

Retos y desafíos de las jurisdicciones constitucionales locales en México

*Alfredo Gómez Vásquez**

El sistema normativo mexicano actualmente cuenta con una Constitución federal y 31 constituciones locales, sin contar la de la Ciudad de México, por no estar a la fecha en vigencia, en total 32 normas fundamentales, en todas encontramos la misma temática, la parte dogmática, los derechos y garantías de los gobernados y en su parte orgánica la organización estatal, apartados que no tendrían sentido, sin dejar de hablar de las jurisdicciones constitucionales, que le dan vigencia y eficacia al Estado de derecho.

Sin embargo, antes de referirme a los desafíos y retos que enfrentan actualmente las jurisdicciones locales, que comprende a las magistraturas y procedimientos de defensa constitucional, es preciso establecer cuál es el rasgo característico, desde el punto de vista constitucional, que tienen los Estados miembros para darse sus propios sistemas jurídicos locales, porque este será el fundamento de sus propias jurisdicciones locales y, por ende, de su fortaleza para salvaguardar la supremacía constitucional, la promoción, respeto y garantía de los derechos humanos contenidos en esas cartas constitucionales.

Entrando al tema que nos ocupa, es pertinente decir que ese rasgo característico de los Estados federados para darse su propia Constitución, como sabemos se llama Autonomía Constitucional, que emerge, nace y se construye con base en los principios, valores y reglas que rigen el sistema jurídico mexicano, contenidas en los artículos: 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece el principio de soberanía nacional; 40, que sienta las bases en que descansa el federalismo mexicano; 41, la forma del ejercicio del poder soberano, al subrayar que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal. Por su parte, el artículo 124 estipula las facultades que

* Profesor Investigador PRODEP, tiempo completo, líder del C.A. Derecho Procesal Constitucional, Facultad de Derecho. Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca.

no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entenderán reservadas a los estados. De esta forma, las facultades expresas que corresponden a la federación serán de interés nacional y las reservadas a los estados son generalmente particulares o locales.

Los estados federados dentro de este ámbito de autonomía tienen competencia para darse su propio orden jurídico local, incluyendo su norma constitucional, que tiene el carácter de norma suprema,¹ ya que el dispositivo 133 de la Constitución federal establece el principio de supremacía constitucional-convencional y demarca la pirámide jerárquica de leyes en el sistema jurídico mexicano.

Dentro del rango de autonomía concedida a los 31 estados federados, más próximamente el que corresponderá a la Ciudad de México, deben organizarse políticamente con base en los principios y reglas constitucionales contenidas en los artículos 116 y 117 de la ley suprema. Conforme a esta normatividad, estos órdenes estatales han dividido su ley fundamental en dos partes, a saber: la dogmática, en donde encontramos una declaración de los derechos fundamentales y garantías de cada estado; y la orgánica, que atiende la estructura de la organización estatal, principalmente se ocupa de la división del poder público, el reparto de las competencias, facultades y prohibiciones expresas de los poderes públicos, ejecutivo, legislativo y judicial de dichas entidades federativas.

Los estados de la federación mexicana al contar con autonomía para darse su propio orden jurídico interno, les asiste el deber constitucional y actualmente convencional de protección y garantía de ese orden local, para mantener la firmeza de la división del poder público estatal y sobre todo para garantizar la promoción, respeto y cumplimiento de los derechos fundamentales contenidos en aquellas cartas constitucionales, de otra manera no tienen sentido los órdenes locales.

En cuanto a las jurisdicciones estatales, encontramos que actualmente veintiún estados de la República Mexicana cuentan con sistemas de control constitucional. Es pertinente precisar que en todos estos entes estatales se ejercen materialmente dichas jurisdicciones constitucionales, dentro de las cuales figuran Veracruz, Guanajuato, Quintana Roo, Tlaxcala, Querétaro, estado de México, Nuevo León, Chiapas, Coahuila, Sinaloa, Chihuahua, Na-

¹ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1997, p. 131, "El imperativo de darse su Constitución cada entidad federativa, que la teoría reconoce como característica esencial del sistema, impónelo, a su vez la Constitución general en su artículo 41, cuando dice que el pueblo ejerce su soberanía en los términos establecidos por dicha Constitución y por «las particulares de los Estados»".

Retos y desafíos de las jurisdicciones constitucionales locales en México

yarit, Oaxaca,² Durango, Morelos, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán, Campeche, Colima y Zacatecas. Todas ellas cuentan con magistratura constitucional, con sus respectivos órganos encargados de ejercerla y los procesos constitucionales, es decir, los instrumentos procesales destinados a asegurar el principio de supremacía constitucional,³ ahora también convencional.

Dentro de este ámbito, al respecto es pertinente precisar que la mayoría de las entidades federativas cuentan con organismos de protección de los derechos humanos, denominados Comisiones Estatales de Derechos Humanos o Defensorías, como es el estado de Oaxaca, quienes de acuerdo con la Constitución federal, su misión es la tutela del orden jurídico nacional, incluyendo los órdenes estatales en materia de derechos humanos. Dichos organismos recibirán quejas de los particulares por violaciones a los derechos humanos en contra de autoridades administrativas, previstos no solo en el orden federal y convencional, sino también en las Constituciones locales. Aquellos entes estatales están facultados para emitir recomendaciones públicas, no vinculantes, ante las autoridades responsables en términos del artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quienes están obligadas a cumplir con las recomendaciones, so pena de ser llamadas ante las representaciones populares de los estados, para que expliquen de manera fundada y razonada la negativa de su cumplimiento.

Las veintiún jurisdicciones citadas son de rango constitucional, pues como se afirmó, los estados gozan de autonomía constitucional para darse sus propias constituciones, máxime que así lo ha sentado el Alto Tribunal Constitucional mexicano, como último y definitivo interprete de la Constitución, en jurisprudencia firme,⁴ al reconocer validez a las jurisdicciones

² Gómez Vásquez, Alfredo, *Derecho procesal constitucional. Comentarios a la Reforma Constitucional de Derechos Humanos y Amparo 2011*, Oaxaca, UABJO, 2013, p. 103.

³ Hernández Valle, Rubén, *Introducción al derecho procesal constitucional*, Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional núm. 6, México, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional-Porrúa, 2005, p. 8.

⁴ CONTROL CONSTITUCIONAL LOCAL. ES VÁLIDO ESTABLECER UN TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y UN SISTEMA DE MEDIOS PARA EXIGIR LA FORMA DE ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES Y LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ÁMBITO ESTATAL. Décima Época; P./J. 23/2012 (10a), Pleno, Jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*; libro XIII, octubre de 2012, Constitucional, t. 1, p. 288. La superioridad de la Constitución de cada Estado de la Federación sobre el resto de sus normas internas, tiene fundamento en los artículos 40, 41, 116 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de modo que resulta válido establecer un tribunal y un sistema de medios para el control constitucional local, que tenga por finalidad controlar y exigir judicialmente la forma de organización de los Poderes estatales, en cuanto a su régimen interior y la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos, en el ámbito del orden estatal, en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal.

constitucionales locales, con la finalidad de controlar el actuar del poder público estatal y la protección y garantía de los derechos humanos en el ámbito estatal.

Algunos modelos de jurisdicciones locales no distan mucho del diseñado a nivel federal, salvo ciertas particularidades dignas de elogiarse por cuanto ve a la novedad del modelo de control adoptado.

En este plano encontramos dos tipos de jurisdicciones: la *constitucional de la libertad y la orgánica*, como lo señala Mauro Cappelletti.⁵ En cuanto al primero, encontramos que seis estados —Veracruz, Tlaxcala, Querétaro, Chiapas, Nayarit y Oaxaca— tienen diseñado sendos juicios de protección de los derechos humanos, claro, con diferentes denominaciones, sin embargo, la finalidad de todos es la defensa de los derechos fundamentales locales. Al respecto, es pertinente puntualizar que la legislación queretana, además cuenta con un *procedimiento para la custodia de los derechos colectivos y difusos*; el estado de Coahuila con un *control difuso de constitucionalidad*, contra actos de autoridad y leyes en juicio que violenten la normativa constitucional local, adelantándose ambos órdenes a la reforma constitucional federal en materia de derechos humanos de junio de 2011; cabe destacar la particularidad de que en el estado de Oaxaca, el *juicio de protección de los derechos humanos* procede ante la Sala Constitucional por incumplimiento de las recomendaciones hechas a la autoridad responsable por el *ombudsman* local,⁶ algo semejante al modelo defensivo ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Así como también destaca el *recurso por violación de derechos fundamentales* previsto en el estado de Tabasco.

En cuanto a la jurisdicción orgánica local, del estudio y análisis comparativo se estableció que veintiún órdenes locales han adoptado mecanismos de tutela para mantener el Estado de derecho, específicamente para salva-

CONSTITUCIONES LOCALES. DENTRO DE SUS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL PUE-
DEN ESTABLECERSE MECANISMOS PARA SUPERVISAR Y ORDENAR QUE SE SUBSANEN OMI-
SIONES LEGISLATIVAS O NORMATIVAS. Décima Época; P./J. 23/2012 (10a), Pleno, Juris-
prudencia, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*; libro XIII, octubre de 2012,
Constitucional, t. 1, p. 287. No existe disposición constitucional alguna que impida que
las Constituciones estatales establezcan, dentro de sus medios de control constitucional,
un mecanismo para supervisar y ordenar que se subsanen omisiones legislativas o nor-
mativas, y hacer efectivos y judicialmente exigibles los plazos y requisitos señalados en
las leyes y decretos del Poder Legislativo, cuando se prevé en ellos la emisión o reforma
de otros cuerpos normativos con el objeto de dar eficacia plena a la Constitución o a las
leyes de cada entidad federativa.

⁵ Cappelletti, Mauro, “La giurisdizione costituzionale delle libertà”, cit. por Fix Zamudio, Héctor, *Introducción al derecho procesal constitucional*, Querétaro, FUNDAP, 2002, pp. 90 y 101.

⁶ Gómez Vásquez, Alfredo, *op. cit.*, p. 135.

Retos y desafíos de las jurisdicciones constitucionales locales en México

guardar el principio de división del poder público estatal. Dichos instrumentos de defensa han sido tipificados generalmente con la denominación de *controversias constitucionales*, que tienen por objeto dirimir conflictos de competencias suscitados entre poderes estatales, entre estos y los municipios, así como entre municipios. Siendo el órgano constitucional competente para dirimir este tipo de controversias el pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado o Sala Constitucional respectiva. Es preciso aclarar que las sentencias que declaren procedente la controversia contra una norma general tendrán efectos generales, siempre que fueren aprobadas por una mayoría calificada del Pleno.

En esta tesitura se encuentra que quince estados de la República: Veracruz, Guanajuato, Quintana Roo, Tlaxcala, Querétaro, estado de México, Nuevo León, Chiapas, Coahuila, Nayarit, Oaxaca, Durango, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán han adoptado en sus leyes fundamentales la figura de la *Acción de inconstitucionalidad*, que tiene por objeto contradecir una norma de carácter general que confronta con la normativa constitucional local, estando legitimados para ejercitar la acción determinados entes públicos o determinado porcentaje de la integridad de estos, algo parecido al diseño de la *acción abstracta de inconstitucionalidad* a nivel federal. Es competente para conocer del conflicto, el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado. Es posible que las sentencias dictadas por aquel órgano jurisdiccional tengan efectos *erga omnes*, siempre que la misma fuere aprobada por una mayoría calificada del Máximo Tribunal Local.

En el estudio comparativo se estableció que siete estados de la República —Veracruz, Quintana Roo, Querétaro, Chiapas, Nayarit, Durango y Yucatán— cuentan con la *acción por omisión legislativa* como medio de control constitucional, solo que Nayarit le denomina *acción de inconstitucionalidad por omisión*, las cuales tienen por objeto constreñir a los congresos estatales u otra autoridad competente a la expedición de la norma general, ley o decreto necesario para ejercer una facultad constitucional local, se concede la acción generalmente al gobernador del estado, ayuntamientos, y eventualmente al Congreso, como Chiapas y Tlaxcala.

Merece hacer mención que el estado de Oaxaca cuenta con el *control preventivo de leyes y decretos*, en el cual corresponde a la Sala Constitucional realizar el estudio de constitucionalidad previo a la aprobación, por parte de la Legislatura estatal, de los proyectos legislativos. También el estado de Yucatán cuenta con este tipo de instrumento, denominándolo *control previo de constitucionalidad de los proyectos de ley* aprobados por el pleno del Congreso del estado, hasta antes de ser promulgados y publicados por el ejecutivo estatal, otorgando competencia para conocer de este tipo de control al Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado, así como el estado de Tabasco.

Sin embargo, ante el nuevo paradigma planteado por la progresista reforma constitucional de junio de 2011, en materia de derechos humanos y amparo, se considera pertinente que los órdenes estatales actualicen su respectivo sistema constitucional a la par de dicha reforma federal; o sea, empatarlos al ritmo de los valores y principios de la normatividad nacional y convencional, atendiendo al deber jurídico de promover, garantizar, proteger y respetar los derechos humanos en términos de los artículos: 1 y 133 de la ley suprema; así también, a la par de la normativa contenida en el artículo 1 de la CADH —deber de respeto de los derechos humanos por los estados parte—; así como su artículo 2 —deber de adoptar disposiciones de derecho interno—; y el diverso 29 de la CADH, sobre normas de interpretación de dicho instrumento; asimismo 26 y 27 sobre la observancia de los tratados de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, ambos pactos suscritos y ratificados por el Estado mexicano.

En consonancia con lo anterior, en el plano estatal resulta ineludible plasmar los mecanismos procesales que deben regir el quehacer jurisdiccional como: *la cláusula de interpretación conforme*, considerada "... como la técnica hermenéutica por medio de la cual los derechos y libertades constitucionales son armonizados con los valores, principios y normas contenidos en los tratados internacionales sobre derechos humanos signados por los Estados, así como por la jurisprudencia de los tribunales internacionales (y en ocasiones otras resoluciones y fuentes internacionales), para lograr su mayor eficacia y protección.", en palabras del jurista mexicano Eduardo Ferrer Mac-Gregor,⁷ *hoy desempeñando vehementemente la vicepresidencia del Máximo Tribunal Interamericano*; la implementación del principio pro persona, en la interpretación judicial a cargo de los jueces y de toda autoridad que materialmente ejerzan funciones jurisdiccionales, aplicando el criterio que más beneficia a los intereses de la persona en los asuntos de su competencia.

El establecimiento del *control difuso de constitucionalidad*, como una nueva facultad expresa que les impuso la reforma constitucional a los jueces nacionales y a todas las autoridades que ejerzan materialmente funciones jurisdiccionales en términos de los artículos 1 en relación con el 133 de la norma suprema nacional y criterios de jurisprudencia interamericana, para que en el quehacer jurisdiccional en última instancia inapliquen o inváliden, en su caso, las normas generales contrarias a la Constitución local.

Se plasme materialmente el *control difuso de convencionalidad ex officio*, como un deber de los jueces nacionales —en especial los locales— de

⁷ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, "Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad", en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma coordinadores* México, IIJ-UNAM, 2011, p. 358.

Retos y desafíos de las jurisdicciones constitucionales locales en México

realizar sin condiciones ni pretextos un examen de compatibilidad entre la norma nacional y el *corpus iuris* interamericano, protocolos adicionales y la jurisprudencia emanada de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los asuntos de su competencia, aplicando la normativa más favorable a la persona.

La necesidad de actualizar los órdenes jurídicos locales resulta de imprecisa necesidad para fortalecer las jurisdicciones constitucionales, pues en la medida en que el juez nacional —federal, local y municipal— tenga a su alcance y conozca dichos mecanismos, seguramente estará en condiciones de emitir decisiones más equitativas y justas en su actividad jurisdiccional.

En cuanto al grado de eficacia jurídica que han tenido y tienen dichas jurisdicciones constitucionales a la fecha, probablemente no ha sido la esperada, por el lento avance que han experimentado, sin embargo, tratando de encontrar los retos y desafíos que impiden su pleno desarrollo, tenemos que son variados y distintos, siendo los más relevantes los siguientes:

PRIMERO. Un factor de estructura constitucional, por cierto muy complejo, lo encontramos en la duplicidad de los órganos de control, pero también en los procedimientos de tutela constitucional a nivel federal y local para la defensa del mismo objeto y fin, circunstancia que impide que florezcan a plenitud las jurisdicciones locales como lo sostengo en las siguientes consideraciones:

- a) Bajo esta tesis resulta que en el nivel federal tenemos el juicio de amparo para la defensa de los derechos humanos y garantías contenidos en la Constitución federal y en el plano convencional; en el orden local o estatal, los juicios de protección para la defensa de los derechos fundamentales y garantías contenidas en algunas constituciones locales, que generalmente son los mismos derechos fundamentales y garantías detalladas a nivel federal, salvo algunas de estas últimas mejoradas a nivel local y otras propias del entorno sociocultural de cada estado. Consecuentemente, al resultar agraviado un particular en sus derechos constitucionales por actos de autoridad o norma general, aquel prefiere reclamar dichas violaciones constitucionales a través del juicio de amparo, y no mediante del juicio de protección local, porque a través del amparo federal el gobernado siente y confía encontrar mayor protección a sus derechos y libertades públicas, si se tiene en cuenta que en el orden jerárquico nacional las constituciones locales son consideradas como leyes ordinarias revisables por el Poder Judicial Federal, y no leyes propiamente constitucionales de acuerdo con el alcance normativo contenido en los artículos 103 y 133 del pacto federal, y conforme al 107 de la nueva Ley de Amparo.

- b) En relación con las controversias constitucionales, cuya finalidad es la salvaguarda del principio de la división del poder, encontramos que un conflicto competencial local suscitado entre poderes, entre estos con los municipios y entre municipios, se puede plantear indistintamente ante la justicia constitucional federal o local. Ello implica una duplicidad de órganos de control y procedimientos para conocer y resolver el mismo conflicto. Ante esta situación, el ente público local invadido prefiere, como hemos visto, dirimir la controversia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mas no ante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del estado respectivo, por la desconfianza en la justicia constitucional local y debido al juego de intereses políticos que la controversia conlleva, y
- c) En cuanto a las acciones de inconstitucionalidad a nivel local, constatamos que han tenido poco éxito en la realidad jurídica, debido principalmente a la ausencia del principio de división de poderes en las entidades federativas como se apuntará enseguida, pero también porque las resoluciones que en esta materia emite el órgano de control, que por lo general son los tribunales superiores de justicia de los estados, no son definitivas, sino revisables por el Poder Judicial Federal en vía de amparo, situación engorrosa que lejos de encontrar una justicia constitucional pronta y expedita, se vuelve tortuosa y retardada, lo que implica denegación de justicia.

SEGUNDO. Otro factor de origen sociológico, que está latente en todos los niveles de gobierno, es la falta de credibilidad y confianza de los gobernados —personas físicas o morales— en las instituciones jurídicas y en su justicia, cuestión que se acentúa con mayor énfasis en los sistemas de justicia a nivel local, en donde la división del poder público es una utopía, debido a que prevalecen verdaderos feudos de poder, centralizado en el ejecutivo estatal, quien en uso de sus facultades metaconstitucionales somete a los poderes legislativo y judicial, haciendo, como se sostuvo en líneas precedentes, inoperante la división del poder público estatal. Esta situación *de facto*, pone en riesgo la independencia y autonomía judicial en la impartición de justicia local, siendo la principal razón por la cual los gobernados poco interés despiertan por la justicia constitucional local y, por el contrario, prefieren la justicia federal.

Como vemos, el camino por el que recorren las jurisdicciones constitucionales locales es incierto y complejo, requieren de un pulcro trabajo de ingeniería constitucional para fortalecerlas; de otra suerte, aquellos modelos de justicia, los órganos de control y los instrumentos de tutela constitucional local se pueden extinguir, como sucede en los estados de Morelos y Tlaxcala, donde desaparecieron las acciones de inconstitucionalidad y acción por omisión legislativa, respectivamente; otro caso se puede constatar

Retos y desafíos de las jurisdicciones constitucionales locales en México

en el estado de Oaxaca, donde ante la ausencia de actividad constitucional, a la Sala de Control Constitucional le son asignadas actividades ajenas a su competencia constitucional. En consecuencia, resulta prioritario robustecer estas jurisdicciones locales, porque de otra suerte se pueden convertir en paliativos burocráticos sin razón ni justificación alguna en esta apremiante realidad sociojurídica.

BIBLIOGRAFÍA

- CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, México, IIJ-UNAM, 2011.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción al derecho procesal constitucional*, Querétaro, Fundap, 2002.
- GÓMEZ VÁSQUEZ, Alfredo, *Derecho procesal constitucional. Comentarios a la reforma constitucional de derechos humanos y amparo 2011*, Oaxaca, UABJO, 2013.
- HERNÁNDEZ VALLE, Rubén, *Introducción al derecho procesal constitucional*, Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional, núm. 6, México, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional-Porrúa, 2005.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1997.

Jurisprudencia

Jurisprudencia 23/2012 (10a), Décima Época; Pleno, Jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; libro XIII, octubre de 2012, Constitucional, t. 1; pp. 287-288.