

## ALGUNOS CRITERIOS PARA ORDENAR LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL LOCAL\*

José Luis LÓPEZ CHAVARRÍA\*\*

*SUMARIO: I. Marco de referencia. II. Esquema de análisis. III. Algunas características del sistema federal mexicano en el siglo XIX. IV. Diversos factores que fueron distorsionando el cabal funcionamiento del federalismo mexicano. V. Trazos generales de los propósitos de la reforma constitucional de 1994. VI. Señalamientos que apoyan la previsión de la justicia constitucional en los estados. VII. Expansión de la justicia constitucional local. VIII. Algunos aspectos de la dispar regulación de la justicia constitucional local. IX. Interrogantes varias que suscita la previsión de la justicia constitucional local. X. Cuestionamientos en torno a la eficacia de la justicia constitucional local. XI. Algunos criterios para orientar la justicia constitucional local. XII. Dificultades de la defensa constitucional local en el actual contexto sociopolítico.*

### I. MARCO DE REFERENCIA

El presente estudio pretende destacar la conveniencia de consignar en el texto constitucional federal algunas bases que clarifiquen y ordenen diversos principios que rigen la justicia constitucional local, así como poner de relieve las dificultades a las que se enfrenta tal materia en el actual contexto sociopolítico del país.

Característica del sistema federal mexicano es que las reformas constitucionales y/o legales aprobadas en el ámbito nacional, en breve también se ven reflejadas en las entidades federativas; no obstante, las previsiones locales no siempre resultan lo afortunadas que se quisieran.

\* Reitero mi agradecimiento a los doctores Diego Valadés y Miguel Carbonell, por la oportunidad que me dieron de participar en tan importante foro académico.

\*\* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Independientemente de ello, con la reforma constitucional de 1994 varios estados, en su acostumbrado “mimetismo” legislativo, adecuaron sus respectivos ordenamientos a fin de dar cabida a los nuevos lineamientos apreciados en el plano nacional. Entre las múltiples innovaciones que contuvo la reforma referida destacó el avance de la justicia constitucional (baste recordar la previsión de las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales municipales).

Sin embargo, la panorámica que se presenta en el ámbito local respecto a tal temática es de una gran heterogeneidad dada la disímbola manera como se ha regulado, situación que no sería de extrañar dada la autonomía de la cual gozan los estados, pero las dispares denominaciones asignadas a los procesos que integran la justicia constitucional local; los nuevos mecanismos que prevén los estados con relación a los contemplados en el plano federal; los distintos sujetos legitimados para promoverlos; la ambigüedad en los alcances de las resoluciones pronunciadas, etcétera, evidencian una gran confusión de lo que significan este tipo de procesos constitucionales.

Es por ello que en este contexto consideramos oportuno, para que puedan alcanzarse los objetivos que animan la previsión de una justicia constitucional local, que se sienten las bases constitucionales mínimas que subsanen la caótica y confusa situación que actualmente se presenta.

## II. ESQUEMA DE ANÁLISIS

En un primer apartado destacamos, así sea de manera general, algunos de los perfiles que identificaron al federalismo mexicano durante el siglo XIX, como la valoración y reconocimiento que tuvo por los estados, lo cual se expresó en la facultad para intervenir en el nombramiento de los poderes federales a través de sus legislaturas; los escasos lineamientos que asentó de la forma en que debían organizarse los estados y municipios del país, puesto que de acuerdo con la teoría clásica del sistema federal eran cuestiones que atañen al ámbito local, entre otros aspectos.

Teniendo presente dichas características, analizamos cómo durante la vigencia de la Constitución federal de 1824 diversos estados contemplaron, aunque de manera vaga, la noción de justicia constitucional, al prever en sus respectivos textos constitucionales un sistema de control político.

Posteriormente, resaltamos algunos de los factores que a lo largo del devenir histórico fueron distorsionando el funcionamiento del sistema fede-

ral hasta conducirlo a los rígidos esquemas de centralización económica, política y administrativa por todos conocidos.

A continuación examinamos, de manera somera, la reforma constitucional de 1994 y su impacto que en materia de justicia constitucional tuvo en los estados; la dispar regulación que en el ámbito local actualmente se presenta; los criterios que a nuestro juicio deben asentarse para ordenar esta materia, y finalizamos con algunas consideraciones sociológicas de las dificultades que enfrenta la justicia constitucional local.

### III. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO EN EL SIGLO XIX

En el caso de México, la adopción constitucional del sistema federal en 1824 generó enconados debates en el constituyente de aquel año, debido a las profundas diferencias por el tipo de modelo político que se quería para el país.

La determinación para que se adoptara el sistema federal, independientemente de la influencia que tuvo el constitucionalismo norteamericano o las valiosas intervenciones de algunos de los diputados constituyentes, obedeció sobre todo a situaciones políticas concretas, puesto que como válidamente ha destacado el doctor Jorge Carpizo “fue una necesidad y realmente sirvió para unir lo que se estaba desuniendo. Es decir, en México, el régimen federal no fue una solución de gabinete, teórica, irreal, sino que fue el anhelo de las provincias, por el que lucharon y triunfaron”.<sup>1</sup>

En este contexto de enconos y de reclamos provinciales se puede explicar que los textos constitucionales decimonónicos de corte federalista y liberal fueran muy cuidadosos en definir el papel de los estados dentro del entramado que representa tal forma de organización político territorial.

De esta manera, el texto constitucional federal de 1824 consagró importantes facultades a favor de las entidades federativas; así por ejemplo, las legislaturas locales intervenían en la designación de los poderes federales, tal como se constata en su participación en el nombramiento del presidente de la República, de los senadores y de los ministros de la Suprema Corte de Justicia (artículos 25, 79 y 127).

<sup>1</sup> Así lo señala en “El sistema federal mexicano”, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980, p. 90.

Años más tarde, el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 facultó a las propias legislaturas estatales para que ejercieran el control constitucional de las leyes expedidas por el Congreso federal (artículo 23); esto sin olvidar que su labor primordial se enfocaba a la construcción del régimen normativo local observando los, por cierto, escasos lineamientos, que asentaron los distintos textos constitucionales nacionales.

Cabe señalar que la expansión de la justicia constitucional local que se presenta en varios de los estados de la República y que se considera un tema novedoso, no resulta tal si se considera lo expresado por el maestro Carlos González Blanco, de que la protección a las diversas Constituciones locales en los distintos regímenes jurídicos surgidos a partir de la Constitución de 1824 es muestra palpable de que las entidades fueron punta de lanza en tal materia, no nada más local, sino federal.<sup>2</sup>

Tal aseveración se comprueba al estudiar varios de los textos constitucionales estatales expedidos durante la vigencia de la Constitución federal de 1824, en los cuales ya se aprecia un sistema de control político para la defensa constitucional. Chiapas estableció entre las atribuciones de la diputación permanente “velar sobre el cumplimiento de la Constitución y leyes, formando expediente en caso necesario” (fracción I, artículo 36), y que “sólo el Congreso podrá resolver las dudas en la inteligencia de esta Constitución, y sobre reforma, adición o derogación de algunos de sus artículos” (artículo 128); Chihuahua también consagró entre las facultades de la diputación permanente “velar sobre la observancia de la Constitución y de las leyes, y dar cuenta al congreso en su próxima reunión ordinaria de las infracciones que haya notado” (fracción I, artículo 48), y que el Congreso “resolverá las dudas que se susciten sobre la inteligencia de alguno o algunos de los artículos de esta Constitución” (artículo 123); la Constitución coahuilo-tejana dispuso que “la observancia de la Constitución en todas sus partes es una de las primeras y más sagradas obligaciones de los habitantes del estado de Coahuila y Tejas; de ella no puede dispensarles ni el congreso ni otra autoridad alguna, y todo coahuiltejano puede reclamar dicha observancia, representando con este objeto al congreso o al gobierno” (artículo 218).<sup>3</sup>

<sup>2</sup> En “Protección constitucional local”, *Justicia constitucional local*, México, Fundap, 2003, p. 211.

<sup>3</sup> El conjunto de textos constitucionales locales se pueden consultar en la obra *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos. Régimen constitucional*

No podemos dejar de reconocer que todos éstos fueron lineamientos muy generales y cuyos principios procesales tardarán aún varios años en desarrollarse.

#### IV. DIVERSOS FACTORES QUE FUERON DISTORSIONANDO EL CABAL FUNCIONAMIENTO DEL FEDERALISMO MEXICANO

Decidida de manera definitiva la estructuración federada del país después de los fallidos intentos centralistas, factores de muy diversa naturaleza fueron desvirtuando su cabal funcionamiento hasta caer, paradójicamente, en rígidas formas de centralización política, económica y administrativa, situación que paulatinamente se ha ido corrigiendo.

Entre las causas que propiciaron la distorsión del federalismo mexicano, José Francisco Ruiz Massieu ha destacado las distintas acciones gubernamentales que conllevaron soluciones que comprendieron al país en su conjunto, particularmente a través de la erección de instituciones nacionales en las más diversas esferas

...como un solo sistema educativo a cargo de una secretaría del gobierno federal. Algo similar sucedió con los servicios de salud y de seguridad social, la llamada federalización laboral, la formación desde el poder de un partido verticalmente estructurado, la aparición de centrales obreras nacionales y de confederaciones empresariales de afiliación obligatoria y también con radio nacional, la emergencia de enormes empresas localizadas en unos cuantos polos y la distribución asimétrica del aparato productivo, de los mercados y de la población en el territorio.<sup>4</sup>

Por su parte, el ex gobernador de Coahuila, Enrique Martínez y Martínez, ha puesto de relieve cómo la administración de justicia tampoco ha quedado exenta del fenómeno de la centralización, recuerda para lograr la unidad jurídica nacional desde el siglo XIX hasta la fecha, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación se le confirió la facultad de dirimir en última instancia los conflictos de interpretación constitucional en México.<sup>5</sup>

1824, editado por Mariano Galván Rivera, y que en edición facsimilar publicó Miguel Ángel Porrúa en 3 tomos, en 1988.

<sup>4</sup> En el prólogo al trabajo de López Chavarría, José Luis, *Las elecciones municipales en México*, México, UNAM, 1994, p. 7.

<sup>5</sup> En el prólogo a la obra *Justicia constitucional local*, cit., nota 2, p. 9.

Tal fenómeno es resultado de que en 1869 nuestro máximo tribunal resolvió el denominado “Amparo Vega”, en el cual admitió la procedencia de tal vía procesal para impugnar las resoluciones judiciales —así fuera mediante una interpretación incorrecta del artículo 14 de la Constitución de 1857—, lo que permitió que la jurisdicción federal revise y resuelva en última instancia las resoluciones jurisdiccionales de la totalidad de tribunales desperdigados en la República mexicana.<sup>6</sup>

En el terreno legislativo las cosas no han sido diferentes. Así, el sistema federal mexicano se ha caracterizado por que una vez aprobados determinados lineamientos constitucionales y/o legales, en breve tiempo las entidades federativas entran en un proceso de “mimetismo legislativo” tratando de ajustar sus ordenamientos a las nuevas previsiones asentadas en el plano nacional.

Algunas veces los cambios en los estados se deben al cumplimiento de los mandamientos que el propio texto constitucional federal les señala, en otros, son los propios estados los que consideran que las motivaciones y propósitos de las reformas federales también son válidas para sus demarcaciones.

Tal situación nos revela cómo el impulso de las reformas legislativas locales han obedecido también a la inercia del verticalismo y centralización propio de nuestro sistema político, esto es, de arriba hacia abajo ha sido como ha permeado los cambios que llegan hasta la órbita estatal. Lo malo de esto es que no siempre los cambios pensados para el ámbito federal resulten válidos para la órbita local.

Ello nos lleva a propugnar que sea a través de la reflexión seria, ponderada y con los ajustes necesarios, como se lleven a cabo las reformas que requieren las entidades federativas. Se trata de evitar que las mismas obedezcan tan sólo al deseo de ir a la “moda” o de congraciarse políticamente con otras autoridades.

## V. TRAZOS GENERALES DE LOS PROPÓSITOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994

La reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 diciembre de 1994 resultó de gran trascendencia por las distintas

<sup>6</sup> Información en obtenida Astudillo Reyes, César I., *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, México, UNAM, 2004, p. 273.

previsiones que contuvo. Baste señalar el fortalecimiento de los mecanismos de justicia constitucional al ampliar la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a fin de que conozca de las controversias constitucionales municipales y de las acciones de inconstitucionalidad.

La iniciativa de reforma constitucional surgió de los distintos planteamientos que los candidatos a la presidencia de la República recibieron en 1994 durante los recorridos de sus campañas, en donde se puntualizó la urgente necesidad de mejorar la seguridad pública, la procuración y la administración de justicia, de ahí que en el discurso que el doctor Ernesto Zedillo pronunciara, al asumir la titularidad del Ejecutivo federal, señalara que enviaría una iniciativa de reforma constitucional que abordaría tales materias.

A diferencia de otras reformas constitucionales en las que se destaca que los cambios aprobados en la esfera nacional, con los ajustes necesarios, deben ser adoptados por las entidades federativas, en el caso, al menos de lo relativo a la justicia constitucional, no fue así.

Si se analiza la respectiva *Exposición de motivos*, se advierte que:

...tiene el propósito de fortalecer la Constitución y la normatividad como sustento básico para una convivencia segura, ordenada y tranquila. Se propone el fortalecimiento del Poder Judicial y modificaciones a la organización interna, al funcionamiento y a las competencias de las instituciones encargadas de la seguridad y la procuración de justicia. Son cambios que permitirán a estas instituciones un mejor desempeño de sus responsabilidades de representar y salvaguardar los intereses de la sociedad y hacer que la ley sea la norma suprema de nuestra vida pública.<sup>7</sup>

Ello reafirma lo expresado anteriormente, en el sentido de que la reforma al menos en lo que a nuestro objeto de estudio interesa, no fue pensada para que las entidades federativas posteriormente la desarrollaran, sobre todo considerando las diversas implicaciones que la previsión de justicia constitucional local trae aparejado y que ya precisaremos.

## VI. SEÑALAMIENTOS QUE APOYAN LA PREVISIÓN DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN LOS ESTADOS

El pluripartidismo que caracteriza el sistema político del país puso en el tapete de las discusiones diversas cuestiones, entre ellas lo relativo al centra-

<sup>7</sup> En *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Porrúa, 2000, t. XIII, p. 151.

lismo de las decisiones judiciales, señalándose que constituye un aspecto a revisar; que los estados también pueden contribuir en la democratización del ejercicio de poder, a partir de jueces constitucionales que salvaguarden su Estado de derecho.<sup>8</sup>

En un interesante artículo de Salvador Ávila Lamas y Norma Angélica Ávila Veyna, pusieron de relieve la importancia de la introducción de medios de control constitucional a nivel local.<sup>9</sup>

Por otra parte, en diversos foros académicos se ha expresado la conveniencia de que las entidades federativas cuenten también con mecanismos de justicia constitucional que les permita dirimir sus conflictos de régimen interno; que cuenten con jueces locales con facultades suficientes para proteger su Constitución y, por tanto, la justicia constitucional federal tan sólo se ocuparía de los conflictos constitucionales que trasciendan la vida nacional.

Que si las Constituciones locales son de naturaleza suprema y si existe la posibilidad de que las autoridades realicen actos que sean contrarios a ellas, lo lógico es que existan sistemas estatales por virtud de los cuales se anulen, se dejen sin efectos o se sancione a sus autores.

Que la regulación contribuirá a defender la autonomía local, revitalizar a los poderes locales, fortalecer el sistema federal, evitar ingerencias indebidas de parte del Poder Judicial federal, reducir el trabajo de éste y haría que las controversias que se susciten respecto de esta materia se resuelvan por la instancia adecuada.<sup>10</sup>

Estamos de acuerdo en principio con las formulaciones expresadas; sin embargo, insistimos, la cuestión no es tan sencilla, sobre todo si se considera que la previsión de mecanismos locales de defensa constitucional implica tener en cuenta diversos aspectos que precisamos a continuación.

<sup>8</sup> Así lo destaca Enrique Martínez y Martínez, en el prólogo a la obra *Justicia constitucional local*, cit., nota 2, p. 9.

<sup>9</sup> En "Hacia el derecho constitucional estatal", *Justicia constitucional local*, México, Fundap, 2003, pp. 40 y 41.

<sup>10</sup> Así lo expresa Arteaga Nava, Elisur, "La Constitución local y su defensa. Elementos para una teoría del control de la constitucionalidad", *Justicia constitucional local*, México, Fundap, 2003, p. 14 y 15.

## VII. EXPANSIÓN DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL LOCAL

Aunque desde los albores del siglo XX la Constitución de Chihuahua de 1921 previó el recurso de queja —el cual conocía el Tribunal Superior de Justicia—, para proteger las garantías asentadas en la parte dogmática,<sup>11</sup> no fue sino hasta 2000 que se observó en distintos estados del país la tendencia de incorporar en sus respectivos ordenamientos algunos de los mecanismos que integran la justicia constitucional, tal como se constata con las reformas constitucionales de Veracruz, Coahuila, Tlaxcala, Chiapas y Quintana Roo, tan sólo por señalar algunos casos.<sup>12</sup>

De manera cronológica, en primer término destaca la reforma constitucional de Veracruz, la cual fue promulgada el 3 de febrero de 2000; Constituyó una reforma integral al no sólo reordenar su norma suprema, sino al enriquecerla con nuevos principios; la de Coahuila fue publicada el 20 de marzo de 2001 (decreto núm. 148); la de Tlaxcala, el 18 de mayo de 2001 (decreto núm. 107); la de Chiapas, el 6 de noviembre de 2002; mientras que la de Quintana Roo, el 28 de noviembre de 2003.

## VIII. ALGUNOS ASPECTOS DE LA DISPAR REGULACIÓN DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL LOCAL

### 1. *Variedad de mecanismos que la integran*

El estado de Chiapas contempla las controversias constitucionales; las acciones de inconstitucionalidad y la acción de omisión legislativa; Quintana Roo tan sólo contempla las dos primeras; Tlaxcala prevé lo que denomina “juicio de competencia constitucional”; la acción de inconstitucionalidad; la acción por omisión legislativa, y al igual que Veracruz el “juicio de protección constitucional”.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Así lo consigna el investigador Manuel González Oropeza en el prólogo al trabajo de Gudiño Pelayo, José de Jesús, *Controversia sobre controversia*, México, Porrúa, 2001, p. XXVIII.

<sup>12</sup> *Cfr.* Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Derecho procesal constitucional local en México”, *Ensayos sobre derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, 2004, pp. 185 y 186.

<sup>13</sup> Véanse los trabajos de Martínez Lazcano, Alfonso, “Justicia constitucional en Chiapas”, *Derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, 2003, t. IV, pp. 3846 y 3847 y el de Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *op. cit.*, nota anterior, pp. 203 y 204.

Al decir de César Astudillo, dicho juicio tiene una naturaleza subjetiva en tanto que tiende a la protección de los derechos subjetivos de los tlaxcaltecas, mientras que los restantes procesos son de carácter objetivo, en cuanto su finalidad primordial está encaminada a la protección del ordenamiento jurídico local.<sup>14</sup>

## 2. *Distintos supuestos en que procede su interposición*

En Chiapas se establece que las controversias constitucionales proceden en caso de conflicto de competencias o de atribuciones de municipios entre sí, o de éstos y los poderes Ejecutivo y Legislativo, o bien de éstos entre sí (artículo 56 de su texto constitucional).

En Coahuila, además de los supuestos referidos, agrega los diferendos entre el Poder Legislativo y una o más *entidades paraestatales* o *paramunicipales* del propio estado; un municipio y otro u otros del estado; uno o más municipios y una o más *entidades paraestatales* o *paramunicipales* del estado; una o más entidades paraestatales y otra u otras *paramunicipales* del estado (artículo 158 de su texto constitucional).

No obstante, la ampliación de los entes públicos que se prevén en Coahuila, en la práctica —como lo advierte César Astudillo—, la procedencia de la controversia constitucional no resulta sencilla, si se considera que se establece que los conflictos que se originen entre el gobernador y uno o más municipios del estado, el congreso local y uno o más municipios del estado, o un municipio y otro u otros del estado, sólo procederán en los supuestos previstos en el artículo 115, fracción II, último párrafo, del texto constitucional federal.<sup>15</sup>

En Tlaxcala el juicio de competencia constitucional procede cuando se susciten diferencias entre el Poder Legislativo y un ayuntamiento o *concejo municipal*, el Poder Ejecutivo y un ayuntamiento o *concejo municipal*, dos o más ayuntamientos o *concejos municipales*, de municipios diferentes, siempre que no se trate de cuestiones relativas a sus límites territoriales; en tal caso, la decisión corresponderá al Congreso; dos o más munícipes de un mismo ayuntamiento o *concejo municipal*, incluidos los presidentes de comunidad (artículo 81 de la Constitución).<sup>16</sup>

<sup>14</sup> En Astudillo Reyes, César I., *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México*, cit., nota 6, p. 191.

<sup>15</sup> *Ibidem*, pp. 156 y 158.

<sup>16</sup> *Ibidem*, pp. 196 y 197.

En cuanto a las acciones de inconstitucionalidad, en Chiapas constituye, al igual que en el plano federal, un control abstracto de inconstitucionalidad de normas de carácter general, la cual puede interponer el gobernador del estado; 33% de los integrantes del congreso estatal o de los ayuntamientos de la entidad, y el procurador general de Justicia del estado.<sup>17</sup>

En Coahuila, aunque también legitima al gobernador del estado para promoverlas, agrega “por sí o por conducto de quien le represente legalmente”; reduce a un 30% el porcentaje exigido para los integrantes del Congreso estatal para promover esta vía de justicia constitucional; mismo porcentaje que exigen los integrantes de los ayuntamientos o concejos municipales en contra de los bandos de policía y de gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.<sup>18</sup>

### 3. *Órgano jurisdiccional que conoce de los mecanismos de la justicia constitucional local*

Chiapas deposita tal responsabilidad en la Sala Superior del Supremo Tribunal de Justicia en su carácter de tribunal del control constitucional (artículo 51 de su texto constitucional); Coahuila equipara a su Tribunal Superior de Justicia con un tribunal constitucional con competencia local (artículo 158 de su texto constitucional). Al respecto cabe destacar el artículo 2o. transitorio de la reforma constitucional, que dispuso:

Dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que entre en vigor este decreto, el Tribunal Superior de Justicia, en pleno, deberá sesionar para emitir un acuerdo en donde se declare formalmente el carácter de Tribunal Constitucional local, en los términos del artículo 158 de la Constitución Política del Estado. Este acuerdo tendrá sólo efectos declarativos, no constitutivos, pero deberá publicarse en el periódico oficial del gobierno del estado.

Tlaxcala sigue el mismo criterio, al señalar que es el pleno del Tribunal Superior de Justicia que actúa como tribunal constitucional (artículo 79, párrafo II, del texto constitucional).

<sup>17</sup> Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *op. cit.*, nota 13, p. 202.

<sup>18</sup> *Ibidem*, pp. 199 y 200.

En Quintana Roo se creó una Sala Constitucional y Administrativa, adscrita al Tribunal Superior de Justicia; en Veracruz el control constitucional se ejerce por dos instancias dentro del mismo Tribunal Superior de Justicia: el pleno conoce y resuelve las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y las acciones por omisión legislativa, en tanto la sala constitucional, lo hace del juicio de protección de los derechos humanos y las 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 jueces con motivo del desistimiento de la acción que formule el Ministerio Público.

#### 4. Integración del órgano jurisdiccional

En Chiapas se dispone que el Supremo Tribunal de Justicia del Estado “funcionará en una Sala Superior y en Salas Regionales Colegiadas y Unitarias, con las atribuciones y facultades señaladas en esta Constitución, la Ley Orgánica del Poder Judicial y su respectivo reglamento” (artículo 50 de su texto constitucional).

La Sala Superior funciona exclusivamente en pleno y se compone de siete miembros, que se denominan magistrados de la Sala Superior.<sup>19</sup>

En Coahuila, el artículo 9o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial constriñe a que el pleno del Tribunal Superior de Justicia funcione únicamente cuando estén presentes las dos terceras partes de sus miembros, si al tenor del artículo 8o. de la propia ley el pleno se forma con siete magistrados, bastará la presencia de cinco para que se instale legalmente.<sup>20</sup>

En Quintana Roo, en cuanto a la composición orgánica de la Sala Constitucional y Administrativa, se integra por un solo magistrado numerario. En realidad, es un equívoco hablar de “sala”, cuando su conformación es unitaria. Su función se limita a sustanciar y formular los proyectos de resolución que en definitiva se someterán al pleno del Tribunal Superior —que se integra por nueve magistrados numerarios—, además de contar con múltiples competencias ajenas al control constitucional. En realidad, la Sala se constituye en una especie de tribunal unitario de lo contencioso admi-

<sup>19</sup> En Astudillo Reyes, César I., *op. cit.*, nota 6, pp. 222 y 223.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 136.

nistrativo para dirimir controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública estatal o municipal.<sup>21</sup>

### IX. INTERROGANTES VARIAS QUE SUSCITA LA PREVISIÓN DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL LOCAL

Compartimos lo señalado por el maestro Elisur Arteaga Nava, quien define la defensa de la Constitución local, como

...el cúmulo de principios normativos de naturaleza fundamental que prevén y regulan las instituciones por virtud de las cuales las autoridades y los particulares deben ajustar su actuación a lo que ella dispone, que establecen las vías y acciones por las cuales las autoridades competentes, a petición de parte interesada, anulen o dejen sin efectos los actos o hechos de autoridad que le son contrarios y, eventualmente, las vías e instancias por virtud de las cuales se sancione a quien haya actuado contra el texto de una norma de naturaleza suprema en el ámbito local.<sup>22</sup>

Ahora bien, como válidamente se ha cuestionado María Amparo Hernández Chong Cuy, la previsión de mecanismos de defensa constitucional estatal trae aparejadas varias cuestiones que es necesario dilucidar, entre las que destaca:

¿Cómo articular los medios de control local con los controles federales, de manera que uno no aniquile al otro?

¿Qué se puede pensar cuando se tiene noticia de que contra la resolución dictada en una acción de inconstitucionalidad estatal se presenta una demanda de amparo ante los tribunales federales?, es decir, ¿cuándo lo resuelto en un medio de control local se impugna a través del ejercicio de un medio de control federal?

¿Cuando se promueven ante la Suprema Corte acciones de inconstitucionalidad contra leyes locales, siendo que éstas podrían haber sido impugnadas en la vía del mismo nombre a nivel estatal?

¿O un juicio de protección de derechos (local) simultáneo a un juicio de amparo?

<sup>21</sup> Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *op. cit.*, nota 12, pp. 203 y 204.

<sup>22</sup> En "La Constitución local y su defensa. Elementos para una teoría del control de la constitucionalidad", *Derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, 2003, t. IV, pp. 3619 y 3620.

¿O cuando se demanda ante la Corte en controversia constitucional siendo que esa misma controversia podría haber sido resuelta por la autoridad estatal?<sup>23</sup>

La falta de respuestas satisfactorias a tales interrogantes no refleja más que las reformas realizadas por los estados obedeció tan sólo a la inercia de incorporar los cambios apreciados en la órbita federal, sin que se haya reflexionado lo suficiente en los alcances y adecuaciones que tienen que realizarse, a fin de que la justicia constitucional local pueda ser compatible y eficaz en el contexto del sistema federal.

#### X. CUESTIONAMIENTOS EN TORNO A LA EFICACIA DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL LOCAL

Las interrogantes que genera la forma en que ha regulado la justicia constitucional local han llevado a que varios juristas formulen sus dudas en torno a la eficacia y resultados que se puedan obtener. Por ejemplo, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea ha calificado como una “moda” la expansión de la justicia constitucional local; destaca que son muchos los riesgos que su previsión genera debido a que adolece de técnica legislativa; por ejemplo, no se ha valorado adecuadamente cómo hacer compatibles los efectos de las sentencias locales en el ámbito federal; tampoco se han precisado adecuadamente los sujetos legitimados para promoverla.<sup>24</sup>

Más adelante agrega que si no se subsanan los distintos aspectos de que adolece la justicia constitucional local, lo único que se va a provocar es que los mecanismos que la integran constituyan trámites engorrosos para poder llegar a la justicia federal, cuando lo que se pretende es que la justicia constitucional estadual fortalezca la autonomía de los estados y descargue de trabajo a la Suprema Corte, ya que en la actualidad esta última sigue teniendo muchos expedientes.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> “Entre el control constitucional federal y el estatal”, en Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Miguel Alejandro (coords.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz (derecho procesal)*, México, UNAM, 2005, p. 261.

<sup>24</sup> Formulaciones expresadas en el Congreso Internacional sobre Justicia Constitucional, mesa “Justicia constitucional federal y local”, evento organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en el Distrito Federal, del 28 de noviembre al 2 de diciembre de 2005, versión grabada en discos compactos.

<sup>25</sup> *Idem.*

Para el investigador Salvador Valencia Carmona, resulta plenamente compatible la justicia constitucional local con la federal, aunque ha puesto énfasis en que se requiere un producto local más atractivo para que así los interesados prefieran recurrir a este tipo de controversias y no a las vías contempladas en el precepto 105 del texto constitucional federal.<sup>26</sup>

No obstante, destaca que con la justicia constitucional local se corre el riesgo de que se cree una especie de cacicazgo, expresado en el razonamiento de que como en el estado ya se resolvió, para qué acudir a la federación.<sup>27</sup>

Por su parte, el maestro Manlio Fabio Casarín León ha puesto de relieve el alto grado de heterogeneidad que prevalece en la regulación de la materia que nos ocupa; la carencia de una magistratura constitucional especializada. Recuerda cómo en Quintana Roo, es el pleno del Tribunal Superior de Justicia el que finalmente resuelve, no la Sala Constitucional y Administrativa; la contradicción de este tipo de procesos constitucionales; la “clonación” de modelos ajenos, de otras instituciones y de otros procesos.<sup>28</sup>

Como se observa, son varias las cuestiones que faltan precisar para que la defensa constitucional estatal tenga una cabal aplicación.

## XI. ALGUNOS CRITERIOS PARA ORIENTAR LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL LOCAL

Ha sido el profesor Elisur Arteaga Nava quien válidamente se ha cuestionado cómo debe operar el control de la Constitución local con relación al sistema general de defensa de la Constitución general. A lo cual responde que no puede comprender actos o leyes emanados de los poderes de un estado que violen la Constitución de otro estado, “permitirlo sería contrario a la fracción I del artículo 121, en relación con los artículos 104, fracción V y 105 constitucionales”.<sup>29</sup> Tampoco “...puede comprender actos de las autoridades federales que actúen dentro del territorio de las entidades; en aplicación del artículo 124 ellos únicamente son revisables a través de las instancias que establece la Constitución”.<sup>30</sup>

<sup>26</sup> *Idem.*

<sup>27</sup> *Idem.*

<sup>28</sup> *Idem.*

<sup>29</sup> En “La Constitución local y su defensa. Elementos para una teoría del control de la constitucionalidad”, *Justicia constitucional local, cit.*, nota 10, p. 16.

<sup>30</sup> *Idem.*

Otra cuestión importante que plantea el profesor Arteaga Nava es: ¿cuáles deben ser los principios según los cuales operen los controles y cuál será el alcance de las resoluciones que se dicten? A lo que responde:

...el sistema de defensa sólo puede estar referido a controversias que se susciten con motivo de violaciones a la Constitución de un estado por leyes o actos de las autoridades locales, que deriven del ejercicio de una facultad o atribución de naturaleza estatal.

El control sólo puede estar referido a actos de autoridades estatales. Debe comprender actos de naturaleza judicial, al respecto debe tratarse de sentencias definitivas por los medios ordinarios de impugnación.<sup>31</sup>

Por otra parte, se cuestiona: ¿cuál será el papel de los tribunales federales en la revisión de las sentencias locales que declaren constitucional o inconstitucional un acto de autoridad local?:

En los casos en que una controversia se inicie por una demanda formulada por un particular, es de suponerse que, por vía del amparo, puedan ser revisadas las resoluciones que las autoridades judiciales locales emitan, en los procesos de constitucionalidad que se ventilen ante ellos.

Tratándose de controversias que se den entre los poderes o autoridades locales, no se puede hacer una afirmación tan general; todo parece indicar que, en principio, cuando los tribunales de constitucionalidad local actúan dentro de la órbita de su competencia, sus resoluciones no deberían ser revisables por las autoridades judiciales federales.<sup>32</sup>

Finalmente, apunta que debe ser un sistema de excepción, tanto por esperarse que la violación de una Constitución sea algo ocasional, como por que cuando ella se produzca opere el autocontrol que deriva del hecho de que todo servidor público, antes de asumir el cargo, debe protestar guardar y hacer guardar la carta magna del Estado.

De las atinadas formulaciones expresadas por el doctor Elisur Arteaga destaca que la aplicación de la justicia constitucional local se circunscriba a las violaciones a la Constitución de un estado por leyes o actos de las autoridades locales, que deriven del ejercicio de una facultad o atribución de naturaleza también local.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>32</sup> *Ibidem*, pp. 21 y 22.

Tales razonamientos obedecen a que se trata de evitar que la justicia constitucional local prolongue su alcance al orden jurídico de otros estados o que comprenda actos o materias de competencia federal, puesto que ello quebrantaría el sistema de competencias del sistema federal, por lo que lejos de ser una vía alternativa de defensa constitucional las cosas se compliarían.

En cuanto a la revisión a nivel federal que tendrían las resoluciones recaídas en este tipo de procesos constitucionales locales, su procedencia o no la hace depender según el litigio constitucional local haya sido iniciado por un particular o alguna autoridad.

Aunque importantes los criterios señalados, no responden a las distintas interrogantes que suscita tal materia. En un intento por enriquecer esta cuestión, el maestro Manlio Fabio Casarín León válidamente ha externado la necesidad de que se reforme el artículo 116 del texto constitucional federal, a fin de asentar las bases que han de regir la justicia constitucional local; un proceso de reingeniería constitucional local, es decir, una reforma constitucional que articule y delimite de manera complementaria los sistema de justicia constitucional federal y local, dejando que intervenga la Suprema Corte de Justicia sólo en asuntos de excepción en materia local; propone inclusive adoptar nuevos instrumentos de defensa constitucional.<sup>33</sup>

De esta manera —agrega— en el artículo 116 se asentarían bases y principios esenciales de la justicia constitucional, de una manera integral y uniforme; los sujetos legitimados para intervenir en ella; los parámetros del control ejercido; el contenido que deben desarrollar las Constituciones locales y el legislador ordinario para hacer efectiva la justicia constitucional local, criterios que suscribimos plenamente.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Formulaciones expresadas en el Congreso Internacional sobre Justicia Constitucional, *op. cit.*, nota 24.

<sup>34</sup> *Idem.* Por su parte, el profesor Román Lazcano Fernández en el Congreso Internacional sobre Justicia Constitucional, referido en la nota anterior, se pronunció por que en el precepto 116 del texto constitucional federal se establezca:

“Los estados deberán crear tribunales constitucionales y mecanismos de control constitucional de acuerdo a sus leyes, a efecto de garantizar el principio democrático de competencias de los poderes, la defensa de la supremacía constitucional estatal y la defensa de los derechos humanos, derivado de afectaciones tanto de actos de autoridades como de particulares, dicho órgano para ejercer su jurisdicción y competencia deberá estar provisto de autonomía, independencia e imparcialidad, tanto formal como materialmente”.

## XII. DIFICULTADES DE LA DEFENSA CONSTITUCIONAL LOCAL EN EL ACTUAL CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO

Para finalizar, cabe destacar que para que la justicia constitucional local pueda funcionar adecuadamente no sólo falta subsanar las deficiencias que el esquema formal presenta, sino que también tienen que superarse los nuevos retos que el sistema federal está presentando, al grado de que algunos medios periodísticos hablen del “caos federal”, poniendo énfasis en que la distrofia que aqueja al presidencialismo mexicano ha provocado que se reviertan en favor de los gobernadores un cúmulo de decisiones políticas antes concentradas en el Ejecutivo federal, sin que tal tendencia represente en modo alguno fortalecimiento democrático, sino más bien formas nuevas de neocaciquismo, que no se pueden tolerar.

Es difícil pensar en un funcionamiento cabal de la justicia constitucional local, cuando vemos dificultades en la independencia de los tribunales estatales; graves deficiencias en la preparación y selección de los juzgadores; cuando nos enteramos de escandalosos hechos de abusos de autoridad y de corrupción por aquellos que tienen la encomienda del gobierno, o cómo las autoridades se ven rebasadas en la prevención de violentos hechos delictivos, lo cual nos hace ver a la justicia constitucional todavía como una quimera.

“Las resoluciones que emitan dichos tribunales serán terminales, sólo cuando se refieran a constitucionalidad de actos o normas que no contravengan lo señalado por esta Constitución”.