman*), o de los Presidentes de las Asambleas Legislativas Regionales (cuando se aleguen violaciones a los derechos de las regiones autónomas), considera y comprueba que no se ha cumplido con la Constitución debido a omisión de las medidas legislativas necesarias que permitan la aplicación de las normas constitucionales, dicho tribunal lo hará del conocimiento del órgano legislativo competente¹⁰¹.

118. Inspirándose en el modelo portugués, la *Constitución Federal brasileña* de octubre de 1988 estableció en sus artículos 102, fracción I, inciso a) y 103, reguló la inconstitucionalidad por omisión por conducto de la acción de inconstitucionalidad, que puede ser interpuesta de manera directa ante el Tribunal Supremo Federal; por el Presidente de la República; por los órganos directivos del Senado Federal, de la Cámara de Diputados y de la Asamblea Legislativa; así como por el Gobernador de un Estado; por el Procurador General de la República; por el Consejo Federal de la Orden de los Abogados del Brasil; por un partido político con representación en el Congreso Nacional; o por una confederación sindical o una entidad social de carácter nacional. Es significativo en esta materia lo dispuesto por el párrafo 2º, del citado artículo 103 constitucional, en el sentido de que: «Declarada la inconstitucionalidad por omisión de una norma para hacer efectivo un precepto constitucional, se comunicará al órgano competente para la adopción de las medidas necesarias, y tratándose de una autoridad administrativa, para que las tome en treinta días»¹⁰².

119. Otra de las Cartas Fundamentales que establecen expresamente la omisión legislativa inconstitucional, es la de *Venezuela* de 1999, cuyo artículo 336, que establece las atribuciones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, dispone en su inciso 7, que a dicha Sala le corresponde:

«Declarar la inconstitucionalidad de las omisiones del poder legislativo municipal, estatal o nacional, cuando haya dejado de dictar las normas o medidas indispensables para garantizar el cum-

¹⁰¹ Cfr. JORGE MIRANDA, *Manual di direito constitucional*, Coimbra, 1990, pp. *Id.* A fiscalizacao da inconstitucionalidade por omissao no ordenamento constitucional português», en la obra coordinada por VÍCTOR BAZÁN, *Inconstitucionalidad por omisión*, Santa Fe de Bogotá, Temis, 1997, pp. 153-171.

¹⁰² Cfr. JOSÉ AFONSO DA SILVA, *Curso di direito constitucional positivo*, cit. *supra*, p. 51; *Id.*, «O controlo de constitucionalidade das leis no Brasil», en la obra *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, cit. *supra*, pp. 404-405; VÍCTOR BAZÁN, «Respuestas normativas y jurisdiccionales frente a las omisiones inconstitucionales. Una visión de derecho comparado», en la obra, *En busca de las normas ausentes*, cit. *supra*, pp. 115-120.

plimiento de esta Constitución o las haya dictado en forma incompleta y establecer el plazo y, de ser necesario, los lineamientos de su corrección»¹⁰³.

120. Si bien otras Cartas Constitucionales, como las de Italia, República Federal de Alemania, Austria, España¹⁰⁴, y Colombia, en América Latina¹⁰⁵, no consagran la facultad expresa de sus tribunales o cortes constitucionales para declarar la inconstitucionalidad total o parcial de la omisión legislativa, dichos organismos jurisdiccionales especializados han pronunciado sentencias con las cuales pretenden otorgar operatividad a las normas constitucionales cuando las mismas no pueden aplicarse de manera efectiva debido a la inercia del legislador, pero dichas resoluciones han adoptado diversas modalidades, según la gravedad de la ausencia de las normas legislativas, y también la doctrina difiere sobre el contenido y los efectos de las resoluciones de inconstitucionalidad por omisiones legislativas, ya que resulta difícil lograr un equilibrio entre la necesidad de otorgar operatividad a las disposiciones constitucionales en ausencia de normas legislativas y respetar al mismo tiempo la discrecionalidad del legislador¹⁰⁶.

121. Las técnicas que han adoptado los tribunales y cortes constitucionales de los ordenamientos señalados en el párrafo anterior son muy variadas, pues en algunos supuestos las decisiones de dichos organismos jurisdiccionales especializados se traducen en una simple recomendación al legislador. En otras ocasiones se pronuncian las llamadas sentencias aditivas, en las cuales se establecen los lineamientos o inclusive las disposiciones que se consideran indispensables para darle efectividad a las disposiciones fundamentales¹⁰⁷.

¹⁰³ Cfr. ALLAN R. BREWER CARÍAS, «La justicia constitucional en la Constitución Venezolana de 1999», en la obra *Derecho Procesal Constitucional*, cit. *supra*, tomo II, pp. 1639-1640, autor que considera que la legitimación para reclamar dicha inconstitucionalidad por omisión es abierta, o sea, que existe una acción popular; BAZÁN, VÍCTOR, estudio citado en las dos notas anteriores, p. 130.

¹⁰⁴ Cfr. JOSÉ JULIO FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional español relativa a la inconstitucionalidad por omisión», en el libro *Inconstitucionalidad por omisión*, cit. *supra*, pp. 123-151.

¹⁰⁵ Cfr. VÍCTOR BAZÁN, *ibidem*, pp. 143-162.

¹⁰⁶ Cfr. el amplio y documentado estudio comparativo de BAZÁN, VÍCTOR, «Respuestas normativas y jurisdiccionales frente a las omisiones inconstitucionales. Una visión de derecho comparado», en la obra *En busca de las normas ausentes*, cit. *supra*, pp. 91-286.

¹⁰⁷ Cfr. FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO, «La dinamización de los mecanismos de garantía de los derechos y de los intereses difusos en el Estado Social», cit. *supra*, pp. 605-627; *Id.*, «La inconstitucionalidad por omisión: ¿Cauce de tutela de los derechos de naturaleza socioeconómica?», en la obra *Inconstitucionalidad por omisión*, cit. *supra*, pp. 7-39

122. La doctrina constitucional italiana, al referirse a los fallos de la Corte Constitucional, señala que las sentencias en el supuesto de declaración de inconstitucionalidad por omisión de normas legislativas pueden clasificarse como *additive*, *sustitutive*, o inclusive *legislative*, según la amplitud de su contenido, en cuanto se limiten a señalar los lineamientos de las disposiciones de las normas que debe dictar el órgano legislativo para darle efectividad a las disposiciones constitucionales, o bien inclusive establecerlas a través de la interpretación, las directrices que el legislador futuro deberá respetar al expedir las normas que son necesarias para establecer una normatividad adecuada y suficiente. También se han destacado los fallos que se han denominado *manipulative*¹⁰⁸, que como su nombre lo indica, alteran el sentido de la ley impugnada dándole una orientación diferente de la deseada por el legislador¹⁰⁹.

123. Las anteriores consideraciones se refieren a los instrumentos de carácter general que han sido establecidos en algunos ordenamientos para determinar los efectos de las sentencias de los organismos jurisdiccionales competentes para declarar la inconstitucionalidad por omisión de normas legislativas, pero también podemos descubrir garantías constitucionales de carácter local para subsanar estas omisiones normativas. Al respecto podemos señalar las disposiciones de las Constituciones de la *Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, publicada el 10 de octubre de 1996¹¹⁰, así como las de las *Provincias de Río Negro* (que consagra la institución de manera expresa), *Chubut* y *Salta*¹¹¹.

124. Una mención especial merece, dentro del derecho procesal constitucional local argentino en esta materia, la regulación establecida en la Constitución de la mencionada *Provincia de Río Negro* expedida el 3 de junio de 1988, que atribuye al Superior Tribunal de Justicia de dicha Entidad Federativa, en su carácter de la más alta autoridad judicial, entre otras facultades, de acuerdo con su artículo 207, fracción 2ª, inciso d, 2º, la competencia para conocer originaria y de manera exclusiva sobre:

¹⁰⁸ Cfr. ALESSANDRO PIZZORUSSO, «Las sentencias «manipulativas» del Tribunal Constitucional italiano», en el libro *El Tribunal Constitucional*, Madrid, Dirección de lo Contencioso del Estado- Instituto de Estudios Fiscales, 1981, tomo I, pp. 275-296.

¹⁰⁹ Cfr. TEMISTOCLES MARTÍNEZ, *Diritto Pubblico*, 2ª. ed., Milano, Giuffrè, 1992, pp. 439-440; GIUSEPPE DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, Milano, Cedam, 1997, pp. 643-645; CÉSAR I. ASTUDILLO REYES, *Ensayos de justicia constitucional*, cit. *supra*, pp. 108-117.

¹¹⁰ Las mencionadas disposiciones fundamentales fueron reglamentadas por la Ley 402 de 8 de junio de 2000, denominada Ley de Procedimientos ante el Tribunal Superior de Justicia de la ciudad de Buenos Aires.

¹¹¹ Cfr. VÍCTOR BAZÁN, «Posibles vías de corrección de las omisiones inconstitucionales en los ámbitos de del derecho público de la ciudad autónoma de Buenos Aires y provincial argentino»; y García Belaúnde, Domingo, «El control de constitucionalidad en la ciudad autónoma de Buenos Aires,» ambos estudios publicados en la obra *Justicia constitucional local*, cit. *supra*, pp. 49-88 y 205-210, respectivamente.

En las acciones por incumplimiento en el dictado de una norma que impone un deber concreto al Estado provincial o a los municipios. La demanda puede ser ejercida —exenta de pagos fiscales— por quien se sienta afectado en su derecho individual o colectivo. El Superior Tribunal de Justicia fija el plazo para que se subsane la omisión. En el supuesto de incumplimiento, integra el ordena normativo resolviendo el caso con efecto limitado al mismo y, de no ser posible, determina el monto del resarcimiento a cargo del Estado, conforme al perjuicio indemnizable que se acredite.

125. La doctrina señala los avances introducidos por dicha Carta Fundamental, ya que en primer lugar, en vista de un vacío legislativo, el citado Tribunal provincial está facultado para integrar el orden normativo, con efecto limitado al expediente en el cual se planteó la acción, lo que significa que puede elaborar la regla jurídica omitida, por lo que cumple en alguna medida funciones legislativas, en aras de afianzar la supremacía constitucional, pero si no se puede cubrir el vacío normativo, puede entonces el propio organismo jurisdiccional establecer una reparación patrimonial conforme al perjuicio indemnizable que se acredite¹¹².

126. Pero también en el ordenamiento brasileño, de acuerdo con el modelo federal (ver *supra* párrafo 110), se ha introducido la institución de acciones de inconstitucionalidad por omisiones legislativas en varias Entidades Federativas del Brasil, entre las cuales pueden destacarse las Cartas Fundamentales de *Rio Grande do Sul*; *São Paulo*; *Rio de Janeiro* y *Santa Catarina*¹¹³.

127. Por lo que respecta a la inconstitucionalidad por omisión de las disposiciones legislativas en el derecho procesal constitucional local mexicano, podemos señalar que esta ha sido regulada en los Estados de *Veracruz*, *Tlaxcala*, *Chiapas* y *Quintana Roo*.

128. A) En la Constitución del *Estado de Veracruz*, los artículos 64 y 65, ambos en su fracción III¹¹⁴ y el 38, también fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de dicha Entidad Federativa, regulan las llamadas acciones de omisión legislativa las que pueden ser promovidas por el Gobernador del Estado y cuando menos la tercera parte de los ayuntamientos, ante el Tribunal Superior de Justicia, dentro del cual corresponde la tramitación y elaboración del proyecto de resolución a la Sala Cons-

¹¹² Cfr. NÉSTOR PEDRO SAGÜÉS, «La acción de inconstitucionalidad por omisión en la Constitución de la Provincia de Río Negro», en el libro *Inconstitucionalidad por omisión*, cit. *supra*, pp. 109-122.

¹¹³ Cfr. VÍCTOR BAZÁN, «Respuestas normativas y jurisdiccionales frente a las omisiones inconstitucionales. Una visión de derecho comparado», cit. *supra*, pp. 134-142.

¹¹⁴ Dichos preceptos entraron en vigor el primero de enero de 2001, de acuerdo con uno artículo transitorio de dicha Carta Fundamental.

titucional y su decisión al Pleno del propio Tribunal, cuando se considere que el Congreso local no ha aprobado alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución del Estado.

129. El último párrafo de la citada fracción III del artículo 65 de la Constitución del Estado de Veracruz (que es similar a la disposición del artículo 38 de la Ley Orgánica del Poder Judicial local), dispone:

«La (sentencia que declara 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 atendiere a la resolución, el Tribunal Superior de Justicia dictará las bases a que deban sujetarse las autoridades, en tanto se expide dicha ley o decreto».

130. Puede afirmarse, entonces, que el fallo respectivo tiene el carácter de una sentencia aditiva o inclusive legislativa, de acuerdo con la doctrina, y por ello, es preciso que el Tribunal Superior del Estado, al señalar los efectos de la sentencia cuando la misma no se cumpla en el plazo establecido para el Congreso, haga una ponderación de las bases que debe dictar en tanto se repara la omisión legislativa, para no invadir las facultades discrecionales del legislador¹¹⁵.

131. B) De acuerdo con el artículo 81, fracción VI, de la Constitución del *Estado de Tlaxcala* corresponde al Pleno del Tribunal Superior de dicha Entidad Federativa, actuando como Tribunal de Control Constitucional del Estado, conocer, entre otras, de la acción contra la omisión legislativa imputable al Congreso, Gobernador y ayuntamientos o concejos municipales, por la falta de expedición de las normas jurídicas de carácter general a que estén obligados en los términos tanto de la Constitución Federal como la del Estado. La legitimación para promover esta instancia corresponde a las autoridades estatales y municipales, así como a las personas residentes en dicha Entidad.

132. El mismo precepto fundamental establece los lineamientos del procedimiento que debe seguirse para la tramitación de la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa, de acuerdo con los cuales, al admitirse la demanda, se ordenará correr traslado a la autoridad demandada y al Director del Periódico Oficial del Estado, para que rindan sus informes. Se celebrará una audiencia de pruebas y alegatos e inmediata-

¹¹⁵ Cfr. JOSÉ JULIO FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «La omisión legislativa en la Constitución del Estado de Veracruz-Llave en el marco de la teoría general de dicho instituto», en la obra *Justicia constitucional local*, cit. *supra*, pp. 145-157,

mente después se dictará la resolución correspondiente. Si en el fallo se comprueba la omisión legislativa, el Tribunal concederá a la autoridad responsable un plazo que no exceda de tres meses para expedir la norma jurídica solicitada. El incumplimiento de esta sentencia será motivo de responsabilidad. Las mencionadas disposiciones fundamentales fueron reglamentadas específicamente por los artículos 83 a 88 de la Ley de Control Constitucional de dicho Estado, publicada el 30 de noviembre de 2001.

133. Dicha ley reglamentaria adiciona las disposiciones fundamentales con algunas normas adicionales, en el sentido, de que en todos los casos se pedirá al Director del Periódico Oficial del Gobierno del Estado que remita, dentro de cinco días, un informe en el que especifique si ha sido publicada la norma cuya omisión se plantea y en caso afirmativo deberá anexar los ejemplares correspondientes en los que conste dicha norma y sus modificaciones (artículo 85). Además, si la autoridad demandada por la omisión legislativa manifestare que su omisión obedece, a su vez, a la omisión legislativa de otra autoridad, se llamará al proceso, como demandada, a esa autoridad, y en la sentencia definitiva que se dicte, se resolverá sobre ambas ausencias (artículo 87).

134. C). Nos referiremos en tercer lugar a la regulación de las que la Constitución del *Estado de Chiapas* califica en su artículo 51, fracciones I y II, como acciones por omisión legislativa, cuyo conocimiento se atribuye al Pleno de la Sala Superior del Supremo Tribunal de Justicia de dicha Entidad Federativa, en su carácter de Tribunal del Control Constitucional¹¹⁶. Esta institución ha sido desarrolladas por la Ley de Control Constitucional de dicha Entidad Federativa publicada el 25 de octubre de 2002, en su Título Cuarto, artículos 97-110. De acuerdo con dicha ley reglamentaria procede la acción por omisión legislativa cuando el Congreso (del Estado) no resuelva alguna iniciativa de ley o decreto en los términos que establezca la legislación respectiva y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución local (artículo 97 de la Ley). Se otorga legitimación activa para promover dicha acción al Gobernador del Estado, cuando menos la tercera parte de los miembros del Congreso o de la tercera parte de los ayuntamientos, y como parte demandada al Congreso del Estado o alguna o algunas de las Comisiones del propio órgano legislativo, pero además pueden participar en calidad de tercero interesado, el Gobernador del Estado, cuando menos la tercera parte de los miembros del Congreso, así como al Procurador General de Justicia.

135. El procedimiento es concentrado, en tanto que el Magistrado Instructor de la mencionada Sala Superior está facultado puede requerir

¹¹⁶ CÉSAR I. ASTUDILLO REYES, *Ensayos de justicia constitucional*, cit. *supra*, pp. 244-252.

que se subsanen la oscuridad o las irregularidades del escrito de demanda en un plazo de cinco días. Si estos defectos no se subsanan y la importancia y trascendencia del asunto lo ameriten el mismo magistrado instructor correrá traslado al Procurador General de Justicia del Estado por otros cinco días y en vista de su opinión admitirá o desechará la citada demanda en las 48 horas siguientes (artículo 104 de la Ley). Una vez admitida la demanda el magistrado instructor dará vista a la mesa directiva del Congreso para que dentro del plazo de quince días envíe un informe en el cual expresa las razones y los fundamentos por los cuales no se inició el trámite legislativo respecto de la iniciativa de la ley que se considera omitida por el actor. Si el Congreso estuviera en receso, el informe será solicitado a la mesa directiva de la Comisión Permanente y si la propia iniciativa fue turnada para su estudio a la comisión o comisiones respectivas, también se dará vista a las mismas para que en el mismo plazo y por separado rindan el informe mencionado (artículo 104). Una vez presentado dicho informe o transcurrido el plazo para rendirlo, el magistrado instructor pondrá los autos a la vista de las partes a fin de que formulen alegatos en un plazo de cinco días.

136. Hasta antes de dictar sentencia el propio magistrado instructor podrá solicitar a las partes o a quien juzgue conveniente, todos aquellos elementos que a su juicio resulten necesarios para la mejor solución del asunto. Contra los autos del citado magistrado instructor que decreten la improcedencia o el sobreseimiento del asunto procede el recurso de reclamación. Además, el Presidente de la Sala Superior del Supremo Tribunal podrá decretar de oficio o a petición de parte la acumulación de dos o más acciones (en realidad, demandas), por omisión legislativa siempre que ellas se impugne la omisión de la misma norma. Una vez agotado esta tramitación el magistrado instructor propondrá a la Superior el proyecto de sentencia para la solución definitiva del asunto planteado (artículos 104 a 109 de la Ley).

138. Por lo que respecta a la sentencia, cuando la misma establezca que existe la omisión legislativa surtirá sus efectos a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado y en el propio fallo deberá establecerse un plazo para su cumplimiento que comprenda dos períodos ordinarios de sesiones del Congreso del Estado, para que dentro del mismo dicho órgano legislativo resuelva sobre la iniciativa de ley o decreto, cuya omisión se declare (artículo 110 de la Ley). De lo anterior se desprende que las denominadas acciones de omisión legislativa, no corresponden al concepto generalizado de la ausencia de normas legislativas, sino que tiene el carácter especial de obligar al Congreso del Estado a tramitar y expedir la ley o el decreto que es objeto de una iniciativa ante el mismo, cuya ausencia afecte el debido cumplimiento de la Carta Constitucional local.

139. D). Finalmente, haremos una breve referencia a las acciones por omisión legislativa que regula el artículo 105, fracción III, de la Constitución del *Estado de Quintana Roo*, que todavía no ha sido reglamentado de manera específica, debido a que la reforma que introdujo la institución, como se ha dicho, fue publicada en mayo de 2004.

140. Estas acciones deben ser planteadas ante la Sala Constitucional y Administrativa, por cierto unitaria, que es la encargada de tramitar y formular el proyecto de resolución definitiva que debe turnar al Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado para su resolución (artículos 103, fracción VIII y 105 de la citada Carta Constitucional).

141. De acuerdo con lo establecido por el citado artículo 95. fracción III, de la Constitución local, las acciones por omisión legislativa proceden cuando se considere que el Congreso del Estado no ha resuelto sobre la expedición de alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de la misma Carta Fundamental. La resolución que emita el Pleno del Tribunal Superior del Estado cuando decrete el reconocimiento de la inconstitucionalidad por omisión legislativa surtirá sus efectos a partir de la publicación en el Periódico Oficial del Estado, y en dicha sentencia se determinará un plazo para que se expida la Ley o decreto faltante, a más tardar en el período ordinario que curse o el inmediato siguiente del Congreso del Estado, aun cuando se puede disminuir este plazo cuando el interés público lo amerite.

10. OTROS INSTRUMENTOS, ESPECIALMENTE LA CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

142. Entre los instrumentos locales considerados como control constitucional, se puede señalar el llamado recurso de regularidad constitucional de los actos del ministerio público, que consagra la Constitución del *Estado de Veracruz* en su artículo 64, fracción II, precepto en el cual se siguió el modelo federal de la reforma al artículo 21 constitucional el 31 de diciembre de 1994¹¹⁷, en cuanto dicho precepto fundamental local confiere a la Sala Constitucional del Tribunal Superior del Estado la facultad para conocer y resolver, en única instancia, las resoluciones del ministerio público sobre la reserva de la averiguación previa, el no ejercicio de

¹¹⁷ En la parte relativa a dicho precepto constitucional federal se estableció que «Las resoluciones del ministerio público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley» Como dicho ordenamiento secundario no se ha expedido, la jurisprudencia de la Suprema Corte ha establecido que en esos supuestos procede el juicio de amparo. Cfr. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO, *Función constitucional del ministerio público. Tres ensayos y un epílogo*, ia. Reim-presión, UNAM, 2004, pp. 149-150.

la acción penal y las resoluciones de sobreseimiento que dicten los jueces con motivo de las peticiones de desistimiento que formule el ministerio público, y si bien no señala la vía para impugnar dichas resoluciones, la doctrina considera que en esta materia procede el recurso de queja, prevista por el artículo 52, segundo párrafo de la referida Carta Fundamental local¹¹⁸.

143. A nuestro modo de ver, este instrumento no debe considerarse como un control constitucional en sentido estricto, sino de legalidad, ya que las facultades mencionadas del ministerio público no están establecidas en el texto constitucional, sino en el Código de Procedimientos Penales correspondiente, y por lo mismo el recurso de queja ante la Sala Constitucional no versará sobre infracciones directas a la Constitución local, sino al citado Código, y sólo hacemos referencia al mismo debido a que su conocimiento corresponde a la Sala Constitucional.

144. Por el contrario posee una mayor importancia jurídica la garantía que se conoce con el nombre de cuestión de inconstitucionalidad, que es una institución que se configuró en el llamado sistema europeo o kelseniano, ya que en principio los jueces ordinarios no pueden desaplicar las normas ordinarias inconstitucionales según el modelo calificado como difuso o americano, aun cuando ya hemos sostenido que ambos sistemas se han aproximado de manera constante. En esa virtud, jueces o tribunales ordinarios cuando tienen dudas de la constitucionalidad de las normas aplicables en un proceso concreto, deben suspender el mismo y elevar el asunto ante el tribunal o corte constitucional a fin de que este último decida sobre dicha constitucionalidad, y de acuerdo con esa decisión, el organismo judicial que ha planteado la cuestión debe resolver el asunto concreto en el cual se ha planteado la cuestión, y por ello se le ha calificado en la terminología alemana como *Richterklage* (pretensión judicial). Lo anterior significa que el organismo jurisdiccional especializado, una vez admitida la cuestión de inconstitucionalidad, se desvincula de la controversia concreta en la cual ha surgido, y si pronuncia una sentencia estimatoria, sus efectos son generales o *erga omnes*, lo implica la invalidez de las normas respectivas.

145. Esta institución asume una importancia mayor en el ordenamiento constitucional italiano, si se toma en consideración, de que en el mismo no existe un instrumento para plantear directamente ante la Corte Constitucional la tutela de los derechos fundamentales, similar al derecho de amparo, que se ha introducido en otros países europeos. En tal virtud si se excluye la acción directa de inconstitucionalidad que pueden presentar ante dicho organismo jurisdiccional los entes estatales legitimados para

¹¹⁸ Cfr. CÉSAR I. ASTUDILLO REYES, *Ensayos de justicia constitucional*, cit. *supra*, pp. 79-80.

hacerlo y que se ha planteado esporádicamente, la cuestión de inconstitucionalidad es la vía de mayor importancia y permanente de que se dispone en el derecho italiano para reclamar ante la citada Corte, la inconstitucionalidad de las normas legislativas, y este instrumento ha tenido en la práctica una gran importancia, en especial pero no únicamente, para la tutela de los derechos humanos por parte de la Corte Constitucional italiana. Este procedimiento que es calificado de prejudicial por la doctrina¹¹⁹, implica que el juez ordinario es el único que está facultado para abrir o cerrar el camino de la cuestión de inconstitucionalidad que ha surgido en el proceso concreto¹²⁰, ya que él le corresponde exclusivamente decidir sobre la relevancia o procedencia de la propia cuestión, sin perjuicio de que una vez planteada dicha cuestión, su pertinencia pueda ser calificado por la propia Corte Constitucional¹²¹.

146. La institución así examinada parece sencilla, pero es sumamente complicada en su aplicación, por lo que tanto la doctrina como la jurisprudencia especialmente las europeas (ya que en América Latina no asume una trascendencia similar, debido a la subsistencia al lado del control concentrado del tradicional calificado como difuso), han examinado un conjunto de problemas muy complejos en esta materia, que se refieren tanto a las facultades de los jueces ordinarios para elevar a las mencionadas cuestiones de inconstitucionalidad surgidas en los procesos concretos de los que conocen, así como las atribuciones de los tribunales y cortes constitucionales para admitirlas y conocerlas, pero con abstracción de la materia de dichos procesos, y resolver exclusivamente, en su caso, sobre la constitucionalidad de las disposiciones legislativas cuestionadas. No pretendemos en esta oportunidad examinar esta materia tan complicada, que requeriría una reflexión mucho más amplia, por lo que citamos como una fuente muy importante de consulta para aquellos interesados en este tema, el excelente estudio, referido de manera preferente al ordenamiento español pero con referencias de carácter comparativo, del jurista mexicano Edgar Corzo Sosa, «La cuestión de inconstitucionalidad»¹²².

¹¹⁹ Cfr. el clásico estudio del notable jurista italiano MAURO CAPPELLETTI, *La pregiudizialità costituzionale nel processo civile*, Milano, Giuffrè, 1957, pp. 4-46.

¹²⁰ La mencionada cuestión de inconstitucionalidad puede ser planteada de oficio por el citado juez de la causa, o a petición formulada ante el propio juzgador por una de las partes o del ministerio público, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 1º, de la ley constitucional de 9 de febrero de 1948, así como 1º. y 23 de la ley ordinaria de 11 de marzo de 1953, número 87.

¹²¹ Aun cuando la doctrina italiana es muy abundante, como no estudiamos específicamente esta materia, sólo citamos el estudio también clásico de PIERO CALAMANDREI, «Corte Constitucional y autoridad judicial», en la obra del mismo autor traducida por SANTIAGO SENTÍS MELENDO, *Estudios sobre el proceso civil*, Buenos Aires, EJEA, 1962, pp. 128 y ss.

¹²² Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.

147. Este medio de plantear la inconstitucionalidad de normas generales ha sido consagrado en las Constituciones de los Estados de *Veracruz* y de *Coahuila*, lo que constituye una novedad en nuestro ordenamiento jurídico. Respecto de la primera, los artículo 64, fracción IV, de la Carta Fundamental y 45, párrafo IV de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la mencionada Entidad Federativa, disponen que las autoridades judiciales, sean magistrados de las propias Salas del Tribunal Superior, jueces de tribunales o juzgados del Estado eleven la cuestión sobre la inconstitucionalidad de las disposiciones generales aplicables en los procesos concretos de que conocen ante la Sala Constitucional del citado Tribunal Supremo, que está facultada para resolverla, pero la instancia no puede ser utilizada por particulares. La citada cuestión sólo puede rechazarse a trámite cuando se advierta notoriamente que la norma en que se apoya la misma no tiene ninguna trascendencia en el proceso que la motiva¹²³.

148. Por lo que respecta a la *Constitución del Estado de Coahuila*, su artículo 158 contiene una norma que implica la posibilidad de un control difuso de inconstitucionalidad, el que no ha sido admitido en el ámbito federal por la jurisprudencia tradicional de la Suprema Corte de Justicia, no obstante estar previsto expresamente por el segundo párrafo del artículo 133 de la Carta Federal, pero es aquel en el que se apoya la Ley Suprema de dicha Entidad Federativa. Al respecto, resulta conveniente transcribir dicho precepto constitucional local:

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

149. Debe complementarse este precepto con lo dispuesto por los artículos 135 de la propia Constitución local y 2º, de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de acuerdo con los cuales, las autoridades judiciales del Estado se entiende a los tribunales unitarios de distrito, juzgados de primera instancia y juzgados letrados, pero ninguno de estos ordenamientos establece el procedimiento por medio del cual la resolución de desaplicación del juez o tribunal respectivos puedan ser revisados por el Pleno del Tribunal Superior del Estado, y por ello resulta necesario que se expida una ley reglamentaria de los instrumentos de control constitucional como lo han hecho otras Entidades Federativas, para darle aplicabilidad a las

¹²³ Cfr. CÉSAR I. ASTUDILLO REYES, *Ensayos de justicia constitucional*, cit. *supra*, pp. 88-90.

disposiciones constitucionales respectivas. Es un caso claro de omisión legislativa del Congreso local¹²⁴.

11. PERSPECTIVAS DEL DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL LOCAL

150. Del rápido examen que hemos realizado del dinámico y acelerado desarrollo de los instrumentos de derecho procesal constitucional local en el ordenamiento mexicano, se observa que se han expandido de manera considerable en los pocos años siguientes a la reforma de la Constitución veracruzana en el año 2000. Hasta 2004 las garantías constitucionales se han consagrado en nueve Cartas Fundamentales de los Estados, y en algunos de ellos se han expedido leyes reglamentarias, y estas últimas que pueden incrementarse en el futuro, pues sería además lo más conveniente.

151. Los citados instrumentos son muy variados, pero existen algunos que se han consagrado en todos los ordenamientos mencionados, y estos han sido las *controversias constitucionales* (por las cuales se resuelven los conflictos estatales tanto de competencia como de atribución), y las *acciones de inconstitucionalidad*, que pueden ser promovidos por las minorías de los órganos legislativos, tanto de la Entidad como de los municipios. Estos procesos, que son los que han tenido mayor aceptación por los constituyentes locales, han tenido reconocimiento de parte de la Suprema Corte de Justicia, en cuanto se ha considerado que no invaden la esfera de estos mismos procedimientos en el ámbito constitucional federal, pero nuestro máximo tribunal ha estimado en sus criterios jurisprudenciales, que deben considerarse, por su carácter constitucional local, como *cuestiones de legalidad*¹²⁵. Lo anterior ha tenido como consecuencia, que ya se ha presentado en la práctica, que las decisiones definitivas de los Tribunales Superiores respectivos, en su función de organismos de control constitucional local, puedan ser impugnadas por conducto del amparo judicial de una sola instancia ante los Tribunales Colegiados de Circuito, que deciden de manera final.

¹²⁴ Cfr. CÉSAR ASTUDILLO REYES, libro señalado en la nota anterior, pp. 140-142.

¹²⁵ Cfr. Este es el criterio doctrinal que sostiene LUZ DEL CARMEN MARTÍ CAPITANACHI, «Las Constituciones locales en el sistema federal mexicano ¿son verdaderas Constituciones?», en la obra coordinada por JOSÉ MARÍA SERNA DE LA GARZA, *Federalismo y Regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2002, pp. 645-661, en cuanto afirma que las llamadas Constituciones políticas locales, no reúnen las características del concepto de Constitución en sentido material, pues en su concepto se trata exclusivamente de leyes que reglamentan las materias que les son reservadas por la Constitución Federal, cuyo ámbito no pueden rebasar. En este punto de vista se olvida el aspecto formal, que es de esencia en materia constitucional.

152. Lo anterior tiene el inconveniente de que, no obstante de que se trata de conflictos sobre normas de las Constituciones de los Estados, se centralizan en su última instancia ante los tribunales federales. En lo personal consideramos inconveniente esta situación, por lo que debería estudiarse la forma de que estas controversias se resolvieran en su mayor parte ante los Tribunales Superiores locales, y que sólo aquellos que asuman una sustancial importancia, pudieran combatirse en amparo, para evitar la creciente concentración de conflictos estatales ante los tribunales federales. Este problema pudiera resolverse por conducto de una facultad de atracción a fin de que únicamente los casos paradigmáticos puedan ser resueltos por los propios tribunales federales.

153. Por lo que respecta a *acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa* que han introducido la mayoría de las Constituciones locales analizadas, consideramos que se trata de una institución muy debatida y por ello todavía no consolidada en la doctrina, la legislación y la jurisprudencia comparadas, de manera que su aplicación a la realidad no será de ninguna manera sencilla, y requerirá de mayores reflexiones tanto por la doctrina como por la jurisprudencia. Aquí deben recordarse las aporías a que puede conducir esta institución y las graves dificultades que enfrenta, las que son planteadas por el conocido jurista española Carlos Ruíz Miguel¹²⁶.

154. Estamos convencidos que se ha producido una tendencia muy dinámica, iniciada en la reforma de la Constitución del Estado de Veracruz en el año 2000, hacia la implantación de instrumentos o garantías de carácter constitucional en los ordenamientos locales en nuestro país, por lo que es de esperar que se extiendan a una buena parte de las Entidades Federativas en los próximos años, como una renovación del constitucionalismo social en este siglo XXI, pero consideramos que este desarrollo debe ser muy meditado por los organismos legislativos locales, ya que se trata de instrumentos novedosos que deben ser examinados cuidadosamente de acuerdo con la experiencia de los que ya se han implantado y según los planteamientos de la doctrina y la jurisprudencia en esta materia.

12. CONCLUSIONES

155. De acuerdo con las reflexiones anteriores podemos llegar a las siguientes conclusiones:

156. *Primera.* A partir de la reforma sustancial de la Constitución veracruzana en el año 2000 y hasta el momento de redactar este estudio, otras ocho Cartas Fundamentales de carácter local han consagrado instru-

¹²⁶ Cfr. «Crítica de la llamada inconstitucionalidad por omisión», cit. *supra*, pp. 156-173.

mentos de control de la constitucionalidad: Querétaro (2000); Coahuila (2001); Guanajuato (2001); Tlaxcala (2001); Chiapas (2002); Quinta Roo (2003), Nuevo León (2004) y Estado de México (2004).

157. *Segunda.* Cinco de estos ordenamientos constitucionales estatales han expedido leyes reglamentarias de las garantías constitucionales que han establecido: a) la Ley del Juicio de Protección de Derechos Humanos del Estado de Veracruz, publicada el 5 de julio de 2000; b) la llamada Ley Reglamentaria de la fracción XV del artículo 89 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato (precepto fundamental que introdujo la impropriadamente calificada como «controversia legal», no obstante que en realidad comprende las controversias constitucionales), publicada el 3 de agosto de 2001; c) Ley de Control del Estado de Tlaxcala, publicada el 30 de noviembre de 2001; y d) Ley de Control Constitucional para el Estado de Chiapas, publicada el 25 de octubre de 2002, y e) Ley Reglamentaria del Artículo 88 bis de la Constitución del Estado de México. Sería muy conveniente que, por una parte el Congreso del Estado de Veracruz expida un ordenamiento que desarrolle los otros procesos de constitucionalidad, y las que todavía no han expedido sus leyes reglamentarias las expidan en un plazo razonable, para complementar los respectivos textos constitucionales.

158. *Tercera.* La mayoría de las Cartas Fundamentales de carácter local atribuyen al Pleno del respectivo Tribunal Superior de Justicia la resolución de los procesos de constitucionalidad, tanto de casos como de normas generales, pero en algunas Entidades Federativas se han introducido organismos especializados como el Estado de Veracruz que creó una Sala Constitucional de tres magistrados, pero sólo decide sobre algunos de los instrumentos de garantía constitucional y en los de mayor importancia únicamente formula el proyecto de resolución que decide el Pleno del Tribunal Superior: en el Estado de Chiapas una *Sala Superior*, que en realidad sí podría calificarse como Sala Constitucional, formada de siete magistrados contiene la competencia para conocer y decidir definitivamente sobre las garantías constitucionales reguladas por la Constitución de dicha Entidad Federativa: también se ha establecido la denominada Sala Constitucional y Administrativa del Tribunal Superior del Estado de Quintana Roo, pero que ni en su integración ni en sus funciones corresponde a su nombre, ya que se forma únicamente por un magistrado que se limita a tramitar y formular los proyectos que se someten al Pleno del citado Tribunal Superior para su resolución, por lo que en estricto sentido debería considerarse como magistrado instructor. Sin embargo, la reforma de julio de 2004 de la Constitución del Estado de México, introdujo en su artículo 88 bis una verdadera Sala Constitucional dentro del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, que conoce y decide de manera definitiva los dos instrumentos de resolución de conflictos constitucionales, por lo

que tiene semejanza con las Salas Constitucionales autónomas establecidas en varios ordenamientos latinoamericanos. Por otra parte, debe señalarse que la Constitución reformada del Estado de Coahuila confiere expresamente al Tribunal Superior de Justicia de dicha Entidad Federativa el carácter de tribunal constitucional, en cuanto a su conocimiento y resolución de las garantías constitucionales establecidas por dicho ordenamiento.

159. *Cuarta.* Es amplia la gama de procesos de constitucionalidad que han regulado las Constituciones locales que se han mencionado, pero existen variaciones en los diversos ordenamientos estatales, en cuanto, únicamente dos Entidades Federativas, Veracruz y Tlaxcala han introducido instrumentos para la tutela de los derechos humanos consagradas en sus Cartas Fundamentales; sin contar con el establecido en la Constitución del Estado de Chihuahua con anterioridad a las reformas del año 2000, el que ha carecido de aplicación en la realidad. Esta situación se explica por la fuerza que posee el juicio de amparo federal, pero además porque si bien las Entidades que han consagrado un amparo local han consagrado derechos fundamentales más modernos y abundantes que los que reconoce la Constitución Federal, tenemos la convicción de que este instrumento tutelar de los derechos locales no tiene perspectivas firmes de desarrollo si se toma en consideración los comprendidos en los instrumentos internacionales suscritos por nuestro país e incorporados al derecho interno, al ser ratificados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, en los términos del artículo 133 de la Constitución Federal, por lo que deben considerarse como derechos nacionales de fuente internacional, con lo cual resulta difícil descubrir derechos diversos establecidos a nivel local.

160. *Quinta.* Por el contrario consideramos que los instrumentos protectores de las normas constitucionales locales que tienen una perspectiva de un desarrollo significativo en el futuro, como ya se observa en la realidad, son los relativos a las controversias constitucionales y la acción (abstracta), de inconstitucionalidad, inspiradas ambas en el modelo establecido en las reformas constitucionales y legales de carácter federal en los años de 1995 y 1996, pero aplicadas a la tutela de las normas constitucionales locales. En efecto, las citadas controversias constitucionales, a veces con denominaciones inadecuadas, han sido establecidas en las ocho Cartas Fundamentales que hemos señalado, y la acción de inconstitucionalidad en siete (con exclusión de la de Guanajuato que establece como único instrumento de control constitucional a las controversias. En la mayoría de los casos las controversias abarcan tanto el conflicto de competencias como el de atribución, es decir las de carácter vertical y horizontal, y legítima a los órganos del poder de dichas Entidades y a los gobiernos municipales, para plantearlas.

161. *Sexta.* La tercera institución de control de la constitucionalidad más extendida en las Constituciones locales es la llamada acción por omisión legislativa, que no obstante la novedad de su consagración todavía controvertida ya sea expresamente en algunos textos fundamentales pero en su mayor parte desarrollada por la jurisprudencia de los ordenamientos de los países más avanzados en el establecimiento de los instrumentos de control de la constitucionalidad, ha sido introducida en cuatro constituciones de los Estados de Veracruz, Tlaxcala, Chiapas y Quintana Roo, con diversas variantes y matices, aun cuando sin la plena comprensión de la dificultad y complejidad de un instrumento todavía no suficientemente explorado y aplicado.

162. *Séptima.* En dos Entidades Federativas se ha regulado el llamado control difuso de inconstitucionalidad. En Veracruz por conducto de la llamada cuestión de inconstitucionalidad, es decir la facultad a los jueces y magistrados, inclusive de las Salas del Tribunal Superior, para acudir ante la Sala de Constitucionalidad para plantearle la posible contradicción entre las leyes aplicables en los procesos concretos de que conocen y la Carta Fundamental del Estado, o bien, en el Estado de Coahuila cuya Constitución establece la facultad de los jueces locales para desaplicar en los procesos concretos de que conocen las disposiciones legislativas que consideren contrarias a la Constitución local, con apoyo en el segundo párrafo del artículo 133 de la Constitución Federal, que por cierto no tiene aplicación en la esfera federal de acuerdo con la jurisprudencia tradicional de la Suprema Corte de Justicia. La decisión de los jueces sobre dicha desaplicación puede ser revisada por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia de dicha Entidad Federativa, pero esta vía todavía no está reglamentada.

163. *Octava.* Es previsible e inclusive deseable que los instrumentos de control de la constitucionalidad local se extienda a otras Entidades Federativas además de las nueve que ya los han consagrado, y también que se expidan las leyes reglamentarias faltantes, pero tenemos la convicción que todos los procesos que se han establecido, los que tienen la mayor posibilidad de desarrollarse son las controversias constitucionales y la acción de inconstitucionalidad para resolver los conflictos constitucionales internos, pero es preciso evitar que por medio del juicio de amparo, como ya ocurrió en algunos casos, se centralicen estos instrumentos ante los tribunales federales, por lo que, en nuestro concepto debe encontrarse una posible modificación al propio juicio de amparo federal, para que el mismo sólo proceda en los supuestos de mayor significación jurídica constitucional, o bien por medio de una facultad de atracción conferida a dichos tribunales federales, para que puedan decidir dichos conflictos de manera definitiva, pero conservar la mayor parte de ellos en el ámbito local.