

Genaro David Góngora Pimentel

La Justicia constitucional veracruzana en la transformación del nuevo federalismo mexicano

Me da mucho gusto compartir con ustedes este evento que se debe a una de las reformas más relevantes en la historia constitucional de este Estado y también del país. Comenzaré citando la frase de un importante intelectual mexicano:

“El fortalecimiento del federalismo, se funda precisamente reconociendo que el principio de inmediatez, de cercanía, hace que muchas cosas las puedan efectuar mejor los municipios y los estados que la Federación”.

Me refiero a Don Jesús Reyes Heróles, quien además de haber sido un ilustre veracruzano, dedicó gran parte de su obra a la creación de diversas propuestas para mejorar la estructura del Estado, el Federalismo y la Democracia en México. Por ello, estimo que para analizar cualquiera de estos temas, es imprescindible aludir —por lo menos— alguna de sus ideas.

Desde esta perspectiva, considero que las reformas hechas a la Constitución del Estado de Veracruz expresaron la necesidad de fortalecer la autonomía de las entidades federativas para participar de manera activa y constante en el desarrollo del Estado Mexicano.

La postura centralista que adoptó el gobierno por varias décadas provocó un incipiente desarrollo en diversos sectores de México. Así, los frenos, contrapesos y mutuos controles que concede el sistema federal se mantuvieron aletargados hasta los últimos años del siglo XX.

En este contexto, la tarde hoy la dedicaremos a reflexionar y analizar la esencia del nuevo federalismo y sus efectos en México. Asimismo, evaluaremos la trascendencia del tema del constitucionalismo local y su relación con el fortalecimiento de los poderes judiciales estatales, lo cual se vinculará con las reformas a la Constitución Veracruzana. Finalmente, expondré algunos asuntos relevantes que sobre este tema se han resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Todo lo anterior, servirá para mostrar los beneficios que implica el fortalecimiento de los tribunales superiores de justicia en lo relativo a la implantación de medios de control constitucional local.

Desde esta postura, a continuación desarrollaremos el primer punto de la presente exposición que lo he identificado como:

I. El nuevo federalismo

Actualmente la concepción del Estado federal ya no se relaciona con la postura clásica de los Estados Unidos de Norteamérica que implicaba una separación entre la Federación y los estados.¹ De igual forma, la teoría cooperativista del federalismo dejó de ser aplicable parcialmente. Ello, porque los organismos integrantes de este tipo de Estado comenzaron a exigir el reconocimiento de características propias, usos y costumbres, diversidad cultural y derechos de las minorías, sin dejar de pertenecer a la Federación.

Bajo este tenor, surgió la integración de una nueva tendencia que conserva los elementos de cooperación y unificación, pero también mantiene una constante discusión de temas políticos, económicos y culturales que puntualizan la importancia del respeto de las competencias y de la concurrencia de los órganos integrantes del Estado federal.²

De la clasificación de algunos estudiosos del tema³ y de la nuestra, estimamos que el nuevo federalismo es un sistema que intenta conciliar la postura clásica con la cooperativa promoviendo:

1. La descentralización;
2. Una mejor distribución de los ingresos;
3. El fortalecimiento de organismos que integran al Estado;
4. El respeto a la clasificación de competencias entre Federación, estados y municipios;
5. El reconocimiento del ámbito de competencia de los órganos autónomos, y
6. Una mejor coordinación entre Poder Judicial federal y local respetuosa de derechos fundamentales que incluyen la diversidad cultural y regional.

El desarrollo de los puntos anteriores no es una labor sencilla. Más aún si tomamos en cuenta que en nuestro país existe una pluralidad de individuos que se

¹ Cfr. Häberle, Peter, *El federalismo y regionalismo como forma estructural del Estado constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 86-87.

² *Ibidem*, p. 88.

³ Cfr. UBIARCO Maldonado, Juan Bruno, *El federalismo en México y los problemas sociales del país*, México, AEXPOD, 2002, p. 67.

relacionan en amplios márgenes de desigualdad. En este sentido, considero que un federalismo bien logrado puede conceder herramientas indispensables para solucionar distintos problemas que se presentan en México. No obstante, se trata de una tarea que requiere tiempo y voluntad de los diversos actores que encarnan las instituciones y organismos que integran al Estado.

Sobre este punto, apenas hace pocos años hemos podido advertir distintas reformas de los ordenamientos jurídicos de las entidades federativas, lo cual nos indica el nacimiento y desarrollo de una corriente llamada **"derecho constitucional local"** que busca —entre otros aspectos— *la ampliación de derechos fundamentales individuales y sociales y su posible defensa jurídica*.⁴ Esto se debe a que las entidades federativas están madurando la competencia y principios de supremacía, legalidad e inviolabilidad que les concede la estructura federal del Estado Mexicano. Tal situación es positiva debido a que establece mecanismos de tutela de derechos más accesibles para los gobernados y también propicia la descentralización del poder.

Es pertinente señalar que a partir de este fenómeno, la Suprema Corte de Justicia de la Nación incrementó su compromiso con el pacto federal, al resolver con frecuencia diversos asuntos promovidos por órganos de gobierno que exigen el reconocimiento de sus facultades o reclaman la afectación a su esfera competencial. De esta manera, a través de sus resoluciones y de la reciente interpretación de algunos preceptos de la Constitución general, se está reconociendo la delimitación y alcances de la estructura del Estado federal Mexicano. Un ejemplo de esto lo podemos observar en la tesis 136/2005, cuyo rubro dice: **"Estado mexicano. Órdenes jurídicos que lo integran"**.⁵

Dicha jurisprudencia deriva de una controversia constitucional promovida por un municipio del Estado de Hidalgo, y realiza una interpretación de varios artículos de la Constitución federal⁶ para establecer que en el Estado mexicano existen cinco órdenes jurídicos que son: el federal, el local o estatal, el municipal, el del

⁴ León Hernández Marco Antonio, "Creación de Tribunales Constitucionales Locales", en Gámiz Parral Máximo y José Enrique Rivera Rodríguez (coords.), *Las aportaciones de las entidades federativas a la reforma del Estado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 531.

⁵ Jurisprudencia P./J. 136/2005, Novena Época, aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, octubre de 2005, página 2062, de rubro: **"ESTADO MEXICANO, ÓRDENES JURÍDICOS QUE LO INTEGRAN"**.

⁶ Los artículos interpretados en la tesis son: 1º, 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracciones I y II, 116, primer y segundo párrafos, 122, primer y segundo párrafos, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Distrito Federal y el constitucional. Determinando que este último corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya que le compete definir la esfera competencial de tales órdenes jurídicos.

Conviene señalar que la identificación de cada uno de estos órdenes implica el reconocimiento de sus características y estructuras particulares, por ello, si nos referimos al ámbito federal podríamos involucrar el tema de los órganos autónomos o lo relativo a las decisiones del Congreso de la Unión, sólo por mencionar unos casos.

Bajo esta postura, podemos considerar que la función de este orden se relaciona con prohibiciones, facultades y obligaciones en las competencias de cada uno de los órganos que conforman el pacto federal.⁷

Una vez mencionado lo anterior, me interesa señalar el tema de la redistribución de la justicia en el nuevo marco del federalismo, debido a que es en este apartado donde la presencia del constitucionalismo local cobra especial importancia. Para ello desarrollaré el siguiente punto relativo a:

II. La trascendencia del tema del constitucionalismo local y los poderes judiciales estatales

Es importante hacernos la siguiente pregunta: **¿cuál debe ser el principal objeto del Estado Mexicano?**

La respuesta a lo anterior, supone que la esencia de un Estado que presume ser democrático distribuya el poder proporcionalmente y establezca mecanismos de tutela que garanticen **el pleno goce de los derechos de los individuos frente a las agresiones de la mayoría y del gobierno.**⁸

Esto, porque mientras un Estado proteja y garantice los derechos humanos y fundamentales de sus gobernados, el desarrollo y la calidad de vida se incrementan para sus habitantes. Al respecto, considero que los frenos y contrapesos que concede el sistema federal pueden contribuir a lo anterior, ya que las entidades federativas y demás órganos integrantes también se encuentran comprometidos a promover el desarrollo y garantía de estos derechos.

De acuerdo con esta apreciación, los mecanismos de tutela de derechos no deben centralizarse o monopolizarse, por el contrario, se debe promover su difu-

⁷ En este sentido se redactó la Jurisprudencia P./J. 9/2006, Novena Época, aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXIII, febrero de 2006, página: 1533, de rubro: **"PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS"**.

⁸ La idea se sostiene por Dworkin quien expone que los derechos individuales son la esencia de todo sistema jurídico.

sión e implementación para que el gobernado tenga un fácil acceso al reconocimiento y goce de sus derechos. **Sin embargo**, estos mecanismos procesales no deben surgir espontáneamente, ya que se deben tomar en cuenta distintos factores que ofrezcan beneficios y no obstáculos procesales para el gobernado.

Digo esto, porque en los últimos años ha revivido la polémica en los tribunales superiores de los estados sobre el tema del amparo local, ya que algunos sectores tienen un profundo interés en obtener la autonomía como el caso Argentina o los Estados Unidos de Norteamérica.⁹

El tema del amparo local no debe proponerse superficialmente ya que sus efectos implican diversas modificaciones dentro de la estructura judicial mexicana. Por ejemplo: en países como el nuestro, las entidades federativas gozan de autonomía pero pertenecen a un sistema unificado ya que algunas resoluciones y las jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación les son obligatorias. En consecuencia, proponer un amparo local como tal implicaría la imposibilidad de unificar la jurisprudencia con el agravamiento de la inseguridad jurídica que esto podría arrojar.¹⁰ Basta con preguntarnos: **¿Cuántas contradicciones de tesis podrían surgir de esta modificación? ¿Qué autoridad jurisdiccional sería la competente para revisar la impugnación de una sentencia de amparo local, en caso de que ésta fuera revisable? ¿Se abriría otra instancia previa al amparo federal? ¿Cuánto costaría la capacitación y mantenimiento de implementación de esta figura a los poderes judiciales locales?**

Lo anterior son sólo algunas cuestiones sobre las posibles consecuencias que este tipo de juicio podría generar **bajo el esquema actual** de la Constitución federal. Cabe señalar que no desconozco la necesidad de una reforma sustancial con efectos en las jurisdicciones locales, sin embargo, creo que dicha reforma requiere un estudio exhaustivo y disciplinario que detecte cuáles son los verdaderos problemas que afectan el desarrollo del acceso a la justicia en México.

Las reformas a los medios de control de tutela de derechos no sólo se requieren a nivel local, sino también en el federal, toda vez que figuras como el amparo exigen una urgente reforma y actualización.

Pero no todo es oscuro y amargo, no debemos perder de vista que las reformas constitucionales de 1987 y 1994 al artículo 116, fracción III, constitucional, esta-

⁹ Sobre este tema se realizan distintos comentarios por Fix Zamudio, Héctor, "Relación entre los Tribunales Locales y los Tribunales Federales", en HERNÁNDEZ, Antonio María y Diego Valadés (coords), *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 104

¹⁰ Al respecto se pronunció el Dr. Héctor Fix Zamudio, luego de un detallado estudio de la historia del amparo en México, en la obra citada en el punto que antecede.

blecieron reglas más precisas para garantizar la independencia de los jueces y magistrados locales y esto generó un vínculo más directo entre las funciones jurisdiccionales locales, las constitucionales estatales y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es así que actualmente podemos observar que el desarrollo del constitucionalismo local y los tribunales Superiores de Justicia está mejorando las condiciones jurisdiccionales y las vías de tutela de derechos de sus gobernados.

Como consecuencia, hoy se presenta una fuerte tendencia al desarrollo de controles de constitucionalidad locales y de reformas que crean novedosas medidas procesales que integran a diversos actores políticos como son los organismos autónomos y las comisiones de derechos humanos.

En relación con lo dicho, a continuación expondré el siguiente punto de esta ponencia que se refiere a:

III. La contribución de la Constitución Veracruzana y su repercusión en el nuevo constitucionalismo local

Como lo señalé en un inicio, las reformas a la Constitución Veracruzana no sólo beneficiaron al Estado, sino al esquema del nuevo federalismo mexicano. Digo esto, porque a partir del año 2000, y con la introducción del control constitucional local por parte de este Estado, se presentó un fuerte movimiento de reformas constitucionales estatales en otras entidades federativas como Coahuila, Tlaxcala, Chiapas, Guanajuato, sólo por mencionar algunas. El Estado de Chihuahua ya había previsto algunas medidas procesales semejantes, pero fue por las reformas constitucionales del Estado de Veracruz en el año 2000, cuando se reconoció expresamente la figura del control constitucional local.

Entre las principales innovaciones que se integraron a partir de las citadas reformas, se encuentran la creación de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia, el juicio de protección de derechos humanos, el procedimiento en contra de las resoluciones del Ministerio Público por no ejercitar la acción penal, reservar la averiguación previa o su desistimiento, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y las acciones por omisión legislativa. Asimismo, la reestructuración constitucional también enriqueció el catálogo de derechos incluyendo el capítulo de los derechos humanos que reconoce expresamente el derecho a la información y derecho del medio ambiente saludable.¹¹

¹¹ Cfr. Aguirre Moreno, Judith, "Evolución del Derecho Constitucional Veracruzano", en ANDREA SÁNCHEZ, Francisco (Coord.), *Derecho constitucional estatal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

Aunado a ello, esta reforma también reconoció una importante presencia a los órganos autónomos del Estado.

De los distintos medios de control de constitucionalidad local que se integraron en la Constitución Veracruzana, nos llama la atención el relativo a la acción por omisión legislativa, debido a que se trata de una figura procesal que reclama el silencio del legislador y le exige operatividad práctica a los preceptos constitucionales que requieren reglamentación. Esto es del todo positivo ya que debemos recordar que el Poder Legislativo es la voz de los gobernados y es también la expresión más importante de la soberanía.

Es oportuno mencionar, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación el año pasado publicó una jurisprudencia que se pronuncia sobre el tema de la omisión legislativa y las clasifica en cuatro tipos que son: **a) absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, b) relativas en competencias de ejercicio obligatorio, c) absolutas en competencias de ejercicio potestativo y d) relativas en competencias de ejercicio potestativo.**¹² Asimismo, el citado tribunal aprobó otra jurisprudencia, en la cual determinó la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad en contra de la omisión del Congreso local.¹³ Cabe señalar que yo fui disidente en ese criterio, ya que considero que la procedencia de la acción de inconstitucionalidad de la Constitución federal debe ampliarse en estos casos. Las razones las explico en el voto particular que formulé en la acción de inconstitucionalidad 7/2003, y se puede consultar en Internet.

No obstante lo anterior, la figura de la acción por omisión legislativa local es de gran importancia debido a que se trata de un procedimiento cuya substanciación únicamente se circunscribe a la entidad federativa que la prevé. Por tanto, advertimos que en este supuesto la Constitución local prevé un procedimiento que mejora el ejercicio de la soberanía y la representatividad popular de los habitantes de la entidad federativa, aun cuando no se encuentre expresamente reconocido por la Constitución federal.

¹² Jurisprudencia P./J. 11/2006, Novena Época, aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527, de rubro: **"OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS"**.

¹³ Jurisprudencia P./J. 23/2005, Novena Época, aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, mayo de 2005, página 781, de rubro: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE CONTRA LA OMISIÓN DEL CONGRESO LOCAL DE AJUSTAR LOS ORDENAMIENTOS LEGALES ORGÁNICOS Y SECUNDARIOS DE LA ENTIDAD A LAS DISPOSICIONES DE UN DECRETO POR EL QUE SE MODIFICÓ LA CONSTITUCIÓN ESTATAL"**.

Esto es un ejemplo de las diversas posibilidades legislativas con las que cuentan las constituciones locales para fortalecer su autonomía en coordinación con el sistema federal.

Otra de las innovaciones que se incorporaron en la Constitución Veracruzana, fue el juicio de protección de derechos humanos, el cual a pesar de que se limita a la tutela de aquellos contenidos en su jurisdicción local, significa un gran paso en su desarrollo constitucional.

La tutela de derechos humanos en comento, no debe confundirse con el amparo local porque guarda en sí mismo características propias como la reparación del daño en caso de resultar fundada la violación. Es así que en el año 2000, este juicio dio origen a una de las controversias constitucionales más relevantes en materia de federalismo mexicano y coordinación de la jurisdicción local y federal.

El criterio que derivó de la citada controversia reconoció y legitimó la competencia de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz para conocer del juicio de protección de derechos humanos. La justificación de dicha determinación se sustentó en el argumento de que no se invade la esfera de la jurisdicción federal, debido a que el citado proceso salvaguarda exclusivamente aquéllos derechos reconocidos por el propio ordenamiento local. Asimismo, la tesis reconoció sus diferencias con el amparo federal, en el sentido de que éste se encarga de tutelar las garantías reconocidas por la Constitución federal, lo cual escapa de la esfera competencial de los tribunales superiores de justicia.¹⁴

Es de este modo, que apreciamos que nuestro marco constitucional actual permite que las entidades federativas establezcan diversos mecanismos de tutela de derechos para sus habitantes, lo cual contribuye positivamente al verdadero desarrollo del Estado Mexicano.

Cabe señalar que la reforma constitucional veracruzana en su capítulo de los derechos humanos, refleja un pleno interés en actualizar el contexto local a un plano jurídico que incluye los demás beneficios contemplados en los diversos ins-

¹⁴ Tesis P. XXXIII/2002, Novena Época, aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, agosto de 2002, página 903, de rubro: **"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FACULTAD OTORGADA A LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE VERACRUZ-Llave PARA CONOCER Y RESOLVER EL JUICIO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS, PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, NO INVADIR LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LOS TRIBUNALES DE LA FEDERACIÓN, PUES AQUÉL SE LIMITA A SALVAGUARDAR, EXCLUSIVAMENTE, LOS DERECHOS HUMANOS QUE ESTABLECE EL PROPIO ORDENAMIENTO LOCAL".**

trumentos jurídicos protectores de derechos. Así, observamos que la redacción de su artículo 4, menciona lo siguiente:

“Los habitantes del Estado gozarán de todas las garantías y libertades consagradas en la Constitución y las leyes federales, los tratados internacionales, esta Constitución y las leyes que de ella emanen; así como aquellos que reconozca el Poder Judicial del Estado, sin distinción alguna de origen, raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, condición o actividad social (...) Las autoridades del Estado, en su respectiva esfera de atribuciones, tienen el deber de generar las condiciones necesarias para que las personas gocen de los derechos, así como proteger los que se reserve el pueblo de Veracruz mediante el juicio de protección de derechos humanos... La violación de los mismos implicará la sanción correspondiente y, en su caso, la reparación del daño”.

El contenido del artículo anterior es progresista porque no sólo se limita a establecer el reconocimiento de los derechos de la Constitución local, sino obliga a sus autoridades a generar las condiciones necesarias para que las personas los gocen. Y, en caso contrario, les ofrece una vía jurisdiccional para que los hagan valer con la respectiva reparación del daño que se hubiere provocado por su violación. No sé ustedes, pero yo considero que el contenido de este precepto es vanguardista porque ofrece un mecanismo de tutela jurisdiccional a sus gobernados en caso de que éstos consideren que se les ha violado algún derecho. Cosa distinta, a la labor que tienen las comisiones estatales de derechos humanos, las cuáles tienen facultades para emitir recomendaciones, **pero carecen del elemento de jurisdicción.**

Con esto no demerito el trabajo de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, simplemente puntualizo la importancia de que las constituciones locales prevean un sistema de tutela con carácter jurisdiccional, ya que ello si es viable dentro del marco constitucional federal vigente. Cosa distinta, al amparo local, que involucra elementos de mayor complejidad, los cuales a mi juicio sí requieren una reestructura y revaloración cuidadosa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los instrumentos de tutela de derechos humanos en el ámbito local se han convertido en una necesidad real, ya que advertimos que sólo en la Suprema Corte de Justicia de la Nación del año 2000 a la fecha se han promovido diversos recursos de las comisiones estatales de derechos humanos, asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales y gobernados, que reclaman alguna violación de derechos humanos. Cabe señalar que estos asuntos no cumplen con los requisitos procesales que conforman el juicio de amparo, y por ende, se integran como el tipo de asunto denominado **varios**. A este tipo de casos le podemos añadir di-

versas controversias, acciones de inconstitucionalidad, recursos de reclamación y amparos en revisión que también se relacionan con este tema. Al respecto, destaca el dato de que la mayoría no resuelve el fondo por distintos motivos como lo es la falta de legitimación de alguna de sus partes. Cabe señalar que sólo estoy mencionando asuntos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que si consideramos aquellos derivados de juzgados de Distrito o de tribunales Colegiados, advertimos que el número se incrementa considerablemente.

Los asuntos en comento tienen distintas características que implican problemas propios de su región. Por ejemplo, existen asuntos que vienen de estados como Jalisco, Oaxaca, el Distrito Federal, Sonora, Guerrero, Chiapas, Baja California y Morelos, y al no encontrar la vía jurisdiccional correcta para su resolución tienen que ser desechados o remitidos nuevamente al órgano que los envió.

El resultado de lo anterior, es la limitación del acceso a la justicia de los gobernados, toda vez que existe una inconformidad o posible violación de derechos que no encuentra una solución de fondo dentro del sistema jurisdiccional mexicano.

Sin embargo, como antes se expuso, se advierte que el diseño constitucional federal vigente sí permite estos mecanismos de tutela de derechos humanos con carácter jurisdiccional y ello se avaló por la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando resolvió la controversia constitucional ya mencionada. Por tanto, consideramos que las entidades federativas pueden reforzar a los poderes judiciales estatales mediante la instauración de estos mecanismos procesales.

Otro de los puntos que me interesa destacar, es el relativo a la importancia y reconocimiento que la Constitución veracruzana otorga a los organismos autónomos como integrantes del orden jurídico estatal. Ello, porque se les reconoce legitimación para iniciar leyes o decretos,¹⁵ se dedica un capítulo constitucional para su regulación y también se les atribuye la posible responsabilidad de la violación de derechos humanos reconocidos en el marco jurídico estatal.¹⁶

¹⁵ Al respecto, el artículo 34 de la Constitución del Estado de Veracruz establece lo siguiente: "El derecho de iniciar leyes o decretos compete: (...) VI. A los organismos autónomos de Estado, en lo relativo a la materia de su competencia...".

¹⁶ En la parte que interesa, el artículo 64 establece que: "Para el cumplimiento de las atribuciones señaladas en las fracciones I y II del artículo 56 de esta Constitución, el Tribunal Superior de Justicia contará con una Sala Constitucional, integrada por tres magistrados, que tendrá competencia para: (...) I. Conocer y resolver, en los términos de la ley respectiva, del juicio de protección de derechos humanos, **por actos o normas de carácter general que conculquen derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve, provenientes de:** (...) a) El Congreso del Estado; b) El Gobernador del Estado, y c) **Los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública estatal, municipal y de los organismos autónomos de Estado.**

La regulación anterior, nos muestra que en lo relativo al tema de los organismos autónomos existe un mayor desarrollo a nivel local que federal, ya que otro ejemplo lo encontramos en la Constitución del Estado de Coahuila. Ello, porque concede legitimación a los organismos autónomos estatales en los juicios de controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad locales. Sobre este punto, me interesa comentar que en el esquema federal esta situación no ha sido debidamente analizada y, salvo el caso de la legitimación restringida que tiene la Comisión Nacional de Derechos Humanos en las acciones de inconstitucionalidad, lo cierto es que estos organismos no cuentan con un verdadero reconocimiento como integrantes del orden jurídico nacional.

Tal situación se reflejó en asuntos como la reciente controversia constitucional 150/2006, en la cual se negó legitimación a la citada Comisión para formar parte de este tipo de juicios. Al respecto, yo sostuve un voto particular en el cual principalmente expresé que:

1. La solicitud de un órgano constitucional autónomo federal como la Comisión Nacional de Derechos Humanos ameritaba una interpretación primigenia de la norma constitucional en lo relativo a las controversias constitucionales.
2. En este momento, existe otro asunto en el cual la demanda promovida por el Instituto Federal Electoral sí fue admitida.
3. Los órganos constitucionales autónomos tienen papel relevante dentro del sistema de división de poderes dentro del esquema constitucional, y por ello, éste debe ser preservado con instrumentos procesales como lo es la controversia constitucional.

Los puntos anteriores, sólo son algunos argumentos que expuse en mi voto, ya que considero que la división de poderes no debe analizarse desde la postura clásica de la distribución del poder en tres sectores.

En virtud de lo mencionado, podemos considerar que las reformas a la Constitución del Estado de Veracruz significan un importante avance en el desarrollo del nuevo federalismo mexicano. Inclusive, a partir de la nueva reestructuración de esta entidad federativa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido que realizar diversas interpretaciones de la Constitución federal.

Algunas de estas interpretaciones las enunciaré brevemente en la parte final de esta ponencia que se refiere a:

IV. La Constitución Veracruzana y su interpretación por la Suprema Corte de Justicia:

Además del criterio que legitimó el juicio de protección de derechos humanos y reconoció la constitucionalidad de la Sala Constitucional local, el Estado de Veracruz se relaciona con el estudio de otros asuntos sobre federalismo. Tal fue el caso de las acciones de inconstitucionalidad 26, 27 y 28 de 2004, de las cuales derivó la jurisprudencia sobre los límites de la interpretación auténtica.¹⁷

En el criterio en comento se determinó entre otros puntos, que dicha interpretación no sólo debe tomar en cuenta a las normas que se encuentran en posición horizontal a la interpretada, sino también aquellas relevantes de jerarquía superior o vertical —constituciones federal y local—, y los principios y valores en ellas expresados, establecidos por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Otro asunto fue el relacionado con la controversia constitucional 38/2003, y en él se determinó pronunciar el criterio que estableció que si en la demanda de controversia se plantean violaciones directas a la Constitución federal, no es necesario agotar el juicio previsto en la Constitución local.¹⁸ El estudio de este asunto es importante porque establece un elemento de coordinación entre el Poder Judicial federal y el local ya que reconoce los alcances del recurso local, pero a su vez delimita la esfera competencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Existen otros asuntos que nos sirven para mostrar la influencia de la Constitución del Estado de Veracruz en el federalismo mexicano. Tal fue el caso de la controversia constitucional 11/2004.

Lo importante de este caso fue la aprobación de tres jurisprudencias que delimitaron la constitucionalidad del procedimiento para la creación y delimitación de municipios. Así, tenemos que la primera de ellas¹⁹ determinó que de la interpretación de los artículos 115 y 124 de la Constitución, se desprende que la creación de

¹⁷ Jurisprudencia P./J. 87/2005, Novena Época, aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, julio de 2005, página 789, de rubro: **"INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA DE LA LEY. SUS LÍMITES"**.

¹⁸ Jurisprudencia P./J. 116/2005, aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, septiembre de 2005, página 893, de rubro: **"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI EN LA DEMANDA SE PLANTEAN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES NECESARIO AGOTAR LA VÍA PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO (ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE)"**.

¹⁹ Nos referimos a la Jurisprudencia P./J. 151/2005, aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, diciembre de 2005, página 2298, de rubro: **"MUNICIPIOS. REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA SU CREACIÓN"**.

un municipio es relevante para los estados ya que constituyen la base de su división territorial y organización política. Por ello, para crear un nuevo municipio se requiere que la Legislatura local lo haga por la mayoría de las dos terceras partes de sus integrantes, concediendo a los municipios afectados la oportunidad de rendir pruebas y formular alegatos, ajustándose a los lineamientos de las constituciones federal y local.

El segundo de los criterios derivados de la controversia constitucional de referencia se refiere a la garantía de audiencia otorgada a los municipios que hubieren sido afectados.²⁰ Al respecto, se estableció ampliar los efectos del artículo 14 de la Constitución federal, en el sentido de que la garantía de audiencia se respetara por las autoridades competentes cumpliendo con los siguientes requisitos: 1) comunicar a los ayuntamientos correspondientes la existencia de un procedimiento cuya culminación pueda afectar sus intereses; 2) referirles las cuestiones que se tratarán o debatirán en el mismo; 3) darles oportunidad de expresar su opinión al respecto y de presentar pruebas en apoyo de sus afirmaciones, y 4) emitir una resolución final en la que se atiendan cuestiones planteadas por las partes.

Sobre este tema pronuncié un voto particular ya que considero que la creación de los municipios no sólo versa sobre la competencia exclusiva de las legislaturas de los estados, sino que también está en juego el respeto a la autonomía municipal y el paradigma del Municipio Libre. Y por ello, la garantía de audiencia tenía que ser más amplia e incluyente.

El último criterio derivado de esta controversia constitucional es muy importante, porque expresó que la creación de un municipio exigía una motivación reforzada por parte de las autoridades creadoras.²¹

De esta manera, aún cuando fui disidente en algunos aspectos de este asunto, considero que la ampliación de garantías de motivación reforzada y fundamentación cuando se trate la creación de un municipio es positiva ya que dicho acto es de trascendencia socioeconómica, institucional, política y cultural.

²⁰ Nos referimos a la Jurisprudencia P./J. 152/2005, aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, diciembre de 2005, página 2298, de rubro: **"MUNICIPIOS. EN EL PROCEDIMIENTO DE EMISIÓN DEL DECRETO QUE LOS CREA DEBE CONCEDERSE EL DERECHO DE AUDIENCIA A LOS MUNICIPIOS AFECTADOS"**.

²¹ Nos referimos a la Jurisprudencia P./J. 153/2005, aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, diciembre de 2005, página 2299, de rubro: **"MUNICIPIOS. SU CREACIÓN NO PUEDE EQUIPARARSE A UN ACTO QUE SE VERIFIQUE EXCLUSIVAMENTE EN LOS ÁMBITOS INTERNOS DE GOBIERNO, POR LO QUE ES EXIGIBLE QUE SE APOYE EN UNA MOTIVACIÓN REFORZADA"**.

Por razones de tiempo no menciono otros asuntos relacionados con este importante tema. Sin embargo, de todo lo expuesto podemos arribar a las siguientes **conclusiones**:

- A) **El nuevo federalismo mexicano** debe contar con los elementos de: respeto al multiculturalismo, descentralización, mejor distribución de los ingresos, fortalecimiento de sus órganos integrantes, delimitación de competencias, reconocimiento de sus órganos autónomos y, con la coordinación de los poderes judicial local y federal.
- B) La esencia de un Estado que presume ser democrático, es el respeto de los derechos de sus gobernados. Por tanto, los frenos y contrapesos que concede el sistema federal pueden contribuir a que las entidades federativas y demás órganos integrantes del Estado fortalezcan sus mecanismos de tutela y protección de derechos.
- C) El tema del amparo local implica diversas modificaciones en la estructura judicial mexicana porque generalmente se presenta en los sistemas de control constitucional difuso. Por ello, su adopción debe analizarse con debido cuidado ya que —entre otros puntos— implicaría la imposibilidad de unificar la jurisprudencia con el agravamiento de la inseguridad jurídica y además podría generar contradicciones de tesis que recaerían a un órgano judicial federal para su resolución. Además, podría convertirse en una instancia previa al amparo federal.
- D) No quiero decir que esté en contra del desarrollo de los mecanismos de tutela de derechos, simplemente, considero que las reformas en este tema tan importante deben tomar en cuenta diversos aspectos para que sean viables y eficaces en nuestro marco jurídico.
- E) Es tema actual el de una reforma sustancial con efectos en las jurisdicciones locales, sin embargo, creo que dicha reforma requiere un estudio exhaustivo y disciplinario que detecte cuáles son los verdaderos problemas que afectan desarrollo del acceso a la justicia en nuestro país.
- F) La figura del amparo federal también requiere reformas urgentes que lo adapten al contexto jurídico actual y que eviten su desnaturalización de juicio protector de derechos.
- G) Actualmente estamos ante una fuerte tendencia positiva de adoptar controles de constitucionalidad locales que integren diversos actores políticos como los organismos autónomos y las comisiones de derechos humanos.
- H) Las reformas a la Constitución veracruzana no sólo beneficiaron a la entidad federativa, sino al esquema del nuevo federalismo mexicano, debido a que propició un fuerte movimiento de reformas constitucionales estatales que instauraron el control constitucional local.
- I) Los instrumentos de tutela de derechos humanos en el ámbito local se han convertido en una necesidad real, ya que en el ámbito federal se han promovido diversos recursos que involucran problemas con características propias de su región y por ello,

juicios federales como el amparo no siempre sirven como instrumento procesal para su solución.

J) La instauración del juicio de protección de derechos humanos por parte del Estado de Veracruz es una medida razonable que contribuye a una mejor tutela de derechos de los habitantes de esa entidad federativa ya que prevé la reparación del daño. Y, además no impide que el gobernado tenga acceso al control jurisdiccional federal.

K) El diseño constitucional mexicano actual sí permite la instauración de mecanismos de tutela de derechos humanos con carácter jurisdiccional y ello lo avaló la Suprema Corte de Justicia cuando resolvió la controversia constitucional que reconoció a las salas constitucionales locales.

L) La división de poderes no debe analizarse desde la postura clásica de su distribución en tres sectores, debido a que en la actualidad existe una pluralidad de actores políticos que también toman decisiones fundamentales para el país.

Una vez que he mencionado lo anterior, sólo me resta agradecerles su atención reiterándoles la importancia que tiene que todos tengamos interés en estos temas, ya que no debemos olvidar que si bien el Estado tiene como principal función la protección de nuestros derechos, también lo es que su desarrollo y progreso en mucho depende de la sociedad cooperadora y exigente de su correcta administración.

Tesis y Jurisprudencia citadas

P./J. 136/2005, Novena Época, aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, octubre de 2005, página 2062, de rubro: **"ESTADO MEXICANO, ÓRDENES JURÍDICOS QUE LO INTEGRAN"**.

P./J. 9/2006, Novena Época, aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXIII, febrero de 2006, página: 1533, de rubro: **"PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS"**.

P./J. 11/2006, Novena Época, aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527, de rubro: **"OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS"**.

P./J. 23/2005, Novena Época, aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, mayo de 2005, página 781, de rubro: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE CONTRA LA OMISIÓN DEL CONGRESO LOCAL DE AJUSTAR LOS ORDE-**

NAMIENTOS LEGALES ORGÁNICOS Y SECUNDARIOS DE LA ENTIDAD A LAS DISPOSICIONES DE UN DECRETO POR EL QUE SE MODIFICÓ LA CONSTITUCIÓN ESTATAL”.

- P. XXXIII/2002, Novena Época, aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, agosto de 2002, página 903, de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FACULTAD OTORGADA A LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE PARA CONOCER Y RESOLVER EL JUICIO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS, PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, NO INVADIR LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LOS TRIBUNALES DE LA FEDERACIÓN, PUES AQUÉL SE LIMITA A SALVAGUARDAR, EXCLUSIVAMENTE, LOS DERECHOS HUMANOS QUE ESTABLECE EL PROPIO ORDENAMIENTO LOCAL”.**
- P./J. 87/2005, Novena Época, aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, julio de 2005, página 789, de rubro: **“INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA DE LA LEY. SUS LÍMITES”.**
- P./J. 116/2005, aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, septiembre de 2005, página 893, de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI EN LA DEMANDA SE PLANTEAN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES NECESARIO AGOTAR LA VÍA PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO (ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE)”.**
- P./J. 151/2005, aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, diciembre de 2005, página 2298, de rubro: **“MUNICIPIOS. REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA SU CREACIÓN”.**
- P./J. 152/2005, aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, diciembre de 2005, página 2298, de rubro: **“MUNICIPIOS. EN EL PROCEDIMIENTO DE EMISIÓN DEL DECRETO QUE LOS CREA DEBE CONCEDERSE EL DERECHO DE AUDIENCIA A LOS MUNICIPIOS AFECTADOS”.**
- P./J. 153/2005, aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, diciembre de 2005, página 2299, de rubro: **“MUNICIPIOS. SU CREACIÓN NO PUEDE EQUIPARARSE A UN ACTO QUE SE VERIFIQUE EXCLUSIVAMENTE EN LOS ÁMBITOS INTERNOS DE GOBIERNO, POR LO QUE ES EXIGIBLE QUE SE APOYE EN UNA MOTIVACIÓN REFORZADA”.**

Bibliografía y hemerografía consultada

- AGUIRRE Moreno, Judith, "Evolución del Derecho Constitucional Veracruzano", en Andrea Sánchez, Francisco (Coord.), *Derecho constitucional estatal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- AINAGA Vargas, María del Carmen, *Acercamiento al Federalismo y Regionalismo en México*, México, Cultura de Veracruz, 2005.
- BERLIN Valenzuela, Francisco, *Nuevos Contenidos Constitucionales para el Estado de Veracruz*, en Andrea Sánchez, Francisco José, *Derechos Constitucional Estatal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- FIX Zamudio, Héctor, "Relación entre los tribunales Locales y los tribunales federales", en Hernández Antonio María y Diego Valadés (coords), *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003
- GAUDREAUULT-DESBIENS, Jean-Francois, "Federalismo y Democracia", en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Número 117, Sección de Artículos, 2006.
- HÄBERLE, Peter, *El federalismo y regionalismo como forma estructural del Estado Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- LEÓN Hernández, Marco Antonio, "Creación de Tribunales Constitucionales Locales", en Gámiz Parral Máximo y José Enrique Rivera Rodríguez (coords.), *Las aportaciones de las entidades federativas a la reforma del Estado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- MARTÍNEZ Sánchez, Francisco, *El control interno de las constituciones de los Estados de la República Mexicana*, México, Porrúa, 1998.
- O. RABASA Emilio, "La línea quebrada, El federalismo en México", en Andrea Sánchez, Francisco José, *Derechos Constitucional Estatal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- PALOMEQUE, Cruz, "De la tendencia centralizada del amparo jurisdiccional a la Justicia constitucional local", en Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia, Número 4, Sección de Reforma Judicial en las entidades federativas, 2004.
- UBIARCO Maldonado, Juan Bruno, *El federalismo en México y los problemas sociales del país*, México, AEXPOD, 2002.
- VALENCIA Carmona, Salvador, "En torno al federalismo mexicano", en Hernández Antonio María y Diego Valadés (coords), *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.