

RETOS Y PERSPECTIVAS DEL DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL LOCAL EN MÉXICO

Júpiter QUIÑONES DOMÍNGUEZ*

SUMARIO: I. *Una visión retrospectiva.* II. *Límites e inconvenientes del control constitucional local.* III. *Perspectivas de desarrollo del derecho procesal constitucional local.*

I. UNA VISIÓN RETROSPECTIVA

Si bien sabemos que el constitucionalismo local en los diversos estados de la República mexicana es concomitante al nacimiento de la primera Constitución federal mexicana en 1824, lo cierto es que en las primeras Constituciones particulares de estas entidades federativas no existió ni siquiera de manera formal un derecho procesal constitucional “local”, entendido como la implementación de garantías jurídico-procesales tendentes a la salvaguarda de la supremacía de las cartas constitucionales locales respecto de leyes o actos de las autoridades de la propia entidad federativa de que se trate, es por ello que podemos decir que en materia de justicia constitucional local la evolución legislativa ha tenido un lento pero interesante desarrollo, pues desde el incipiente recurso de queja (por violación de garantías individuales) y la facultad del Supremo Tribunal de Justicia de dirimir los conflictos suscitados entre los poderes legislativos y ejecutivos que contempló la Constitución Chihuahuense de 1921, hasta la moderna redacción de las Constituciones de Veracruz, Coahuila, Tlaxcala, Chiapas, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, etcétera, reformadas a partir del año 2000 a la fecha, encontramos un interesante e innovador desarrollo normativo en esta materia. No obstante lo anterior, consideramos que el análisis se debe realizar desde dos perspectivas a saber: formal y material.

* Profesor e investigador de derecho constitucional, derechos humanos y derecho procesal constitucional de la Universidad Autónoma de Chihuahua.

1. *Formal*

Desde esta perspectiva y sin entrar detalles, dada la extensión de este trabajo, podemos destacar los siguientes puntos:

- Los modelos de justicia constitucional implementados en las Constituciones particulares de los Estados han asumido sistemas mixtos tendientes en mayor medida al modelo concentrado del tipo europeo-kelseniano.
- Es una constante encontrar reguladas las controversias constitucionales entre organismos públicos y poderes de los estados, así como acciones de inconstitucionalidad contra leyes emitidas por las legislaturas locales.
- Encontramos diversos juicios protectores de derechos fundamentales en las Constituciones de Chihuahua, Veracruz, Tlaxcala, Coahuila, Nayarit, Chiapas, Querétaro, y Oaxaca; no obstante, los mismos tienen diferentes denominaciones.¹
- Además, y como una propuesta innovadora respecto a la justicia constitucional en el ámbito federal, encontramos regulados diversos procesos tendientes a restablecer el orden constitucional respecto a alguna omisión legislativa inconstitucional entendida ésta como:

La falta de desarrollo legislativo de un precepto constitucional, ya sea que haya transcurrido el plazo concreto fijado por la Constitución para ello, o que sin existir plazo, la inercia legislativa obstaculice la eficacia de la Constitución en relación a principios esenciales del Estado Democrático y Social de Derecho, en perjuicio de los gobernados o del correcto funcionamiento de los órganos del Estado, en atención a la división y colaboración que debe existir entre los poderes públicos;²

de tal manera que coincidimos con Laura Rangel cuando al explicar su concepto de omisión legislativa nos dice: “...el punto sustancial lo constituye la transgresión que se le causa a la norma fundamental, de tal suerte que no puede despreñar su eficacia; esta

¹ Cfr. Rivera Hernández, Juan, “El amparo local en México: análisis procesal constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Uribe Arzate, Enrique (coords.), *Derecho procesal constitucional local*, México, Porrúa, 2014, p. 188.

² Quiñones Domínguez, Júpiter, “Esbozo sobre la omisión legislativa inconstitucional”, *Revista Iberoamericana De Derecho Procesal Constitucional*, núm. 17, enero-junio de 2012, p. 135.

violación es provocada por la inactividad legislativa...”,³ es por ello que esta figura ha cobrado especial relevancia en la legislación procesal constitucional moderna, y en este sentido la encontramos en las Constituciones de Veracruz, Tlaxcala, Chiapas, Quintana Roo, Coahuila, Querétaro, Nayarit y Yucatán.

- Lo mismo podemos decir respecto a la figura procesal denominada “cuestión de inconstitucionalidad”, que en palabras de Edgar Corzo consiste, a grandes rasgos, en “el proceso mediante el cual los jueces ordinarios pueden, y deben, acudir ante el TC cuando tengan una duda respecto de la constitucionalidad de la ley que aplicarán para la resolución del caso pendiente ante ellos...”,⁴ esta definición encuadrada en el marco de la legislación española, la podemos complementar con lo que nos dice Giovanni A. Figueroa:

Quando el órgano jurisdiccional considere que tiene que aplicar en el curso del proceso una norma con rango de ley de cuya constitucionalidad duda, y que no tenga la facultad para dejar de aplicarla, entonces existe un mecanismo de control que permite que el juez ordinario y el juez constitucional se coordinen: la cuestión de inconstitucionalidad.⁵

Esta interesante figura la consideramos de importante trascendencia para el derecho procesal constitucional en el ámbito local, por las razones que más adelante se darán, y podemos decir que hasta el momento sólo las Constituciones de Veracruz, Chiapas, Coahuila y Nayarit la han incorporado.

2. *Material*

Si bien de una forma somera hemos visto cómo desde el punto de vista formal se han venido desarrollando importantes avances en materia de derecho procesal constitucional local, es lamentable observar cómo materialmente el

³ Rangel Hernández, Laura, “El control de la inconstitucionalidad por omisión legislativa en las legislaciones procesal-constitucionales locales”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Uribe Arzate, Enrique (coords.), *Derecho procesal constitucional local*, México, Porrúa, 2014, p. 18.

⁴ Corzo Sosa Edgar, *La cuestión de inconstitucionalidad*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, p. 30.

⁵ Figueroa Mejía, Giovanni A., “Cuestión de inconstitucionalidad local (México)”, *Voz, Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, t. I, Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2014, p. 287.

terreno avanzado es muy poco, pues el ejercicio efectivo de la justicia constitucional en el ámbito local ha sido mínimo en la mayoría de los estados que cuentan con ese sistema, así, por ejemplo, a manera de muestreo podemos decir lo siguiente:

- *Veracruz*. Desde el año 2000 a octubre de 2015 se han realizado: una acción de inconstitucionalidad; una controversia constitucional local; cero juicios de omisión legislativa; 35 juicios de protección de derechos humanos y 31 cuestiones de inconstitucionalidad; lo que nos da un promedio de 4.5 juicios constitucionales por año.
- *Coahuila*. Implantó un sistema de justicia constitucional desde 2001, pero que dio inicio hasta 2005 con la publicación de la Ley de Justicia Constitucional, desde este año y hasta octubre de 2015 se han tramitado 29 acciones de inconstitucionalidad y 43 controversias constitucionales, es decir un promedio de 7 asuntos por año.
- *Tlaxcala*. A partir del 15 de enero de 2002, en que entró en vigor la Ley de Justicia Constitucional, y hasta octubre de 2015 ha conocido de: 173 juicios de protección; 30 juicios de competencia; un juicio de inconstitucionalidad y siete de omisión legislativa inconstitucional; lo que nos arroja un promedio de 15 juicios al año.
- *Querétaro*. De abril de 2010 a octubre de 2015 ha conocido de 9 juicios constitucionales, esto es, en promedio 1.8 por año.

Por lo anterior, es claro que la justicia constitucional local no ha tenido aún el impacto que tal vez se esperaba, pues incluso en el caso de Tlaxcala, que es la entidad más activa en este sentido, encontramos que se han iniciado en promedio 1.25 juicios constitucionales diversos por mes, lo cual todavía se considera bajo. Lo anterior nos parece que surge como consecuencia de un cierto desencanto o, en el peor de los casos, desconfianza respecto a la actuación de los órganos de control constitucional en el ámbito estatal, en razón de que todavía hoy se presentan diversas condiciones que desincentivan en la práctica el uso de los mismos.

II. LÍMITES E INCONVENIENTES DEL CONTROL CONSTITUCIONAL LOCAL

Es indiscutible que toda institución jurídica debe encontrarse regulada e incluso limitada atendiendo a diversos factores prácticos como son las circunstancias políticas, económicas y sociales del conglomerado al que va dirigido,

pues dichas instituciones por ser producto del intelecto humano se constituyen también en entes culturales adaptables a la realidad, de tal forma que, en la medida en que se dé esta adaptación será la calificación de viabilidad de los mismos.

El derecho procesal constitucional no escapa de estas exigencias sociales, y en materia local, atendiendo a nuestro federalismo, se hace más evidente la necesidad de analizar los límites y posibles inconvenientes que se pudieran oponer al desarrollo de la jurisdicción constitucional dentro de nuestras entidades federativas, por ello, en el presente párrafo abordamos algunos de los posibles problemas que dentro de esta tesitura enfrenta el derecho procesal constitucional a nivel local en nuestro país.

1. *Límites*

A. *El régimen federal de la Constitución general de la República*

En primer término, encontramos como limitante al control constitucional local, el orden constitucional de nuestra carta magna de 1917, y en especial lo tocante al pacto federal que se desprende en forma general de los diversos artículos 40, 41 primer párrafo, 108 tercer párrafo, 110 segundo párrafo, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Atendiendo a lo anterior, podemos decir que, dado nuestro régimen federal, el derecho procesal constitucional a nivel local siempre tendrá como límite todos los ámbitos de competencia que la Constitución general reserva para la Federación, pues como dice Ulises Schmill, en un Estado federal encontramos al menos tres órdenes jurídicos diversos a saber: el central o federal, aplicable en todo el territorio nacional, el estatal, que se traduce en varios subconjuntos de normas que tienen vigencia sólo en partes del territorio estatal (llámense estados o entidades federativas) y un tercero superior a los dos anteriores y que los condiciona, que es el orden constitucional.⁶

Dentro de estas limitantes impuestas por el orden constitucional cabe resaltar lo prescrito en el artículo 133 de la Constitución que determina que:

Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se

⁶ Cfr. Schmill Ulises, “Fundamentos teóricos de la defensa de la Constitución en un Estado federal”, en Cossío, José Ramón y Pérez de Acha, Luis M. (comps.), *La defensa de la Constitución*, 2a. ed., México, Fontamara, 2000, p. 23.

celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. 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.*

Esta disposición, además de resaltar la supremacía de la Constitución, tratados y leyes federales, por sobre las Constituciones y leyes de los estados, establece una obligación directa para los jueces locales, dentro de los que, desde luego contamos a aquellos encargados del control constitucional local. En consecuencia, se entiende que dicho precepto establece el principio de supremacía de la Constitución y debe ser interpretado en armonía con los demás preceptos que reservan la jurisdicción constitucional al Poder Judicial de la Federación.

Todo lo anterior hace patente las limitantes que nuestro modelo federal impone a la justicia constitucional local, de tal forma que coincidimos con David Cienfuegos Salgado, cuando señala:

Las entidades federativas mexicanas están transformando poco a poco el modelo federal imperante. Lo hacen desde pequeñas trincheras, con minúsculos avances sobre el terreno minado por una concepción federalista de carácter central, con los desafíos valientes de legislaturas que buscan ir conquistando los derechos elementales que les corresponden como formadoras del ente federal, con concesiones graciosas o urgentes que se dan desde el centro político del país.⁷

B. *El juicio de amparo y las controversias constitucionales a nivel federal*

El amparo se instaura como una limitación real al derecho procesal constitucional local, pues el mismo es el medio por excelencia de que goza cualquier gobernado para impugnar actos o normas generales emitidas por cualquier autoridad de gobierno, incluyendo aquellas que gozan de jurisdicción constitucional en los Estados y que vulneren las garantías de los gobernados que contempla la Constitución general. En este sentido, resulta banal que las Constituciones locales establezcan que las resoluciones de los órganos de jurisdicción constitucional local son “definitivas e inatacables”, pues esa definitividad sólo es concedida por la Constitución federal para resoluciones de determinados órganos y en los casos que la misma determina.

⁷ Cienfuegos Salgado David, “Una propuesta para la justicia constitucional local en México”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, núm. 4, julio-diciembre de 2005, p. 115.

De lo anterior, se puede concluir válidamente que, cuando alguna sentencia de los órganos de control constitucional local afecte intereses de particulares, en la mayoría de los casos el asunto se resolverá de manera definitiva por un juez de amparo, razón por la que se considera que el control de las Constituciones locales, siempre estará limitado por la institución del amparo.

Por estas razones, se considera al juicio de amparo como límite real del desarrollo de la justicia constitucional, y a las mismas se pueden sumar las referidas por Cynthia Chanut Esperón, quien menciona:

...la realidad apunta que el ámbito de justicia local se encuentra —o tal vez, se encontraba— en un orden subordinado y dependiente del ámbito federal... Una primera explicación deriva del centralismo político y económico que el país ha vivido desde antaño... Otra razón que explica el desequilibrio entre jurisdicciones es la forma en que actualmente funciona el *amparo judicial*, como mecanismo mediante el cual la justicia federal tiene la facultad de revisar las resoluciones de los tribunales locales, resolviéndose cuestiones de legalidad y de constitucionalidad local. Esta naturaleza del amparo directo le confiere una connotación de subordinación a la justicia local frente al ámbito federal. Además, establece el problema de la “doble jurisdicción”, que acarrea un elevado costo económico y de tiempo... La existencia de esta subordinación jurisdiccional de los tribunales locales produce distintos efectos en el ordenamiento jurídico y en la organización estatal en su conjunto. Una muy importante es que las entidades federativas no cuentan con las instituciones que auténticamente resuelvan las controversias sobre la aplicación del derecho en última instancia, lo que implica una falta de ejercicio autónomo del poder local y una debilidad institucional ante la imposibilidad de que la interpretación que hagan de su propia Constitución y leyes, prevalezca en definitiva, y de que sus criterios interpretativos impacten en la administración de justicia del Estado, pues están sujetos al “*visto bueno*” de la justicia Federal.⁸

Al igual que el juicio de amparo, consideramos que las controversias constitucionales limitan el desarrollo del derecho procesal constitucional, pues, no obstante que pudiera pensarse que no son las sentencias dictadas en controversias constitucionales (federales)⁹ las únicas que resuelven litigios que entre entes públicos estatales pudieran darse, pues las controversias constitucionales locales versan precisamente sobre constitucionalidad local y contemplan sujetos legitimados diferentes a los referidos en la fracción I

⁸ Chanut Esperón, Cynthia, “El Poder Judicial de la Federación y la tutela de la independencia de los poderes judiciales locales”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, núm. 3, enero-junio de 2005, pp. 310 y 311.

⁹ Permitásenos este término para distinguirlas de aquellas contempladas en las Constituciones de los Estados.

del artículo 105, además de que los entes públicos no pueden acudir con este carácter al juicio de amparo; sin embargo, nos encontramos con que existen criterios de nuestro máximo tribunal que contradicen estas ideas, como, por ejemplo, el relativo a la controversia constitucional 31/97.

La citada controversia constitucional plantea la invalidez de un decreto del Congreso del Estado de Morelos en el que se resuelve un conflicto de límites territoriales entre los municipios de Temixco y Cuernavaca, ambos del mismo estado; en dicha controversia constitucional, calificada por el ministro José de Jesús Gudiño Pelayo como “extraordinaria”, sobre todo por la importancia del punto medular a resolver, mismo que consistió en establecer si la Suprema Corte de Justicia debía (y estaba facultada para) resolver vía controversia constitucional cuestiones de mera legalidad (concretamente violaciones a los artículos 14 y 16 de la carta magna), lo cual se resolvió en sentido afirmativo, pues se estableció que la Corte podía revisar y resolver atendiendo a conceptos de invalidez de mera legalidad siempre y cuando con dicha violación se alterará el orden constitucional, el cual está obligada a velar su cumplimiento.¹⁰

Al sustentar dicho criterio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dejó entre abierta la posibilidad para que los entes públicos legitimados por la fracción I del artículo 105 de la Constitución general puedan en un momento dado acudir a plantear una controversia constitucional alegando conceptos de invalidez de legalidad como son las violaciones al debido proceso u otras similares, así, por ejemplo, si en el estado de Veracruz se plantea una controversia entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo del estado, de conformidad con lo que establece el artículo 65, fracción I, inciso c, de la Constitución local, y al resolver la misma el Tribunal Superior de Justicia falla a favor del Poder Legislativo, el Ejecutivo tendrá expedita la acción de controversia constitucional (artículo 105 constitucional) ya no en contra del Legislativo, sino del propio Tribunal Superior que lo condenó, de conformidad con lo prescrito en la fracción I, inciso h, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de tal suerte que, al igual que en el juicio de amparo, las controversias constitucionales a nivel federal se instituyen como una limitante al ejercicio del control constitucional local.

2. *Inconvenientes*

Para hablar de los inconvenientes que encontramos con relación a la actual regulación del derecho procesal constitucional local en nuestro país,

¹⁰ Cfr. Gudiño Pelayo, José de Jesús, *Controversia sobre controversia*, México, Porrúa, 2000.

consideramos que los mismos se presentan al menos dentro de dos ámbitos diferentes que son: el económico y, desde luego, el político, a continuación abordamos los inconvenientes dentro de ese orden.

A. *Económicos*

a. El establecer tribunales o salas especiales implica un mayor gasto público

En efecto, implementar tribunales autónomos o salas y juzgados especiales trae aparejado un considerable gasto para el Estado, lo cual tal vez no sea justificable hoy en día, pues si bien es cierto que es de gran importancia darle vida y eficacia a las Constituciones locales, también lo es que en la actualidad las entidades federativas de nuestro país afrontan una serie de problemas económicos ante las carencias que imperan en las zonas rurales, y la constante exigencia de más y mejores servicios en las zonas urbanas.

b. El aumento de las costas judiciales

Es claro que, si como dijimos con anterioridad, el instaurar un juicio o recurso de constitucionalidad local que en la práctica corresponda a una instancia previa al juicio de amparo dilataría la impartición de justicia, como consecuencia de ello se incrementarían los gastos y costas judiciales tanto del Estado como de los particulares justiciables.

B. *Políticos*

En este sentido, debemos reflexionar con relación a si hoy en día verdaderamente existen las condiciones necesarias para que los poderes judiciales de los estados gocen de una verdadera autonomía política respecto a los otros poderes locales, sobre todo del Ejecutivo local.

Así, es clara nuestra divergencia con lo expresado en su momento por José de Jesús Gudiño Pelayo, quien en forma optimista afirmó: “El pluralismo político y el ejercicio democrático que ahora imperan nada tiene que ver con las luchas caudillescas y los cacicazgos de principios de siglo XX”,¹¹ y más adelante manifiesta: “...las condiciones están dadas para re-

¹¹ Gudiño Pelayo, José de Jesús, *Ingeniería judicial y reforma del Estado*, México, Laguna, 2001, p. 60.

vertir la tendencia centralista y hacer realidad el federalismo en el ámbito de la judicatura, reversión que, en mi concepto, debe concentrarse de manera gradual”.¹²

Más bien nos preocupa la falta de mecanismos reales que garanticen la independencia del juez local, pues aunque se ha avanzado formalmente en este aspecto, consideramos que aún falta por recorrer en este sendero, tal y como lo señala Cynthia Chanut:

Sin embargo, en la práctica, las normas constitucionales y legales no necesariamente garantizan que los juzgadores puedan tener la estabilidad necesaria para ejercer de forma autónoma la función jurisdiccional, pues en ocasiones las tensiones e intereses existentes entre los poderes locales junto con la falta de voluntad política, puede significar un obstáculo para la debida adopción de un régimen de inamovilidad entre los funcionarios judiciales.¹³

Por lo anterior, consideramos necesario el impulso de un constitucionalismo local que refuerce la autonomía de las entidades federativas, pero siempre dentro del marco de respeto al pacto federal y demás derechos y deberes democráticos que impone nuestra Constitución general, ya que no se puede permitir caer en la tentación de instaurar una “soberanía” local que mediante instrumentos constitucionales mal empleados puede tornarse en una autocracia de elites políticas regionales.

No obstante lo anterior, estamos convencidos de que el constitucionalismo local en los albores del siglo XXI es un amplio campo de oportunidad que a continuación se comenta.

III. PERSPECTIVAS DE DESARROLLO DEL DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL LOCAL

Independientemente de si entendemos al Estado federal como un sistema de distribución armónica de la soberanía entre Federación y estados, o como un instrumento de descentralización del poder político mediante el cual se garantiza la autonomía de las entidades federativas y su autodeterminación política, lo que nos queda claro es que en el ámbito interno de los Estados las Constituciones son o deben ser norma fundamental del sistema jurídico, pues, como apunta Marcos del Rosario: “Tienen la característica de ser normas supremas, pues condicionan el accionar jurídico y político en sus

¹² *Ibidem*, p. 67.

¹³ Chanut Esperón, Cynthia, *op. cit.*, p. 316.

respectivas entidades, al establecer la organización y administración política, garantizando de igual forma, la vigencia de los derechos de sus habitantes”.¹⁴

Lo anterior se vuelve más evidente después de las reformas constitucionales de 2011 y de lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia en el expediente varios 912/2010 y la contradicción de tesis 293/2011, de donde, según nuestra perspectiva, se desprenden las siguientes consecuencias:

A) La Constitución da la misma fuerza y jerarquía a los derechos humanos contemplados en tratados internacionales que a las diversas normas constitucionales, incluso establece el juicio de amparo como medio de protección de los mismos, lo cual viene a fortalecer la idea de que en México existe un bloque de constitucionalidad-convencionalidad¹⁵ integrado por:

a) La Constitución del 5 de febrero de 1917 vigente en la actualidad.

b) Todos los derechos humanos contemplados en instrumentos internacionales (ya sean tratados, convenciones o declaraciones) celebrados por el Estado mexicano.

Ahora bien, esta conclusión se confirma en razón del “nuevo” medio de control constitucional que por vía jurisdiccional se implementa en México, nos referimos al “control difuso de constitucionalidad-convencionalidad” exigido por la sentencia interamericana que condena al Estado mexicano en el *caso Rosendo Radilla Pacheco*.

Efectivamente, en el expediente “varios” 912/2010, la Suprema Corte resolvió:

SÉPTIMO. CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD. Una vez que hemos dicho que las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las que el Estado mexicano haya sido parte son obligatorias para el Poder Judicial en sus términos, hay que pronunciarnos sobre lo previsto en el párrafo 339 de la sentencia de la Corte Interamericana que establece lo siguiente:

“339. En relación con las prácticas judiciales, este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que es consciente de que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus

¹⁴ Rosario Rodríguez, Marcos del, “Protección, reconocimiento y eficacia de los derechos fundamentales en las constituciones locales”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Acuña, Juan Manuel (coords.), *Curso de derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, 2011, p. 530.

¹⁵ Cfr. Ferrer Mac-Gregor Eduardo, “Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma del juez mexicano”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, México, UNAM, 2011, p. 356.

jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer un ‘control de convencionalidad’ ex officio entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.”

En otro aspecto, el diez de junio de dos mil once se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 1o. de la Constitución Federal para quedar, en sus primeros tres párrafos, como sigue:

“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales en la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar, los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley...”

27. De este modo, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales firmados por el Estado mexicano, sino también por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se entiende en la doctrina como el principio pro persona.

30. De este modo, el mecanismo para el control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos debe ser acorde con el modelo general de control establecido constitucionalmente, pues no podría entenderse un control como el que se indica en la sentencia que analizamos si el mismo no parte de un control de constitucionalidad general que se desprende del análisis sistemático de los artículos 1o. y 133 de la Constitución y es parte de la esencia de la función judicial.

32. Esta posibilidad de inaplicación por parte de los jueces del país en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presun-

ción de constitucionalidad de las leyes, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación.

Con lo anterior queda claro que el nuevo bloque de constitucionalidad-convencionalidad se integra por la norma constitucional y lo que pudiéramos llamar, con el doctor Fix-Zamudio, los “derechos humanos internos de fuente internacional”,¹⁶ pero aún más, los derechos humanos tanto de fuente constitucional, como de fuente internacional se erigen como el nuevo paradigma constitucional mexicano de acuerdo a lo que establecen los párrafos segundo y tercero del artículo 1o. de la Constitución, de modo tal que podemos hablar ya no de una supremacía de la Constitución, sino de una “supremacía de los derechos humanos”, y en consecuencia, al existir este núcleo “duro” de constitucionalidad, existe la posibilidad de que se presenten lo que Otto Bachhof¹⁷ llama “normas constitucionales inconstitucionales” cuando exista contradicción insalvable entre un precepto de la Constitución y algún derecho humano reconocido por el Estado mexicano.

Por todo lo anterior, consideramos que existe una amplia área de oportunidad para el constitucionalismo local, sobre todo por lo que respecta al reconocimiento y protección de derechos fundamentales, máxime si partimos de que la Constitución general ha posicionado a nivel de norma fundamental los derechos humanos tanto de sede constitucional como internacional, además que, según el artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y la interpretación que del mismo ha realizado la Corte IDH, cuando exista conflicto de leyes en relación con la extensión de un derecho humano, deberá atenderse a la norma que dé mayor protección al derecho de que se trate, independientemente de si se trata de una norma nacional o bien, internamente, de una norma de menor jerarquía.¹⁸ Es por esto que el constitucionalismo local tiene hoy la oportunidad de reivindicar derechos humanos más allá de lo establecido por la propia Constitución general.

Lo anterior sin que se piense en una confrontación entre la Constitución general y las particulares de los estados, pues las controversias en

¹⁶ Fix-Zamudio, Héctor, “La necesidad de expedir leyes nacionales en el ámbito latinoamericano para regular la ejecución de las resoluciones de organismos internacionales”, en Corzo Sosa, Edgar (coords.), *Impacto de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Tirant lo Blanch, 2013, p. 233.

¹⁷ Cfr. Bachof, Otto, *¿Normas constitucionales inconstitucionales?*, trad. de Leonardo Álvarez Álvarez, Lima, Palestra Editores, 2008

¹⁸ Cfr. Ferrer Mac-Gregor Eduardo, *Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad*, cit., pp. 358 y 359.

materia de derechos humanos deben resolverse buscando la armonía entre los mismos, atendiendo a los principios de interpretación conforme y pro persona, ya que como dice Caballero Ochoa:

Digamos que en esto radica la pedagogía de la interpretación conforme: armonizar las tensiones normativas... Se trata de realizar un derecho en la “mayor medida posible” como ha señalado la Primera sala de la SCJN, lo que “dependerá de las otras normas jurídicas que también resulten aplicables en el caso concreto: los principios están indefectiblemente llamados a ser limitados por los otros principios y reglas con los que entren en interacción”.¹⁹

De igual manera se expresa Ferrer Mac-Gregor cuando nos dice:

...el control difuso de constitucionalidad no consiste simplemente en dejar de aplicar la norma nacional por ser contraria al “parámetro” de convencionalidad, sino que implica, en primer término, tratar de “armonizar” la norma nacional con la convencional, lo cual significa realizar una “interpretación conforme” de la norma nacional con la CADH, sus protocolos y la jurisprudencia convencional (como estándar mínimo), para desechar aquellas “interpretaciones” contrarias o incompatibles al parámetro convencional...²⁰

Pues bien, precisamente este ejercicio de “integración y armonización” también se debe realizar en la tensión que se presente entre una norma de la Constitución federal y una norma de alguna Constitución particular de un estado, ya que es precisamente este pluralismo jurídico que nos llevó a la reforma constitucional de 2011, el que se debe tomar en cuenta para tener a los derechos humanos (independientemente del ordenamiento en que se encuentren) como parámetro de regularidad constitucional, lo que hace posible que el constitucionalismo local sea parte activa en la integración de este nuevo paradigma.

Como corolario podemos decir que el derecho procesal constitucional del siglo XXI requiere para su desarrollo atender las siguientes cuestiones:

- 1) Buscar un fortalecimiento de la definitividad de las resoluciones de los órganos locales de control constitucional, a través de una reingeniería constitucional-judicial en el país, para que al menos, tratándose de resoluciones en materia de constitucionalidad local, no sean

¹⁹ Caballero Ochoa, José Luis, *La interpretación conforme*, 2a. ed., México, Porrúa, 2014, p. 204.

²⁰ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad*, cit., p. 343.

admitidos como “recursos extraordinarios” tanto el juicio de amparo como las controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia. Lo anterior sin perjuicio de que se reserve para la Corte, a través de sus salas, diversos procesos de *cerciorati* en relación con asuntos de constitucionalidad local, que pudieran ser de trascendencia e importancia para sentar criterios generales en todo el país.

- 2) Lo anterior sería totalmente inviable si no se garantiza la autonomía judicial en los estados de la República, desde los procedimientos de designación de las magistraturas superiores, donde los nombramientos recaigan en personas de demostrada capacidad sin que se reflejen en cuotas políticas o compadrazgos que impliquen compromiso o sumisión política a los demás grupos de poder. Lo anterior con el reforzamiento de las figuras de garantía judicial para el correcto desempeño de sus funciones, y adecuados programas de capacitación para todos los involucrados en las funciones de control constitucional.
- 3) Ampliar los procesos a cargo de la jurisdicción constitucional local, homologando en la medida de lo posible los mismos en todas las entidades federativas de la República, destacando la necesidad de que se regulen las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad, la omisión legislativa, el juicio protector de derechos humanos, la cuestión de inconstitucionalidad y el control difuso de constitucionalidad-convencionalidad que establecen los artículos 10. y 133 de la Constitución general.
- 4) Respecto al control de constitucionalidad-convencionalidad, se insiste en que el constitucionalismo local tiene la oportunidad de aportar al paradigma del pluralismo jurídico mundial, normas y criterios que impulsen el desarrollo de los derechos fundamentales más allá de los criterios de la Suprema Corte de Justicia o de los tribunales supranacionales, esto desde luego llevando a cabo interpretaciones de conformidad con la Constitución general y los tratados internacionales en esta materia, en clave de integración y armonización de los valores que convergen dentro del discurso de los derechos humanos.