Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/t7kxcnj

La justicia local ante los medios de control constitucional

Pedro Esteban Penagos López[1]

[1] Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

DR © 2015. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/t7kxcnj

SUMARIO: I. Introducción; II. La trascendencia del fortalecimiento de la justicia local para la consolidación democrática; III. El control de constitucionalidad a cargo de la justicia local; IV. Caso práctico; V. Conclusión.

I. INTRODUCCIÓN

Magistrado José Lorenzo Álvarez Montero, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de Veracruz.

Doctor Salvador Valencia Carmona, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Doctor Marcos Francisco del Rosario Rodríguez, secretario de estudio y cuenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Distinguida concurrencia.

Es un honor estar en esta antigua Villa Rica de la Cruz Verdadera o de la Vera-Cruz, donde se fundó, en 1519, el primer ayuntamiento y la primera ciudad de planificación urbanística de estilo europeo en el continente americano.

Es de reconocerse que sea en esta extraordinaria ciudad, en la que hoy se analicen los retos y las perspectivas de la jurisdicción local.

Por ello, agradezco la invitación para participar en este foro, con un tema de gran trascendencia para la justicia constitucional, como es el de "*La justicia local ante los medios de control constitucional federal*", haciendo hincapié respecto a la competencia que deben ejercer los tribunales locales en materia de constitucionalidad y convencionalidad.

DR © 2015. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/t7kxcnj

II. LA TRASCENDENCIA DEL FORTALECIMIENTO DE LA JUSTICIA LOCAL PARA LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

Este tema adquiere particular relevancia en la actualidad, en virtud de que en el Congreso de la Unión, se está analizando la pertinencia de crear el Instituto Nacional Electoral y suprimir las instituciones electorales de las entidades federativas.

Los tribunales electorales de las entidades federativas, tienen un papel trascendental en el control de la constitucionalidad y convencionalidad de las leyes y los actos en la materia de las autoridades estatales, ya que la consolidación de nuestro Estado democrático depende en gran medida de la descentralización de la justicia, en el caso, de la tutela de los derechos humanos por todos los tribunales del país, para lograr mayor eficacia en su ejercicio y la plena vigencia de las libertades, propios de un verdadero sistema democrático.

III. EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD A CARGO DE LA JUSTICIA LOCAL

Recobra particular relevancia analizar cómo debe ejercerse ese control constitucional y convencional por los tribunales locales.

Por una parte, los jueces locales, fundamentalmente los administrativos y electorales, están facultados para analizar si un acto o resolución de autoridad se encuentra fundado y motivado, como lo exige el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, tienen la facultad del control difuso de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio* de las leyes locales, a efecto de hacer prevalecer los derechos humanos previstos en la Constitución y en los tratados internacionales.

a. Control constitucional de actos y resoluciones

El control de constitucionalidad de los actos y resoluciones de autoridad, tiene como principal atribución la revisión de si éstos se encuentran fundados y motivados, de conformidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido en jurisprudencia, que el artículo 16 constitucional impone a las autoridades la obligación de fundar y motivar los actos que

DR © 2015. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/t7kxcnj

emitan, esto es, que expresen el derecho y los motivos considerados para su emisión.

Se trata de una garantía constitucional que faculta a las salas o tribunales, entre otros, los administrativos y electorales locales, para realizar el análisis de la fundamentación y motivación de los actos de autoridad, siempre que incidan en la esfera jurídica de los gobernados.

Ese control de constitucionalidad, tiene como finalidad garantizar el requisito formal de que las resoluciones se funden y motiven, para que el gobernado conozca el ordenamiento en que se funda la resolución y las razones que se tuvieron en consideración para su emisión, a efecto de que pueda defenderse.

En cambio, el análisis de la debida fundamentación y motivación, constituye un control ordinario de mera legalidad.

b. El control difuso de constitucionalidad y convencionalidad

Por otra parte, la jurisdicción local está facultada para ejercer una función de gran trascendencia para la tutela eficaz de los derechos humanos, ya que se le han reconocido atribuciones para llevar a cabo el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad de las normas locales.

Este control de constitucionalidad y convencionalidad es el resultado de la evolución del modelo interpretativo de los derechos fundamentales, a partir de dos sucesos jurídicos de gran relevancia.

Por una parte, la reforma al artículo 1° de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011 y, por otra parte, la resolución del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitida en el expediente Varios 912/2010, el 14 de julio del mismo año, mejor conocida como el "*Caso Radilla Pacheco*".

Esa reforma constitucional y los criterios sustentados en el *Caso Radilla*, constituyen el parteaguas del cambio de paradigma en la competencia de los tribunales locales, al reconocerles competencia para el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad de leyes en materia de derechos humanos.

En ese sentido, el artículo 1° constitucional prevé que todas las autoridades tienen la obligación de proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de *universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad*.

DR © 2015. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/t7kxcnj

Asimismo, establece que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas, su protección más amplia.

Con motivo del *Caso Radilla Pacheco*, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consideró que todas las autoridades jurisdiccionales del país, cuentan con la facultad de inaplicar leyes al caso concreto, si estiman que son contrarias a los derechos humanos establecidos en la Constitución o en los tratados internacionales.

Para ello, estableció en la tesis de rubro "*PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS*", los lineamientos bajo los cuales se debe realizar la interpretación conforme de las normas y, en su caso, cuándo debe declararse su inaplicación.

1. En sentido amplio, que implica que todas las autoridades del país, deben realizar el análisis del orden jurídico conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.
2. En sentido estricto, que implica que cuando existan varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben preferir aquella que hace a la ley conforme con los derechos humanos reconocidos en la Constitución o los tratados internacionales.
3. En caso de que las interpretaciones conforme en sentido amplio o estricto no sean posibles, ello conduce a la inaplicación de la ley al caso concreto, por su inconstitucionalidad o inconvencionalidad.

De igual forma, de la tesis sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "*CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD*", se advierte que cuando los jueces locales ejerzan el control de convencionalidad *ex officio*, no pueden realizar una declaración general sobre la invalidez de la norma que, en materia de derechos humanos, consideren contraria a la Constitución o a los tratados internacionales.

Ello, porque solamente están facultados a dejar de aplicar las normas locales, para observar las contenidas en la Constitución y en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano.

Esto es, que la determinación de inconstitucionalidad o inconvencionalidad de la ley, por considerarla contraria a los derechos humanos previstos en la Constitución o en los tratados interna-

DR © 2015. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/t7kxcnj

cionales, sólo debe ser motivo de los razonamientos o consideraciones vertidas en el cuerpo de la resolución, pero no de los puntos resolutivos.

En consecuencia, la declaración de inconstitucionalidad o inconvencionalidad no puede llegar más allá de la inaplicación de la norma al caso concreto.

Por otra parte, el alcance de la facultad de los tribunales locales, de ejercer el control de constitucionalidad o convencionalidad *ex officio* no implica, en sentido estricto, que en todos los casos tengan que analizar la constitucionalidad o convencionalidad de la ley aplicada, sino que dicho estudio sólo debe realizarse cuando adviertan que el precepto es inconstitucional o inconvencional.

Ello, desde luego, sin que sea necesario el planteamiento de agravio al respecto o la aportación de elementos probatorios; es más, no debe existir el planteamiento de la parte agraviada.

Porque en esos casos la búsqueda de la verdad corresponde al Estado, en especial, al juez; por ello, el estudio se realiza *ex officio*, lo que implica la obligación de analizar la constitucionalidad o convencionalidad de la norma aplicada al caso concreto, cuando el juez la considere contraria a los derechos humanos reconocidos por la Constitución o los tratados internacionales.

En cambio, los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, sí están facultados para resolver sobre la inconstitucionalidad o inconvencionalidad de leyes, a petición de parte y en cualquier materia, de acuerdo con su competencia.

Es decir, en el caso del Poder Judicial de la Federación, por regla general, la inconstitucionalidad de la ley se plantea vía acción, con motivo de la impugnación directa de la norma que se considera contraria a la Constitución o a los tratados internacionales; de forma abstracta cuando causa afectación por su sola entrada en vigor o con motivo de su acto de aplicación, de acuerdo con lo previsto en los artículos 35, 99, 103 y 105 de nuestra Carta Magna, esto es, a través del juicio de amparo, las acciones de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales, la reciente atribución de revisión previa de constitucionalidad de consultas populares y la facultad otorgada a las Salas del Tribunal Electoral de inaplicar leyes en materia electoral, al caso concreto, cuando se consideren inconstitucionales o inconvencionales.

De esta manera, los tribunales locales pueden y deben ejercer el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio*, no a petición de parte, pues ello constituye una acción que, por regla general, compete a los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación.

DR © 2015. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/t7kxcnj

IV. CASO PRÁCTICO

Para explicar lo anterior, me permitiré plantear un caso práctico, para lo que formularé la siguiente interrogante:

¿Cómo debe actuar un juez local cuando se le plantea la inaplicación de una norma (local), por estimarla contraria a lo establecido en la Constitución o en los tratados internacionales, en materia de derechos humanos?

El juzgador debe partir de la base de que su obligación es analizar *ex officio* la constitucionalidad o convencionalidad de la ley aplicada, esto es, sin que medie agravio o petición de parte al respecto.

Por tanto, si la parte actora solicitara al tribunal local la inaplicación de una norma por considerarla contraria a alguno de los derechos humanos reconocidos en la Constitución o en los tratados internacionales, se deben declarar inatendibles los agravios que se formulen, porque ello constituye el ejercicio de una acción de inconstitucionalidad o inconvencionalidad, para lo cual no tiene competencia, ya que el estudio de los agravios podría llevar a la conclusión de que son infundados y estarían determinando la constitucionalidad de la norma.

Pero, determinado lo anterior, se puede realizar dicho control *ex officio*, sólo cuando se advierta la inconstitucionalidad o inconvencionalidad de un precepto legal.

Para lo cual, se deberán seguir los pasos fijados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, como se precisó, consisten en realizar primero un estudio para determinar si la norma puede interpretarse conforme a la Constitución o algún tratado internacional, en sentido amplio o estricto, para no decretar su inaplicación.

En caso de que alguna de esas interpretaciones no sea viable jurídicamente, debe declararse *ex officio* la inaplicación al caso concreto de la norma impugnada. Esto, en la parte considerativa de la resolución, sin hacer una declaración expresa de inconstitucionalidad o inconvencionalidad en los resolutivos; ello, en atención a que esa facultad se encuentra reservada a los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación.

V. CONCLUSIÓN

Por tanto, podemos afirmar que el nuevo paradigma constitucional en materia de derechos humanos, ha fortalecido a la justicia local, ya que ahora se reconoce a los jueces y tribunales de las enti-

DR © 2015. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/t7kxcnj

dades federativas, una facultad de gran trascendencia para la impartición de justicia, que refuerza nuestro federalismo.

Pues, en principio, tienen la atribución de ejercer, sobre los actos y resoluciones de las autoridades estatales, el control de constitucionalidad, por falta de fundamentación y motivación.

Asimismo, en materia de derechos humanos, se les confirió la atribución de inaplicar leyes por estimarlas contrarias a la Constitución o a los tratados internacionales, sin que medie petición de parte al respecto.

En ese sentido, dicho medio de control en materia de derechos humanos, a cargo de la jurisdicción local, evidencia la importancia de la función que deben desempeñar los órganos jurisdiccionales locales, para erigirse en auténticos garantes de esos derechos.

De tal manera que, en esa materia, no se prescinde de ninguno de los ámbitos de la jurisdicción, pues los tribunales locales, dentro del ámbito de su competencia, deben impartir justicia a la par de los tribunales federales.

Por ello, el fortalecimiento de los tribunales locales, es el fortalecimiento de nuestro sistema democrático de derecho, ya que la prevalencia de los derechos y libertades de los seres humanos, debe ser prioridad en la impartición de justicia, para construir una sociedad más justa, libre, equitativa y para consolidar la dignificación del ser humano.

DR © 2015. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/