

Régimen constitucional de las entidades federativas

I. Las entidades federativas en el sistema federal mexicano

El estado federal es un modelo de organización jurídico-político, donde el poder se encuentra repartido en distintos órdenes de autoridad, cuyas facultades se encuentran expresamente enunciadas en la Constitución, a favor de los órganos de poder.

“La concepción institucional del estado federal se fundamenta en la pluralidad de centros de poder soberanos coordinados entre sí; de tal manera que al gobierno federal, competente respecto de todo el territorio de la Federación, se le confiere una cantidad mínima de poderes indispensables para garantizar la unidad política y económica, y a los estados federados, competentes cada uno en su territorio, se le asignan casi siempre los poderes restantes”.¹

El federalismo como forma de estado se ubica en un modelo intermedio entre los estados unitarios y confederados; mientras que el estado unitario se caracteriza por la concentración homogénea e indivisible del poder y las regiones del estado carecen de autonomía o gobierno propio. En la confederación de estados, los integrantes de ésta gozan de soberanía interna y externa, las decisiones tomadas por la confederación no vinculan de forma directa a los gobernados de los estados confederados; sino que se hace necesario primeramente que cada estado miembro en ejercicio de su soberanía adopte como propias las decisiones de la confederación. En cambio en el estado federal, los integrantes de la Federación pierden su soberanía externa y transfieren determinadas facultades internas a favor de un poder central, denominado poder federal, reservándose para sí todas aquellas facultades no transferidas a la autoridad federal.²

Lapradelle sostiene que “el Estado federal es más que una persona de derecho público, es una soberanía y por consiguiente un Estado; cada uno de los estados miembros se integra al Estado federal por la totalidad de su territorio; la autoridad del Estado federal comprende a los asuntos exteriores e interiores, no así la confederación, que sólo se ocupa de los asuntos exteriores; el Estado federal

¹ CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. “Una Constitución para la democracia” UNAM, México 1996., p. 195.

² Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe. “Derecho constitucional mexicano”. 33ª edición. Porrúa, México 2000., p. 112.

ejerce directamente la autoridad sobre todos (los estados miembros); en el Estado federal hay una nacionalidad común; en un Estado federal las asociaciones (entidades asociadas —estados—) están unidas, no por un tratado, sino por una Constitución; en el estado federal ningún estado miembro puede abandonar el pacto, lo que no sucede con la confederación, en la que los miembros a *le droit de secesión*".³

El origen del estado federal se atribuye a los Estados Unidos de América,⁴ al erigirse a su nacimiento bajo este modelo, cuya característica principal se basa en la forma de distribución de competencias que la Constitución confiere a cada una de las partes integrantes de la Federación; esta fórmula se expresa de la forma siguiente: "la Federación sólo puede ejercer las atribuciones que le confiere expresamente la Constitución y por exclusión todas aquellas no reservadas a aquella se entiende reservadas a favor de los estados federados".

Esta forma de distribución de competencias en el sistema federal puede ser también a la inversa, es decir, cuando la Constitución no reservó expresamente atribuciones a los estados federados, se entienden reservadas a favor de la Federación,⁵ en este modelo los poderes residuales no corresponden a los estados integrantes sino a la Federación misma, lo que sin duda puede constituir un interesante sistema para transitar de un estado unitario a un estado federal, a efecto de no romper de tajo con la tradición centralista e iniciar el tránsito hacia el federalismo.

Independientemente del modelo, "el estado federal, como acertadamente escribiera Scheuner, es, gracias a su complicada construcción y a su estrecha vinculación con las cambiantes situaciones históricas, una formación estatal cuya esencia y peculiaridad debe siempre captarse en el caso concreto. Su imagen debe ser construida más bien desde una consideración histórico-pragmática, antes que desde una teoría abstracta".⁶

³ Citado por ARMENTA LÓPEZ, Leonel Alejandro. "La forma federal de Estado", 1ª reimpr. UNAM. México 2005., p. 32.

⁴ Sin pretender explicar a detalle las características y datos históricos del federalismo norteamericano, se hace referencia sólo como forma de entender el federalismo para el caso mexicano.

⁵ Este sistema de distribución de competencias se le atribuye a Canadá. *Cfr.* SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. "Derecho constitucional" 2ª ed. Porrúa. México 1997., p. 314.

⁶ FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. "El federalismo en América Latina", Defensa de la Constitución. Galantismo y controles, libro en reconocimiento al Dr. Germán J. Bidart Campos. Editorial Ediar-UNAM, Buenos Aires Argentina, 2003., p. 1167.

En el sistema federal se procura la coexistencia de dos mandos de poder (uno central y otro local), lo que, ya de por sí, presupone un fraccionamiento del mismo poder que se traduce en una autolimitación *per se* prescrita por la Constitución.⁷

En el caso mexicano la doctrina es uniforme al señalar que el federalismo adoptado por el constituyente de 1824, tiene su origen en el federalismo norteamericano, desde luego independientemente de los acontecimientos históricos que motivaron su establecimiento y las peculiaridades propias del caso; el sistema federal mexicano ha sido duramente criticado por su forma de operación, que terminó convirtiéndolo en un federalismo centralizado, dado las amplias facultades que los poderes federales se han arrogado para sí en detrimento de las entidades federativas.

La fórmula norteamericana de federalismo se plasmó en la Constitución mexicana en el artículo 124,⁸ esto ha permitido a las autoridades federales, a través del Congreso y el monopolio que se ejerció sobre éste por parte del Presidente de la República en los últimos setenta años del siglo XX, generarse una gran cantidad de facultades en detrimento de las autoridades locales.

La existencia del federalismo implica la coexistencia de dos órdenes de autoridad, la federal y la local. En México a esa primera autoridad comúnmente se le denomina poderes federales y al segundo orden de autoridad generalmente se llama estados libres y soberanos. Ambos espacios de autoridad, deben su origen y competencia a un ordenamiento superior que les da vida, la Constitución.

La autonomía local es una de las características primordiales del estado federal, de esta forma el federalismo encuentra en la autonomía su fortaleza, al permitir que las entidades federativas ejecuten actos de gobierno propios que contribuyan al fortalecimiento de la Federación.⁹

En efecto, la autonomía sustituye al concepto soberanía cuya pertenencia inata le corresponde en exclusiva al estado federal, la autonomía es a las entidades federativas lo que la soberanía es al estado federal, porque éstas pueden darse su propia legislación, incluyendo su Constitución, o bien, porque dichas entidades participan en la formación de la voluntad nacional o federal.¹⁰

En México las entidades federativas han ejercido sus facultades sujetas a la Constitución federal y las normas jurídicas internas creadas en el ámbito de su competencia; sin embargo la autonomía local se ha visto disminuida por la centra-

⁷ Cfr. ARMENTA LÓPEZ, Leonel Alejandro. *Ob. Cit.*, p. 32.

⁸ "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados".

⁹ La autonomía local en México se prevé en el artículo 40 constitucional.

¹⁰ Cfr. ARMENTA LÓPEZ, Leonel Alejandro. *Ob. Cit.*, p. 75.

lización del poder político, económico y jurídico ejercido por los órganos del poder federal, que ante la fórmula permitida por el artículo 124 constitucional, ha reducido en perjuicio de los estados su ámbito de competencia; la participación de las entidades federativas en el ejercicio de las facultades constitucionales se limita a conformarse con la cada vez más reducida competencia dejada por las autoridades federales en detrimento del ámbito de actuación natural que le corresponde a los entes locales.¹¹

II. Naturaleza jurídica de las entidades federativas

Las entidades federativas del estado mexicano, son personas, cuyo origen se encuentra en la Constitución Política federal, es el instrumento legal que da vida a las mismas. La existencia constitucional de las entidades federativas se desprende del artículo 40, que literalmente dice:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Los estados federados mexicanos son entonces entes jurídicos con personalidad jurídica propia para ejecutar actos jurídicos derivados de la Constitución federal y de la particular para su régimen interno, al generar con ellos consecuencias de derecho.

Las entidades federativas que integran el estado federal mexicano, se enuncian en el artículo 43 de la forma siguiente:

“Las partes integrantes de la Federación son los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.

Pareciera que de la lectura del artículo 40 de la Constitución federal, literalmente habría que aceptar sin discusión la tesis de la soberanía de las entidades federativas, sin embargo tal interpretación conduciría a afirmar en estricto sentido

¹¹ Los ejemplos son bastos en este sentido, por poner sólo uno, tal es el caso del sistema tributario mexicano, donde la recaudación mayor de los impuestos corresponde a la Federación.

que los estados federados ejercen funciones soberanas y por consiguiente no admiten la existencia de ningún otro poder superior a su poder interno, lo que llevaría al establecimiento no de una Federación sino de una confederación.

Existe coincidencia entre la doctrina¹² e incluso en los propios textos constitucionales, al considerar que la soberanía tiene su titularidad original en el pueblo, manifestada a través del poder constituyente al darse su Constitución. Sin embargo, una vez que esta voluntad se expresa, el pueblo se desprende de tal titularidad y se traslada a un nuevo detentador de ella, el Estado; y para el caso de los estados federales, la soberanía se ve repartida entre el poder federal y las entidades federativas, pero todas sujetas a la voluntad popular superior de la Constitución federal.¹³

Tena Ramírez al respecto ha sostenido lo siguiente: “la doctrina suele dar el nombre de “autonomía” a la competencia de que gozan los estados miembros para darse su propias normas, culminantemente su Constitución. Trátese de distinguir así dicha competencia de la “soberanía”, que, aunque también se expresa en el acto de darse una Constitución, se diferencia de aquélla por un dato de señaladísima importancia. En efecto; mientras la soberanía consiste, según hemos visto, en la autodeterminación plena, nunca dirigida por determinantes jurídicos extrínsecos a la voluntad del soberano, en cambio la autonomía presupone al mismo tiempo una zona de autodeterminación, que es lo propiamente autónomo, y un conjunto de limitaciones y determinaciones jurídicas extrínsecas, que es lo heterónimo. La zona de determinación es impuesta a las constituciones locales por la Constitución federal”.¹⁴

En México el propio Poder Judicial de la Federación ha reconocido en la interpretación del artículo 40, que la soberanía referida en dicho precepto no es tal, sino, más bien debe ser interpretada como autonomía, así lo constató la tesis aislada dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Séptima Época, visible en el volumen 127-132, página 227 del Semanario Judicial de la Federación, que a la letra dice:

Leyes locales. Emanan del ejercicio del poder soberano de los estados de la Unión. La Ley Fundamental del país, al consignar la forma de gobierno del pueblo mexicano (artículo 40), señala que ésta es la de una República representativa, democrática, federal, com-

¹² Cfr. MARTÍ CAPITANACHI, Luz del Carmen. “Federalismo y regionalismo” en SERNA DE LA GARZA, José María, UNAM, México, 2002, p. 650.

¹³ Incluso hay autores que sostienen la tesis de la doble soberanía dividida entre la autoridad central y las entidades locales Cfr. ARMENTA LÓPEZ, Leonel Alejandro. *Ob. Cit.*, p. 74.

¹⁴ *Ob. Cit.*, p. 131.

puesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la propia Constitución y que, al regular el ejercicio del poder soberano (artículo 41), establece que dicho poder se ejerce por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos en la propia Carta Magna y las constituciones particulares de los estados; postulados éstos que indudablemente consagran la autonomía de las entidades federativas en cuanto a su régimen interno, así como el ejercicio soberano del poder local. Por lo tanto, atentas las razones anteriores, resulta incuestionable que la facultad de las legislaturas de los estados para expedir leyes que habrán de regir dentro de sus límites territoriales, emana única y exclusivamente del ejercicio del poder soberano que en cuanto a sus regímenes interiores les es propio; razón por la cual no puede sostenerse válidamente que una ley local encuentre su origen en una delegación de facultades concedida por los poderes federales en favor de los estados, ya que, amén de que constitucionalmente no es posible que los poderes de la Unión deleguen en favor de los estados facultades que les son propias —salvo los casos previstos en el artículo 118 de la Carta de Querétaro—, ello se traduciría en una manifiesta contravención del sistema de gobierno y, especialmente, en un evidente atentado a la autonomía de las entidades federativas; atributo que constituye la esencia y la razón de ser del sistema federal.

Amparo en revisión 5261/76. “Gas de Huatusco”, S. de R.L. 7 de agosto de 1979. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Jorge Iñárritu.

“Así pues, el ejercicio de la soberanía popular se agotó al quedar constituida la Federación mexicana y de ese modo, las entidades federadas que la constituyen, su potestad legislativa y las llamadas constituciones políticas locales, quedan sometidas a las disposiciones de esa primera Constitución federal, y en tal virtud, la actividad que realicen aquéllas, incluida la de legislar y darse su “Constitución” no constituye un ejercicio de una potestad soberana, la cual se había agotado y quedado en estado latente, sino ante el ejercicio de una facultad derivada, que aunque implica capacidad de darse un conjunto de normas, ello debe ocurrir dentro de los límites señalados por una norma jerárquicamente superior, en resumen, se trata de un derecho de autonomía de las entidades federativas”.¹⁵

La característica entonces, primordial de la persona entidad federativa es la autonomía, entendida esta como la facultad concedida por la norma constitucional federal de autogobierno, traducido en la potestad para darse a su vez un régimen de derecho interno, cuyo origen corresponde a la Constitución local o

¹⁵ MARTI CAPITANACHI, Luz del Carmen. *Ob. Cit.*, p. 654.

estatal. De ahí que la autonomía, aparezca ligada con el reparto de competencias entre el poder federal y los poderes locales.¹⁶

Entonces el término soberano “es para enfatizar que tales atribuciones son de exclusiva competencia de los órganos estatales sin revisión o modificación posible por parte de los poderes federales”.¹⁷

III. Fundamentos constitucionales de las entidades federativas

Como se ha dicho, las entidades federativas son entes jurídicos base del federalismo, fundan su personalidad en la Constitución federal a la cual sujetan los actos u omisiones, expresión fiel del ejercicio de sus facultades. Así, la Constitución nacional, dedica en diversos preceptos, atribuciones y responsabilidades a favor de las entidades locales.

Sánchez Bringas¹⁸ clasifica al conjunto de ordenamientos constitucionales relativos a los estados federados mexicanos en tres grupos: a) los que se refieren a su existencia y autonomía;¹⁹ b) los relativos a las bases de organización²⁰ y c) los que regulan su competencia frente a la Federación.²¹

Sin pretender abordar el contenido e interpretación de cada uno de los preceptos constitucionales relativos a las entidades federativas es importante para el objeto del presente estudio el análisis de los artículos 40, 41, 115, 116 y 133.

El artículo 40 constitucional, constituye el precepto fundante del estado mexicano, en el se emite la declaratoria del pueblo para constituirse en una república federal, integrada por estados libres y soberanos, con relación a su régimen interior, pero unidos en una Federación bajo los principios de cohesión establecidos en la Constitución federal. De esta forma las entidades federativas desde el punto de vista formal, participan en la creación del estado mexicano, al cual quedan sujetos bajo el manto supremo de la norma constitucional federal, a la que no podrán oponer sus actos, sino por el contrario sujetar éstos a la conformidad del ordenamiento supremo, la Constitución.

Por su parte el artículo 41 constitucional viene a complementar la formación del estado mexicano y fortalece la importancia de los miembros federados en ese proceso de formación del estado federal, al establecer que la soberanía popular

¹⁶ Cfr. ARMENTA LÓPEZ, Leonel Alejandro. *Ob. Cit.*, p. 77.

¹⁷ GÁMIZ PARRAL, Máximo N. “Derecho y Doctrina Estatal”, UNAM, México 2000., p. 30.

¹⁸ *Ob. Cit.*, pp. 544 y ss.

¹⁹ Artículos 40, 41, 43, 44, 45, 46, 48 y 73.

²⁰ Artículos 115 y 116, 105, 76 V y VI, 102 B, 108, 109, 110, 111, 119 y 120.

²¹ 124, 55, 73 IX, 101, 117, 118, 131, 18, 27 VIII, 36 IV, 119, 121, 125, 133, 5o, 28, 71, 97, 123, 132, 4, 26, 104, 130, 21, 135.

se ejerce por los poderes de la Unión y por los de las entidades federativas en el ámbito de sus respectivas competencias; facultades éstas que se encuentran establecidas en las constituciones tanto federal como local, pero siempre respetando el ámbito jerárquico de la primera, es decir el respeto al llamado pacto federal.

La delegación de soberanía popular en los poderes constituidos tanto federal como local se manifiesta en el ejercicio pleno de las atribuciones del ordenamiento jurídico del Estado; debe ser entendido en su concepción de ejercicio del poder soberano popular trasladado en forma democrática a órganos de representación creados por la propia Constitución, que en el ámbito de sus respectivas competencias ejercen el mandato popular, aplicando la normas jurídicas.

Aun cuando el artículo 41 constitucional, no refiere expresamente el deber de las entidades federativas de crear su propia Constitución, si presupone su existencia, al considerarla como fuente normativa de la soberanía popular, para el régimen interno de los estados federados. Es ahí donde radica la autonomía propiamente dicha, en el sentido literal del término, es decir la autonomía constitucional, pues resulta válido aceptar que si un ente de derecho público es capaz de darse su propia norma constitutiva, lógico es que se le deba considerar con el carácter de autónomo.²²

Ahora, en cuanto al artículo 115 constitucional, el primer párrafo impone a las entidades federativas la forma de organización política y territorial, al establecer lo siguiente:

Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: ...

Este imperativo del estado federal hacia la forma de organizar el régimen político y territorial de las entidades federativas, de ninguna manera violenta el principio de autonomía estatal, sino que tiene como fin dar homogeneidad al estado y unificación en el reparto de las competencias. Lo que sí debe corresponder regular al ente federado es la organización administrativa y funcional de los municipios, porque éstos en el marco del propio artículo 115 constitucional, también

²² *Cfr.* ARMENTA LÓPEZ, Leonel Alejandro. *Ob. Cit.*, p. 76.

constituyen otra esfera de poder con competencia para ejercer funciones jurídicas dentro del federalismo mexicano.²³

Sin embargo, algunos autores consideran que este fraccionamiento constitucional de las entidades federativas, en la Constitución, es inexacta, así Tena Ramírez sostiene:

Un estado miembro, en su calidad de tal, no puede fraccionarse en municipios para los efectos de organización interna, tanto porque esta organización es distinta y en cierto modo antagónica a la municipal cuanto porque la descentralización burocrática confiada a los numerosos y variados municipios conduciría al caos. La división territorial de los estados no tiene por base al municipio, sino a ciertas circunspecciones territoriales mucho más extensas llamadas distritos o cantones, cuya área se fija por los órganos centrales de acuerdo con las necesidades de la administración. Esa división territorial se utiliza principalmente para finalidades de orden fiscal y electoral y nada tiene que ver con los municipios.

Lo que el precepto quiso instituir, a través de una fórmula imprecisa, fue la libertad del municipio y al mismo tiempo sus vínculos de coordinación con el Estado. Refirámonos a tales dos extremos que la Constitución trata de armonizar, como son la relativa autonomía del municipio y su relativa subordinación al Estado.²⁴

Es cuestionable la posición asumida por el constitucionalista mexicano, al afirmar que la división territorial de los estados no tiene como base al municipio, sino que sólo se refiere a meras formas de organización para atender cuestiones de orden fiscal o electoral. El municipio no sólo es la base de la división territorial de las entidades federativas, sino que constituye la piedra angular del federalismo mexicano; en el municipio encuentra el estado federal la principal fuente generadora de la soberanía popular, incluso una fuerte corriente doctrinal en México sostiene la tesis que el fortalecimiento del federalismo dependerá de la forma en que sea primeramente fortalecido el municipio; "el nuevo federalismo debe ser formulado desde el municipio hacia el poder federal de la nación. Debe ser una formulación teórica y práctica de abajo hacia arriba y no de arriba hacia abajo. De nada sirve fortalecer las entidades federativas frente al poder federal, si éstas son fortalecidas para negar o desconocer la diversidad de centros de decisión

²³ En la reforma al artículo 115 constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, se reconoció al Ayuntamiento como órgano de gobierno del municipio, lo que vino a fortalecer el carácter de un auténtico poder del sistema federal que al igual que los federales y locales ejercen atribuciones y realizan actos de autoridad derivados de las constituciones federal y local y de las leyes y normas que de ellas emanan.

²⁴ *Ob. Cit.*, pp. 145-146.

que encierra el territorio particular, si se niegan las diferencias al interior de los estados, y se limita la autonomía y potencialidades de los municipios”.²⁵

Así, el municipio en nada afecta la integración de las entidades federativas y su relación con el estado federal, se trata simplemente del reconocimiento de hecho que el constituyente hizo de una forma de organización política y jurídica preexistente en el estado mexicano. Su regulación desde el texto constitucional obedece a un criterio de homogeneidad constitucional para evitar la heterogeneidad discrecional en la regulación de los municipios mexicanos al libre arbitrio de las entidades federativas, como ya ocurrió en México antes de la vigencia de la Constitución de 1917.²⁶

Por su parte el artículo 116 constitucional está consagrado de forma íntegra a las entidades federativas; en el precepto se establecen las bases de organización política y división tripartita del poder público en los mismos términos que los poderes federales, en los estados de la república. Esta disposición impone como modelo de estructura del poder estatal el principio de división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, principio al que quedan sujetos los estados, para organizar su poder interior.

La Constitución en su carácter de norma suprema del estado federal, instituye los principios fundamentales o rectores que deben ser observados por las entidades federadas con el objeto de homogenizar la organización y estructura interna de éstos y al mismo tiempo dar unidad de funcionamiento en todas las entidades federativas.

El artículo 116, consagra de forma expresa el deber de las entidades federativas de contar con una Constitución interna, en la que se regule el funcionamiento y organización de los poderes locales, desde luego sujetos a los principios rectores establecidos en la Constitución federal.

Esta previsión constitucional federal de dictar las bases de organización del poder público en las entidades federativas ha sido cuestionada por algunos autores, apoyando su cuestionamiento con el argumento que tal disposición vulnera el principio de autonomía interna de los entes federados, puesto que la Constitución federal no debe determinar la organización política interna de los integrantes del

²⁵ CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. *Ob. Cit*, p. 222.

²⁶ Recuérdese que la Constitución vigente ha sido la primera en dedicar de forma íntegra un precepto constitucional para establecer las bases de organización del municipio, lo que no ocurrió en su antecesora de 1857, ello trajo a favor de los municipios su resurgimiento y hasta cierto punto el fortalecimiento de sus facultades, aún cuando falta mucho por hacer en esta materia.

estado federal, por corresponder exclusivamente a los estados determinar en ejercicio de su autonomía la forma de organización interna.

Fernández Segado, ha sostenido que "en Latinoamérica, con excepción de Argentina, las constituciones federales incorporan normas que van más allá de lo que el principio de homogeneidad debe suponer y exigir en un estado federal, incidiendo sobre aspectos muy puntuales de la organización de los poderes públicos estatales que, por medio de la vertiente autoorganizativa que, entre otros contenidos, entraña el principio de autonomía, debieran de quedar sujetos a la propia capacidad decisoria del constituyente estatal, con lo que ello entraña una muy seria devaluación del principio de autonomía".²⁷

La Constitución de los Estados Unidos, por ejemplo, no determina la forma de organización interna de los estados integrantes de la unión americana.

Establecer principios rectores de organización del poder público local de ninguna forma representa un atropello a la autonomía estatal, por el contrario es una manera de garantizar al gobernado un principio de unidad organizativa de todas las entidades federativas de la Unión, bajo los mismos criterios y parámetros estructurales del poder público. El propio artículo 116 es claro al expresar que los poderes de los estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos con sujeción a los principios señalados en este precepto.

Con esta disposición se deja en plena autonomía a los estados para que en sus respectivas constituciones, puedan crear nuevos órganos de poder interno fuera de los establecidos en los principios rectores señalados en el artículo 116, virtud del principio de autonomía; no hay impedimento para que el constituyente local, exceda sin contrariar a la Carta Magna, creando órganos internos de conformidad con sus necesidades, atribuirles facultades y consignar las limitaciones pertinentes, siempre que no se invada el campo natural propio de los órganos de existencia obligatoria del artículo 116 constitucional.²⁸

Con relación al artículo 133 constitucional, reviste importancia para el ámbito estatal y particularmente lo referente a la ubicación jerárquica de las constituciones locales. Con independencia, de lo relevante de este precepto por los principios consagrados en él como la supremacía constitucional y el control difuso de la constitucionalidad;²⁹ para los efectos de este apartado es de destacar el papel

²⁷ *Ob. Cit.*, p. 1174.

²⁸ *Cfr.* CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *Constitución Política comentada*, tomo II 12ª ed. Editorial Porrúa. México 1998., p. 1178.

²⁹ El principio de control difuso de la Constitución, en el estado mexicano no existe en la práctica, así lo ha resuelto la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis P./J.38/2002, al negar que los jueces locales tengan facultades para ejercer el control de la

que juegan las constituciones locales dentro de la pirámide jerárquica del sistema jurídico mexicano.

Está claro que de la pirámide normativa en el sistema mexicano, desprende del vértice la Constitución federal, luego los tratados internacionales,³⁰ las leyes federales y posteriormente las constituciones locales; éstas tendrán el deber de adecuar sus principios y disposiciones a esa estructura superior de normas para no contrariar su jerarquía y evitar la inconstitucionalidad de la norma estatal.

De este precepto se infiere que las constituciones estatales no sólo están sometidas a la Constitución federal, al mismo tiempo quedan supeditadas a las leyes federales y a los tratados internacionales, normas que no pueden contrariar bajo ninguna circunstancia, so pena de decretarse por el Poder Judicial federal la inconstitucionalidad de esos actos. ¿Sin embargo hacia el régimen interior de las entidades federativas las constituciones locales tiene el carácter de supremas?, esta pregunta será respondida en el siguiente apartado.

IV. La Constitución local, norma suprema de la entidad federativa

Se ha asentado que las entidades federativas en su régimen interno son autónomas y tal autonomía se materializa mediante la facultad asistida a los poderes constituyentes locales para crear el ordenamiento jurídico interno y dentro de ese conjunto de normas jurídicas sin duda está la facultad de crear su propia Constitución; así lo establece aún cuando no de forma categórica, la Constitución federal. La pregunta entonces es, las constituciones locales para su régimen interno tienen el carácter de normas supremas o son simples leyes ordinarias reglamentarias de la legislación federal, como parte de la pirámide jerárquica.

Primero habrá que dejar en claro qué es la supremacía constitucional. *Supremacía* dice la calidad de *suprema*, que por ser emanación de la más alta fuente de autoridad corresponde a la Constitución; en tanto que *primacía* denota el primer lugar que entre todas las leyes ocupa la Constitución.³¹

La supremacía de la Constitución aparece como un elemento esencial inseparable de la norma fundante básica; de ahí que la Constitución se instituya como la norma de normas que servirá de fundamento superior para los demás ordena-

constitucionalidad, puesto que tal facultad de interpretación y control de la Constitución corresponde en exclusiva a los jueces federales.

³⁰ La Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la jurisprudencia número LXXVII/99, visible en la página 46 del tomo X, de noviembre de 1999 del Semanario Judicial de la Federación, en la que declaró que los Tratados Internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano de la Constitución federal.

³¹ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Ob. Cit.*, p. 11.

mientos jurídicos y éstos sostendrán su validez en la medida en que se encuentren conforme al texto constitucional. En tal sentido se afirma la supremacía de la Constitución, porque sólo bajo este principio puede darse unidad y cohesión al sistema jurídico de un Estado.³²

La supremacía además de dar fundamento y unidad al sistema normativo del Estado, al mismo tiempo, jerarquiza el ordenamiento jurídico, lo que la doctrina ha denominado la pirámide kelseniana; el propio autor sostiene: "El orden jurídico no es un sistema de normas de derecho situadas en un mismo plano, ordenadas equivalentemente, sino una construcción escalonada de diversos estratos de normas jurídicas. Su unidad está configurada por la relación resultante de que la validez de una norma, producida conforme a otra, reposa en esa otra norma, cuya producción a su vez está determinada por otra; un regreso que concluye, a la postre, en la norma fundante básica presupuesta. La norma básica, hipotética en ese sentido, es así el fundamento de validez supremo que funda la unidad de esta relación de producción".³³

Ante la jerarquización kelseniana del ordenamiento jurídico, la norma constituyente, por emanar de la voluntad popular de las fuerzas políticas existentes en el Estado, provoca la validez posterior de todo cuanto normas jurídicas y actos de autoridad se originen. Significa que la norma constituyente determina la validez en la aplicación de las normas constituidas y, al hacerlo, sienta las bases para lograr su propia validez.³⁴

Por otra parte, al erigirse la Constitución como norma suprema, se convierte en la cúspide de todo el ordenamiento jurídico y hace fluir el principio de legalidad de los poderes públicos, da seguridad jurídica de los actos de autoridad, da constitucionalidad en todas las actuaciones realizadas por los poderes constituidos.³⁵

Es la Constitución la cúspide, que está en el vértice de la pirámide jurídica, y destila hacia todo el ordenamiento jurídico, luego hacia los actos de autoridad, bañando a todos de constitucionalidad en su actuación.

De lo asentado hasta aquí, se puede afirmar que la supremacía constitucional es un principio protector de la Constitución, en el que la norma fundante primaria se convierte en fuente de fuentes, desprendiéndose así todo el sistema jurídico del Estado; jerarquizando el ordenamiento jurídico con unidad y cohesión, ocupando la Constitución la cúspide.

³² Cfr. SOTO FLORES, Armando. "Teoría de la Constitución", Supremacía constitucional. Porrúa México 2003.

³³ KELSEN, Hans, *Teoría pura del derecho*, 8ª ed. Porrúa, México 1995, p. 232.

³⁴ SANCHEZ BRINGAS, Enrique. *Ob. Cit.*, p. 190.

³⁵ SOTO FLORES, Armando. *Ob. Cit.*, p. 170.

Ahora bien, existe en la doctrina constitucional un debate respecto del carácter supremo de las constituciones locales, algunos afirman esa característica constitucional y otros niegan el carácter supremo de las constituciones, incluso van más allá, sosteniendo que técnicamente no pueden ser consideradas constituciones en sentido estricto.

Uno de los partidarios de la tesis que niega la existencia de constituciones locales, desde el punto de vista formal, es el mexicano Enrique Sánchez Bringas, el constitucionalista sostiene:

La Constitución del estado, es la norma que determina la validez del orden normativo parcial de la entidad federativa, sin embargo, a pesar de su denominación, técnicamente no es una Constitución. Carece de los atributos de la norma constituyente porque su validez depende de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o sea, de que positivice a ésta. Además, conforme a lo dispuesto por el artículo 133 constitucional, las constituciones de los estados se encuentran normativamente sometidas a las leyes federales y a los tratados internacionales. En consecuencia, las constituciones de los estados no son normas constituyentes, son constituidas porque derivan de la norma básica del estado federal.³⁶

Por su parte Elisur Arteaga Nava, a propósito del tema, sustenta la tesis contraria argumentando su posición de la forma siguiente:

Aunque no existe a nivel de la Constitución general norma que así lo disponga, a las cartas estatales, por su propia naturaleza, cuando están de acuerdo con aquella, le es inherente y propia la calidad de supremas: todas las leyes de la entidad, todas las autoridades, los derechos de los particulares que ella establecen, de ellas derivan, de ellas dimanar su mandato y, en fin, todo el sistema normativo a ellas deben su obediencia, a pesar de lo que en contrario pudieran disponer las leyes federales y tratados que no estén de acuerdo con la Constitución general, las leyes, decretos y convenios locales. La calidad de suprema es inherente a una Constitución, sea general o local.³⁷

Expuestos los argumentos corresponde abordar su análisis. Toda Constitución es fuente de fuentes, generadora de todo el sistema jurídico de un estado. A través de la Constitución el estado nace a la vida jurídica, en ella se determinan las estructuras de poder y las formas en que éste se ejerce, pero al mismo tiempo la Constitución ordena verticalmente el sistema jurídico. El complejo normativo de un estado no es un conjunto de normas organizadas horizontalmente y en un

³⁶ *Ob. Cit.*, p. 564.

³⁷ "Derecho constitucional" Editorial Oxford University Press, Harla, México 1997., p. 488.

mismo plano, por el contrario se agrupan bajo un esquema escalonado en donde unas dependen de otras hasta formar una estructura piramidal donde el vértice de la pirámide le corresponde a la norma de normas, la Constitución.³⁸

Si bien dentro de un estado federal, las partes integrantes de éste han depositado su soberanía en un poder superior, materializado en la Constitución, la que se encargará de estructurar todo cuanto a poder y competencia se refiera en el estado, incluidas las entidades federativas; al mismo tiempo esa norma superior, la Constitución como se ha dicho, deja facultades a los estados federados para que organicen su propio régimen interno y formen su propio orden jurídico estatal, pues precisamente, ese conjunto de normas jurídicas internas, requieren a su vez de un orden jerárquico vertical como ocurre con el sistema federal, porque la producción normativa de los estados federados obliga a determinar ese orden, para evitar anarquía en el sistema jurídico local.

Así, las entidades federativas en ejercicio de su autonomía interna, se convierten en fuente generadora de normas jurídicas y crean en un primer plano a la Constitución local, desprendiendo de ahí todo el complejo normativo estatal.

Es verdad que el creador de la Constitución local no es un constituyente original, como ocurre con el constituyente federal, la Constitución estatal es creada por los poderes constituidos, que a su vez son instituidos por la Constitución federal. No obstante ello, dicha circunstancia no es suficiente para negarle el carácter de Constitución a las cartas locales.

Es verdad también, que las constituciones locales se convierten en muchos casos en ley reglamentaria de la Constitución federal, pues ésta insta a las cartas locales a reglamentar determinados principios fundamentales consagrados en la federal, pero ello es normal en un estado federal, porque el federalismo implica el reparto de competencias entre los dos órdenes que lo integran la Federación y las entidades federativas. Sin embargo, la Constitución general, sólo establece principios generales a los que se sujetan los estados, pero no prohíbe a los mismos a exceder dichos principios en el ámbito interno, siempre que no contraría a la federal; eso es parte de la autonomía estatal.

Si bien, la Constitución general, las leyes federales y los tratados internacionales constituyen el ordenamiento supremo de la Unión, en los términos del artículo 133 constitucional, dichas normas atribuyen competencia y deberes que cumplir por parte de las entidades federativas, pero dentro de esas atribuciones se impone a los estados el deber de constituir su propia legislación interna. Tal facultad de los estados necesariamente obliga a construir un sistema que ordene la es-

³⁸ Cfr. KELSEN, Hans. *Ob. Cit.*

estructura jurídica, haciendo indispensable crear una Constitución interna que homogenice la legislación estatal, para evitar contradicciones e indefinición de la competencia de los órganos de poder local y de sus autoridades.

Por ello las razones fundamentales que justifican la existencia de las constituciones locales, pueden enunciarse de la forma siguiente:

1. Ordenan jerárquicamente el sistema jurídico estatal;
2. Organizan y estructuran el poder público estatal;
3. Definen el ámbito de competencia de las autoridades locales, y por tanto
4. Son normas supremas para el régimen interior de los estados.

El principio de supremacía de las constituciones locales le es inherente por las premisas anteriores, difícilmente la sola Constitución federal, sería capaz de ordenar jerárquicamente el sistema jurídico interno de cada una de las entidades federativas, por tal razón las cartas constitucionales del orden local tienen el carácter de normas supremas en el interior de cada estado.

En la revisión de los textos constitucionales de las treinta y dos entidades federativas, incluido el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se advierte que dieciséis de éstas consagran expresamente el principio de supremacía constitucional, es decir la mitad exactamente de los estados establecen el principio, mientras que en la otra mitad no se hace referencia al mismo; esta circunstancia de ninguna forma debe ser interpretada en el sentido de negar el carácter de suprema a las constituciones locales, implícitamente la supremacía aparece en los textos constitucionales. Incluso la tendencia ahora en varias entidades federativas, ha sido establecer mecanismos jurisdiccionales protectores del orden constitucional local, precisamente para garantizar la supremacía de las constituciones locales, demostrando así el carácter supremo de las cartas constitucionales del orden estatal.

Lo anterior se refleja en el siguiente cuadro:

Régimen constitucional de las entidades federativas

Entidad	Supremacía	Artículo constitucional
Aguascalientes	NO	-
Baja California	NO	-
Baja California Sur	SI	2
Campeche	NO	-
Coahuila	SI	158, 194
Colima	SI	129
Chiapas	SI	56
Chihuahua	NO	-
Durango	SI	124
Distrito Federal	SI	1
Guanajuato	SI	142
Guerrero	NO	-
Hidalgo	SI	2
Jalisco	NO	-
Estado de México	SI	88 bis
Michoacán	NO	-
Morelos	NO	-
Nayarit	NO	-
Nuevo León	SI	153
Oaxaca	SI	2
Puebla	NO	-
Querétaro	NO	-
Quinta Roo	SI	7
San Luis Potosí	NO	-
Sinaloa	SI	158
Sonora	NO	-
Tabasco	NO	-
Tamaulipas	NO	-
Tlaxcala	SI	79
Veracruz	SI	80
Yucatán	NO	-
Zacatecas	SI	166

Cuadro comparativo de las entidades federativas que establecen el principio de supremacía constitucional en sus constituciones [Elaboración propia]

V. La justicia constitucional en las entidades federativas

La defensa de la Constitución a través de los jueces locales ha sido uno de los temas pendientes del sistema federal mexicano. Si hablar de justicia constitucional en México resulta aún hoy novedoso, a pesar de estar transcurriendo la primer década de instauración; más novedoso puede resultar el tema de justicia constitucional en el orden local.

Hasta antes del año 2000, las constituciones estatales en México se habían visto como “simples exposiciones de principios políticos que no terminan por vin-

cular jurídicamente”.³⁹ Las constituciones locales han estado ausentes de instrumentos procesales que aseguren el principio de supremacía constitucional del orden normativo interno de cada entidad federativa; es precisamente a partir del año 2000, cuando se inicia un fenómeno interesante de modificación a los textos constitucionales de algunos estados, instaurando instrumentos de control constitucional del orden local; Veracruz, primero seguido de cuatro entidades más, constituyen los pioneros en México de la justicia constitucional local.

Una primera interrogante que brota al tema de la justicia constitucional local es la justificación jurídica de la existencia de instrumentos de control del orden constitucional de cada estado.

Se ha afirmado en el presente estudio que un sistema federal de estado implica la existencia de dos órdenes de autoridad, una federal y otra local; el ejercicio de autoridad se encuentra delimitado por distintos órdenes normativos, federal y estatal; en cada uno de estos órdenes normativos existe un común denominador, la Constitución. La norma constitucional organiza, estructura y faculta el ejercicio del poder e impone orden y cohesión al ordenamiento jurídico de la Federación y de los estados integrantes. La Constitución está presente entonces, en cada uno de estos órdenes de autoridad, con una característica fundamental, la supremacía.

La existencia de esta delimitación del poder sujeto a la norma constitucional obliga a una coexistencia jurisdiccional de protección de la Constitución tanto en el orden federal como local. “Tomando como presupuesto la naturaleza federal del Estado mexicano y la consecuente estratificación de ordenamientos dotados de autonomía, es axiomático que exista un sistema integral de defensa de la “Constitución total” como la llamó Kelsen y, a la vez, una pluralidad de sistemas para proteger cada ordenamiento dentro de su ámbito de autonomía. Lo anterior provoca que no pueda hablarse de un sistema unitario de justicia constitucional ya que no existe monopolio alguno de control en un solo órgano, administrándose la justicia constitucional a través de una pluralidad de ellos, cada uno bajo una esfera de validez determinada”.⁴⁰

Si la propia Constitución federal reconoce la existencia de las constituciones locales, como ejes rectores del sistema jurídico interno de cada estado, es dable afirmar la viabilidad de instrumentos de control jurisdiccional que garanticen la

³⁹ ASTUDILLO REYES, César I. “Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas”. UNAM, México 2004, p. XXIV.

⁴⁰ ASTUDILLO REYES, César I. en “Derecho constitucional” Miguel Carbonell, coordinador. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos comparados. UNAM, México 2004, p. 30.

supremacía de la norma fundamental, tanto en el ámbito federal como local. “De ahí que en México la defensa de la Constitución por la vía judicial es un modelo mixto, que debe operar en forma coincidente, complementaria —no simultánea— en el régimen federal y estatal bajo el principio de supremacía constitucional”.⁴¹ Son los artículos 40 y 41 de la Constitución federal los que abren la puerta jurídica para la coexistencia de dos sistemas de justicia constitucional uno federal y otro local, al permitir ambos preceptos la existencia de dos normas constitucionales una del orden federal y otra en cada estado federado. Aún cuando ambos preceptos no son categóricos al preceptuar la justicia constitucional local, la sola aceptación de una Constitución local, hace justificable la instauración de instrumentos de control constitucional que aseguren la supremacía de la norma estatal.

No obstante la claridad constitucional de permitir la vida de las constituciones estatales, la realidad histórico-jurídica del constitucionalismo local indica la nula actuación de las entidades federativas en instaurar mecanismos de protección constitucional que preserven el principio supremo de la Constitución local.

Ante esta evidencia notable de desatención de las representaciones estatales, obliga a establecer desde el ámbito de la Constitución federal principios rectores sobre los cuales puedan darse los primeros pasos hacia un sistema integral de protección constitucional local.

Héctor Fix Zamudio y José Ramón Cossío han afirmado: “La función jurisdiccional de nuestra época se encuentra sujeta a una profunda revisión en virtud de su creciente complejidad, ya que lo que se había concebido de manera tradicional como una actividad puramente técnica de resolución de conflictos jurídicos, se ha transformado en uno de los servicios públicos esenciales del estado contemporáneo. En efecto, un conjunto de factores sociales, económicos y culturales ha penetrado en una función que también tiene un sentido político, esto es, con lo relativo a la toma de decisiones esenciales por los órganos del poder, actividad de la que en general estaban excluidos los tribunales”.⁴²

El proceso de democratización que vive México, derivado de la transformación social en todos sus ámbitos, lleva consigo la necesidad de nuevas formas de organización jurídica y al mismo tiempo la exigencia de nuevos mecanismos de preservación de derechos personales y un reparto de competencias en el ejercicio del poder que garanticen la funcionalidad del estado mexicano. Las nuevas for-

⁴¹ RÍOS, Luis Efrén. En “Justicia Constitucional Local”, Eduardo Ferrer MacGregor y Rodolfo Vega Hernández, coordinadores. Editorial FUNDAP, México 2003, p. 317.

⁴² “El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano”. FCE, México 1996, p. 15.

mas de competencia electorales en los últimos años ha propiciado el reparto tripartito de las fuerzas políticas, consolidando cada vez más, una trilogía de partidos donde las posibilidades de acceso al poder público son más cerradas; ello da origen, también, a nuevas confrontaciones del poder. El ejercicio del poder ante esta realidad, se hace más cuestionable y al igual vulnerable frente al reparto equilibrado de las preferencias electorales; de ahí el valor incalculable del derecho, como punto de encuentro y resolución de todo conflicto social, generado por esta dinámica. La justicia constitucional es parte de ese proceso de transformación social; los aires de democracia requieren reglas claras que garanticen el ejercicio de las libertades políticas.

César Astudillo sostiene: "Existe una vinculación positiva y negativa entre democracia y justicia constitucional. La primera se evidencia en la medida que la justicia constitucional se considera ya un componente genético de cualquier democracia liberal hasta el punto de que más de uno duda de la configuración de esta última en ausencia de controles sobre la conformidad de las leyes a la Constitución. La segunda porque, históricamente, la incardinación de sistemas de justicia constitucional se ha dado en los lugares con menor *rating* democrático, guiados bajo la intención de que coadyuve a la consolidación del régimen constitucional. La mayoría de las veces comienza por manifestarse la segunda idea, y la primera aparece sólo como consecuencia de un proceso de maduración política".⁴³

Con independencia de lo anterior, la urgencia inmediata en la agenda legislativa estatal en México debe estar orientada a la instauración de instrumentos garantes del orden constitucional local, de lo contrario el ejercicio de la democracia presentará dificultades ante un sistema jurídico en el que la norma constitucional no se encuentra blindada. El paso hacia ese horizonte se ha iniciado, aún cuando lento, cinco entidades federativas lo han dado.

1. Realidad estatal de la justicia constitucional local

El presente apartado tiene por objeto hacer un análisis comparativo de la legislación constitucional de los estados de Veracruz, Coahuila, Tlaxcala, Chiapas y Quintana Roo, entidades que han iniciado el camino hacia el garantismo de la supremacía de las cartas constitucionales locales. Para tal efecto se ha adoptado una metodología analítica que pretende confrontar el puñado de legislaciones de justicia constitucional local. El análisis por entidad, se abordará de conformidad con el orden cronológico de vigencia.

⁴³ *Ob. cit.*, p. 32.

En primer término se expondrán de forma general las características particulares de cada uno de los estados, tomando como elementos de análisis; 1. El modelo de control, 2. Los instrumentos jurisdiccionales de protección constitucional, 3. La autoridad constitucional que conoce del proceso y 4. Los sujetos legitimados para accionar los mecanismos de control constitucional. En segundo lugar, se confrontarán entre sí los modelos con el objeto de destacar diferencias y coincidencias, para arribar a una conclusión general que permita identificar fortalezas y debilidades de la ingeniería constitucional local.

2. Veracruz

La Constitución veracruzana, es el ordenamiento constitucional más reciente en México, el 3 de febrero de 2000 fue publicada en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, con el número 53. La nueva Constitución veracruzana introdujo figuras jurídicas de vanguardia, convirtiéndose así en pionera de la justicia constitucional local.

2.1. Modelo de control constitucional. La doctrina identifica dos modelos de control constitucional atendiendo a la forma en que se ejercita el control, el control por vía de acción directa y el control por vía de excepción o incidental. En el primer caso, se ejerce como un instrumento de control directo, en donde el planteamiento de inconstitucionalidad se formula ante el tribunal constitucional como una pretensión principal, por vía de demanda directa. En el modelo de control concreto o por vía de excepción, también llamado incidental, el problema de inconstitucional no aparece como una cuestión principal, sino que surge dentro de un proceso común, en el que al ser resuelto aparece una norma aplicable al caso concreto tachada de inconstitucionalidad, obligando al juzgador a realizar primeramente el examen de constitucionalidad a la norma, por ser relevante para la decisión final; evitando así la aplicación de una norma considerada inconstitucional.⁴⁴

El modelo de control constitucional instaurado en Veracruz, se muestra a través de un control abstracto o por vía de acción y un control concreto o por vía de excepción; por una parte se ejerce el control abstracto, mediante las acciones de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales, la acción por omisión legislativa, el juicio de protección de derechos humanos y el recurso de regularidad constitucional de los actos del Ministerio Público; y al mismo tiempo se identifica

⁴⁴ Cfr. SAGÜES, Néstor Pedro, "Teoría de la Constitución", Editorial Astrea. 1ª reimpresión. Argentina 2004., p. 476.

el modelo de control concreto o por vía de excepción o incidente, a través de la cuestión de inconstitucionalidad.

2.2. Instrumentos jurisdiccionales de protección constitucional. Los mecanismos de control constitucional en la legislación veracruzana se identifican en el artículo 64 de la Constitución de esa entidad. Seis son los instrumentos de defensa constitucional del orden local: 1. El juicio de protección de derechos humanos; 2. El recurso de regularidad constitucional de los actos del Ministerio Público; 3. Las acciones de inconstitucionalidad; 4. Las controversias constitucionales; 5. La acción por omisión legislativa, y 6. La cuestión de inconstitucionalidad.

2.3. Autoridad constitucional que conoce del proceso. En principio la Constitución de Veracruz, sigue siendo fiel al sistema de impartición de justicia mexicano, al atribuir la competencia de control constitucional al Poder Judicial del estado. El control material de la constitucionalidad se ejerce por el Tribunal Superior de Justicia estatal, dividiéndose la competencia de los asuntos en el Pleno y en la Sala Constitucional. El Pleno conoce del control abstracto de la constitucionalidad, a través de las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y la acción por omisión legislativa, previa substanciación del procedimiento que realiza la Sala Constitucional.⁴⁵ Por su parte la Sala Constitucional integrada por tres magistrados tiene competencia para resolver los casos de control concreto, donde hay una afectación directa al gobernado por actos u omisiones inconstitucionales; tal es el caso del juicio de protección de derechos humanos, el recurso de regularidad constitucional de los actos del Ministerio Público y la cuestión de inconstitucionalidad.⁴⁶

2.4. Sujetos legitimados para accionar los mecanismos de control constitucional. La legitimación activa corresponde a entes particulares y entes públicos, dependiendo del tipo de acción que se ejercite, sea ésta de naturaleza objetiva o subjetiva. En el primer caso corresponde accionar la justicia constitucional al Gobernador del estado, al Poder Legislativo, a los municipios, cuando se trata de la acción de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y acción por omisión legislativa; cuando verse sobre la cuestión de inconstitucionalidad la legitimación recae en todos los jueces y magistrados del estado.

Tratándose de acciones subjetivas de inconstitucionalidad, éstas son ejercitadas por el gobernado que sufre en su esfera jurídica un agravio personal y directo

⁴⁵ Artículos 64 y 65, con relación al 56 de la Constitución del estado de Veracruz y 38 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

⁴⁶ Artículo 45 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

producido por todo acto u omisión emitido por autoridad; en tal supuesto entran el juicio de protección de derechos humanos, y el recurso de regularidad constitucional de los actos del Ministerio Público.⁴⁷

3. Coahuila

En el caso del estado de Coahuila, la Constitución Política de 1918 fue reformada en marzo de 2001,⁴⁸ a efecto de otorgar facultades al Tribunal Superior de Justicia para conocer de una serie de procedimientos de carácter constitucional, así los coahuilenses se suman a la lista de entidades con procesos de justicia constitucional local.

Coahuila recoge algunos elementos de la legislación veracruzana, sin embargo existen notables diferencias entre si, de las que se da cuenta de ello en el siguiente análisis.

3.1. Modelo de control constitucional. El modelo de control que se ejerce en Coahuila es abstracto, se ejercita por vía de acción directa, al establecerse tres procesos de control constitucional: las acciones de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales y el juicio de revisión constitucional.⁴⁹

Agregado a ello, existe un mecanismo de control difuso en vía de excepción, emulando el artículo 133 de la Constitución federal, al facultar a todos los jueces estatales a desaplicar una ley que consideren contraria a la norma constitucional local⁵⁰. Así, Coahuila establece dos formas de control constitucional una concentrada y otra difusa; la primera para el caso de control abstracto y la segunda como instrumento general ejercitado por todo órgano jurisdiccional para desaplicar normas consideradas inconstitucionales.

El control difuso de la constitucional se da en vía de excepción o incidental, al facultar a cualquier gobernado, como parte de un proceso jurisdiccional común, impugne ante la misma autoridad que conoce del juicio la constitucionalidad de la norma que se pretende aplicar para resolver su asunto.

El control difuso de la constitucionalidad es uno de los elementos importantes que aporta el estado de Coahuila a la justicia constitucional local.

⁴⁷ Ver artículo 6 de la Ley de Juicio de Protección de Derechos Humanos del Estado de Veracruz-Llave.

⁴⁸ Véase el decreto 148 por el que se reforman, adicionan, y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del estado de Coahuila, publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 20 de marzo de 2001.

⁴⁹ Ver artículo 158, fracciones I y II de la Constitución de Coahuila.

⁵⁰ *Ibidem*, párrafo tercero de la Constitución de Coahuila.

3.2. Instrumentos jurisdiccionales de protección constitucional. Se identifican cuatro mecanismos de control constitucional en Coahuila; las acciones de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales, el control difuso de la constitucionalidad ejercido por todos los jueces locales y por último el juicio de revisión constitucional, con el fin de racionalizar la actividad de control de los jueces ordinarios, a efecto de armonizar el sistema de interpretaciones constitucionales.⁵¹

3.3. Autoridad constitucional que conoce del proceso. De conformidad con el artículo 158 de la Constitución de Coahuila, el Pleno⁵² del Tribunal Superior de Justicia conoce de las acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y recurso de revisión constitucional. En tanto el control difuso es ejercido por todos los jueces y magistrados del estado, al identificar en el conocimiento de los asuntos de su competencia alguna norma considerada inconstitucional.

3.4. Sujetos legitimados para accionar los mecanismos de control constitucional. De acuerdo con los modelos de control, existe una doble legitimación activa; por un lado el gobernado sujeto a un proceso jurisdiccional principal, interesado en que su controversia se resuelva con base en una norma conforme a la Constitución local; y por otra parte hay una legitimación de órganos del estado facultados para accionar la justicia constitucional local.

En las acciones de inconstitucionalidad, corresponde la facultad al treinta y tres por ciento de los integrantes de los ayuntamientos o consejos municipales; el treinta y tres por ciento de los integrantes del Poder Legislativo y al Gobernador del Estado. Para el caso de las controversias constitucionales la acción compete ejercitarla al Gobernador, al Poder Legislativo y a los municipios del estado, entre los que se suscite el conflicto constitucional. En cambio el recurso de revisión constitucional puede promoverlo la parte en el juicio, afectada por la declaratoria de desaplicación de la norma inconstitucionalidad dictada por el juez que conoce del asunto.

4. Tlaxcala

El estado de Tlaxcala es el tercero en instrumentar los mecanismos de control constitucional local; la reforma en esta materia a la Constitución, se publicó el 18 de mayo de 2001. La citada reforma consagra en su artículo 79, que el Poder Judicial garantizará la supremacía y control de la Constitución.

⁵¹ Cfr. ASTUDILLO REYES, César I. en "Derecho constitucional" . *Ob. Cit.*, p. 8.

⁵² El Pleno se integra por 7 magistrados y bastará la presencia de 5 para sesionar, en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial artículos 6, 7, 8 y 9.

4.1. Modelo de control constitucional. El control constitucional en Tlaxcala se ejerce de las formas abstracta y concreta, ambas ejercitadas a través de una acción directa. "Este modelo se alinea con aquellos que ejercen una jurisdicción concentrada, apareciendo como un sistema unitario que ejerce el monopolio de la justicia constitucional dentro del ordenamiento de referencia. En este sentido, el modelo tlaxcalteca es el que se acerca más a la configuración de la justicia constitucional originalmente pensada por Kelsen".⁵³

A diferencia de los modelos de Veracruz y Coahuila, en Tlaxcala no existe un control por vía de excepción.

4.2. Instrumentos jurisdiccionales de protección constitucional. La Constitución tlaxcalteca consagra cuatro instrumentos de control constitucional; el juicio de protección constitucional de los derechos fundamentales, las acciones de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales y la acción de inconstitucionalidad por omisión.⁵⁴

4.3. Autoridad constitucional que conoce del proceso. El pleno del Tribunal Superior de Justicia del estado de Tlaxcala, actúa como tribunal de control constitucional, en los términos del artículo 81. El pleno se integra por 14 magistrados, bastando la presencia de 12 para resolver asuntos de control constitucional.⁵⁵ El pleno es el único facultado para substanciar y resolver todos los procesos de control constitucional.

4.4. Sujetos legitimados para accionar los mecanismos de control constitucional. La legitimación activa para promover el juicio de protección constitucional de los derechos fundamentales, corresponde al gobernado que resiente una afectación personal y directa por leyes o actos de autoridad que vulneren los derechos fundamentales consagrados en la Constitución estatal. En las controversias por competencia constitucional, la acción se ejercita por el Poder Legislativo, el Gobernador y los ayuntamientos o consejos municipales. Para el caso de las acciones de inconstitucionalidad se encuentran legitimados, el veinticinco por ciento de los integrantes del Poder Legislativo, la Comisión de Derechos Humanos, el Procurador General de Justicia, los partidos políticos tratándose de leyes electorales y lo que representa una innovación, la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Para el caso de normas emanadas de los Ayuntamientos, la acción corresponde al veinticinco por ciento de los integrantes del ayuntamiento que emitió la norma; al Gobernador del

⁵³ ASTUDILLO REYES, César I. en "Derecho constitucional". *Ob. Cit.*, p. 10.

⁵⁴ Ver artículo 81 de la Constitución Política de Tlaxcala.

⁵⁵ Véase artículo 25 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 2º de la Ley de Control Constitucional, ambas del Estado de Tlaxcala.

estado; a los diputados cuyo distrito pertenezca al municipio donde se expidió la norma impugnada; al Procurador de Justicia, a la Comisión de Derechos Humanos y a las universidades públicas del estado.

En cuanto a la acción de inconstitucionalidad por omisión, la legitimación corresponde de forma genérica a las autoridades estatales y municipales, pero al mismo tiempo la fracción IV del artículo 81 de la Constitución tlaxcalteca, faculta a todos los residentes del estado como legitimados para accionar este instrumento de control, lo que significa una especie de acción popular de inconstitucionalidad.

5. Chiapas

El cuarto estado en instaurar instrumentos de justicia constitucional del orden local fue Chiapas, mediante la reforma a la Constitución publicada en el Periódico Oficial del Estado el 6 de noviembre de 2002.⁵⁶ Chiapas al igual que Veracruz, consagra el control constitucional a todos los jueces locales, pero no mediante el control difuso existente en Coahuila, sino, por conducto de la cuestión de inconstitucionalidad.

5.1. Modelo de control constitucional. El control constitucional en Chiapas se ejerce en forma abstracta, en vía directa y por vía de excepción. A través de la cuestión de inconstitucionalidad el control se otorga a todos los jueces locales, para que en vía incidental planteen ante la Sala Constitucional, alguna duda de constitucionalidad al momento de conocer un proceso jurisdiccional ordinario. Pero al mismo tiempo existe un mecanismo de control concentrado ejercido por la Sala Constitucional para resolver en única instancia todos los procesos constitucionales.

5.2. Instrumentos jurisdiccionales de protección constitucional. Chiapas establece cuatro procesos de control constitucional abstracto; las controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad, acciones por omisión legislativa y las cuestiones de inconstitucionalidad. A contrario de Veracruz y Tlaxcala en Chiapas no existe el juicio de protección constitucional por violaciones a los derechos fundamentales.

5.3. Autoridad constitucional que conoce del proceso. A diferencia de los anteriores estados, en Chiapas el conocimiento y resolución de los procesos de control constitucional se ejerce por una Sala Superior del Tribunal Superior de Justicia,⁵⁷

⁵⁶ Véase el Decreto número 310 en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas.

⁵⁷ Véase la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chiapas, publicada en el Periódico Oficial el 27 de noviembre de 2002.

instituida como Tribunal Constitucional, en los términos del artículo 56, párrafo tercero de la Constitución chiapaneca.

La Sala Superior se integra por 7 magistrados, quienes ejercen de forma concentrada el control de la constitucionalidad, pero abren la posibilidad para que todos los jueces estatales, puedan interponer el juicio de cuestión de inconstitucionalidad, ante la duda de constitucionalidad presentada en el conocimiento de un asunto.

5.4. Sujetos legitimados para accionar los mecanismos de control constitucional. Al no existir el control para la protección de los derechos fundamentales de los gobernados, éstos no están legitimados para accionar la justicia constitucional local; recayendo la legitimación en órganos del poder público. En las acciones de inconstitucionalidad, compete iniciarlas al Gobernador, el treinta y tres por ciento de los integrantes del Congreso local, el Procurador y el treinta y tres por ciento de los ayuntamientos. Las controversias constitucionales se inician por conducto del Gobernador, el Poder Legislativo y los municipios del estado. En el caso de la omisión legislativa la legitimación corresponde al Gobernador, a la tercera parte de los integrantes del Congreso y a la tercera parte de los ayuntamientos.

Por último en cuanto a la cuestión de inconstitucionalidad, se atribuye la legitimación a todos los jueces y magistrados del estado.

6. Quintana Roo

El caso más reciente de justicia constitucional local es Quintana Roo que en 2003 reformó su Constitución estableciendo mecanismos de control constitucional.⁵⁸

6.1. Modelo de control constitucional. Quintana Roo, instauró un modelo de control abstracto en vía de ejercicio directa; el cual se resuelve mediante un sistema de control concentrado de justicia constitucional, al facultar de manera exclusiva al Pleno del Tribunal Superior de Justicia para resolver en estos casos.

El control constitucional se erige —en los términos del artículo 104 de la Constitución de ese estado— como un medio para mantener la eficacia y vigencia de la Constitución.

6.2. Instrumentos jurisdiccionales de control constitucional. Se consagran tres procesos constitucionales; las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y las acciones por omisiones legislativas. Como el mismo caso de Coahuila y Chiapas, en Quintana Roo, tampoco se estableció el juicio constitucional de protección de derechos fundamentales.

⁵⁸ La reforma fue publicada en el Periódico Oficial del Estado el 28 de noviembre de 2003.

6.3. Autoridad constitucional que conoce del proceso. En los términos del artículo 103 de la Constitución, corresponde al Tribunal Superior de Justicia de Quintana Roo, resolver los procesos de control constitucional. Sin embargo existe una Sala unitaria denominada Sala Constitucional y Administrativa, con facultades para substanciar el procedimiento y formular los proyectos de resoluciones que serán sometidos al Pleno.

6.4. Sujetos legitimados para accionar los mecanismos de control constitucional. Las acciones de inconstitucionalidad, compete iniciarlas cuando menos a la tercera parte de los integrantes del Congreso local y el Procurador. En las controversias constitucionales la capacidad procesal recae en el Gobernador, el Poder Legislativo y los municipios del estado. En el caso de la omisión legislativa la legitimación corresponde al Gobernador y a los ayuntamientos del estado.⁵⁹

7. Confrontación de los sistemas de justicia constitucional local

Expuestas las características fundamentales de las distintas legislaciones estatales que consagran instrumentos de control constitucional, se puede hacer una primera afirmación, no hay uniformidad en la forma de regular e instrumentar la justicia constitucional local. Si bien es cierto existen algunas coincidencias sobre todo en cuanto a los instrumentos de control, existen también marcadas discrepancias por lo que ve a la legitimación activa de los sujetos.

Con base en los enunciados característicos de cada entidad federativa, ahora corresponde confrontar los cuatro aspectos utilizados para analizar las legislaciones estatales.

Vergottini, sostiene que “la comparación —como método de estudio— además de instrumental para la verificación de las generalizaciones y de servir para otros fines, es un método que permite la adquisición de nuevos conocimientos. En otras palabras: del estudio comparado de ordenamientos o de institutos de distintos ordenamientos surgen elementos indispensables para la ciencia del derecho constitucional”. Y recalca, “la comparación ofrece al investigador la ocasión de efectuar una comprobación de los datos referentes al conocimiento de los ordenamientos examinados”.⁶⁰

El propósito de comparar en el estudio de las instituciones jurídicas no sólo es identificar sus características particulares, sino confrontarlas, y arribar a un proceso de análisis lógico que permita construir una síntesis conclusiva, de las que

⁵⁹ Véase artículo 105 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo.

⁶⁰ DE VERGOTTINI, Giuseppe. *Derecho constitucional comparado*, trad. HERRERA, Claudia. UNAM, México 2004., p. 5.

puedan desprenderse elementos críticos para finalmente descubrir un conocimiento nuevo que no existía antes del análisis comparativo.

El primer problema a resolver para comparar las legislaciones estatales en cuanto a la justicia constitucional, es identificar los criterios de comparación. El propio Vergottini, expresa “el primer problema a afrontar es siempre el de comprobar si las variables objeto de contraste son realmente de la misma clase”.⁶¹ “No decimos nada nuevo cuando destacamos que la tarea principal del comparatista es evidenciar las afinidades y diferencias entre instituciones jurídicas, a fin de evitar la importación inoficiosa de estructuras incompatibles con el subsuelo jurídico en el que pretenden transplantarse. Pero la relevancia de la comparación no es útil únicamente para la fase de elaboración constitucional, sino también para un eventual ejercicio de reelaboración en virtud que sirve de soporte para realizar los ajustes necesarios ahí donde se hayan detectado fallas dentro de los ejercicios de ingeniería constitucional primigenios”.⁶²

En este caso, los datos de identificación para el análisis comparativo, se expresaron en cuatro puntos sobre los cuales versó el estudio particular de cada una de las legislaciones locales, ellos son: 1. El modelo de control, 2. Los instrumentos jurisdiccionales de protección constitucional, 3. La autoridad constitucional que conoce del proceso, y 4. Los sujetos legitimados para accionar los mecanismos de control constitucional. Ahora corresponde identificar sus puntos de coincidencia y los de disenso, para arribar finalmente a un balance concreto de la justicia constitucional local en México.

7.1. En cuanto a los modelos de control constitucional. Veracruz y Chiapas guardan una estrecha similitud en los modelos de control, al ofrecer sus legislaciones un control abstracto en vía de acción principal y directa; y por otra parte un control concreto en vía de excepción incidental, al establecer ambos sistemas la figura de la cuestión de inconstitucionalidad. Por su parte Coahuila contiene algunos de los elementos anteriores, en cuanto al control abstracto; sólo que en esta legislación el control por vía de excepción se da mediante la protección difusa de la constitucionalidad concedida a todos los jueces locales, consistente en la facultad para desaplicar toda norma considerada inconstitucional.

Por su parte Tlaxcala y Quintana Roo, comparten la categoría de modelos abstractos de control constitucional en vía directa, en los que el órgano controlador se concentra en uno solo, mediante un sistema concentrado unitario, que radica

⁶¹ *Ibidem*, p. 41

⁶² ASTUDILLO REYES, César I. en *Derecho constitucional*, *Ob. Cit.*, p. 16.

en el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, desconociendo facultades a cualquier otro órgano jurisdiccional ordinario.

7.2. En cuanto a los instrumentos jurisdiccionales de protección constitucional. En este sentido, hay una gran disparidad en el número y tipo de instrumentos de control constitucional; mientras que en Veracruz, el pionero de la justicia constitucional, consagra seis procesos constitucionales, cuatro de ellos de defensa objetiva de la Constitución, en el que intervienen órganos del estado y dos de defensa subjetiva, referente a la protección de derechos fundamentales que afectan la esfera individual del gobernado. En Coahuila se instauran cuatro procesos, dos de naturaleza abstracta y dos de tipo concreto como son el control difuso y el juicio de revisión constitucional, derivado de éste. Por su parte Tlaxcala contiene cuatro instrumentos de control, tres de ellos de origen abstracto y uno de naturaleza subjetiva directa, propio del gobernado mediante el juicio de protección constitucional de derechos fundamentales. En el caso de Chiapas cuatro procesos de control y Quintana Roo tres.

Como coincidencia homogénea, en estos estados se encuentran las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales.

La inconstitucionalidad por omisión aparece regulada en cuatro de las cinco entidades analizadas, con excepción de Coahuila; mientras que el juicio de protección constitucional de derechos fundamentales sólo es recurrente en Veracruz y Tlaxcala. La cuestión de inconstitucionalidad es instrumento de control, exclusivamente en Veracruz y Chiapas. Y como casos únicos de figuras distintas, aparece Veracruz con el recurso de regularidad constitucional de los actos del Ministerio Público y Coahuila con el sistema de control difuso de la constitucionalidad y su consecuente recurso de revisión constitucional para el efecto de armonizar la interpretación constitucional de los jueces ordinarios, ante un órgano superior.

7.3. En cuanto a la autoridad constitucional que conoce del proceso. En este tópico de comparación existe un común denominador, el Poder Judicial, en todos los estados en estudio conocen a través de sus órganos jurisdiccionales del control constitucional local.

El Tribunal Superior de Justicia es el órgano facultado para resolver en definitiva de los procesos constitucionales, en los estados de Tlaxcala, Veracruz, Coahuila y Quintana Roo. En Chiapas resuelve una Sala superior del Tribunal Superior de Justicia, a la que la Constitución le da el nombre de Tribunal Constitucional.

Tlaxcala es el típico ejemplo de un modelo de justicia constitucional concentrada, al atribuir de forma única y exclusiva el control a un solo órgano jurisdiccional. En cambio en Veracruz, además del pleno del Tribunal, funciona una Sala Constitu-

cional, con facultades para conocer del juicio de protección constitucional de derechos humanos, las cuestiones de inconstitucionalidad y el recurso de regularidad constitucional de los actos del Ministerio Público. Por su parte Coahuila, con el control difuso de la constitucionalidad, prácticamente convierte a todos los jueces ordinarios del estado en garantes de la Constitución, facultados para desaplicar una norma considerada contraria al texto constitucional local.

7.4. *En cuanto a los sujetos legitimados para accionar los mecanismos de control.* Se identifican dos grupos en tal sentido, los órganos del estado que pueden accionar la justicia constitucional, llámese *legisladores*, Gobernador, Procurador, ayuntamientos, universidades, comisión de derechos humanos y jueces ordinarios, en este grupo se encuentran todos los estados que accionan el control constitucional, mediante las acciones de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales, las cuestiones de inconstitucionalidad, o las acciones de inconstitucionalidad por omisión.

Otro grupo corresponde a aquel donde los entes legitimados para accionar la justicia constitucional, son los gobernados, dentro de éste destacan las entidades donde existen los juicios de protección constitucional de derechos fundamentales Veracruz y Tlaxcala; sin embargo hay otras acciones constitucionales en las que también el gobernado puede mover la jurisdicción constitucional, tales son los casos de la acción de inconstitucionalidad por omisión en Tlaxcala, o el control difuso en Coahuila; o el recurso de regularidad constitucional de los actos del Ministerio Público en Veracruz.

VI. Hacia donde camina la justicia constitucional local en México

Del recorrido anterior, las evidencias son claras; existe una heterogeneidad en la regulación de las legislaciones estatales sobre el tópico de justicia constitucional, ello puede provocar la desnaturalización de los instrumentos de control de la Constitución local y alentar a otros estados a imitar la tendencia observada en las cinco legislaciones analizadas y por simple moda instaurar, aparentemente, mecanismos de control constitucional en las demás entidades federativas. Sin embargo, es conveniente desde ahora, empezar a establecer bases firmes sobre las cuales deben desprenderse las reglas jurídicas en materia de justicia constitucional, a efecto de evitar la disparidad reglamentaria e incongruencia.

Es notorio, como en la medida en que fueron apareciendo instrumentos de control constitucional, desde la primer versión instaurada en Veracruz, las subsecuentes legislaciones continuaron un proceso de deformación de los controles; ello se nota en el simple dato arrojado en el número de procesos constitucionales,

mientras que en Veracruz nació con seis procedimientos, Coahuila sólo le imitó con cuatro; hasta llegar al caso más reciente, Quintana Roo, que sólo incluyó tres procedimientos; esta simple evidencia es muestra clara de que tal vez, la instauración de juicios constitucionales del orden local, se ha dado en los últimos casos como mera imitación a los veracruzanos, pero no ha existido un debate claro de la importancia que tiene para la entidad federativa y para la Constitución local, contar con mecanismos garantes de la supremacía constitucional estatal. Incluso puede observarse que lejos de presentar una innovación las legislaciones siguientes a Veracruz, hay un demérito en ello; el caso concreto del juicio de protección constitucional que sólo fue incluido en la legislación tlaxcalteca, no así en las demás entidades.

Que hacer entonces, frente a esta realidad. Como evitar que la incorporación de nuevas legislaciones a los temas de justicia constitucional se haga en demérito de la propia protección constitucional. No es sencillo apuntar soluciones totales ante la complejidad del asunto, sin embargo existen algunas ideas en la doctrina mexicana que ya anuncian posibles respuestas. César Astudillo Reyes, plantea una alternativa que la llama “un espacio de centro”,⁶³ que no es otra cosa que la solución desde la Constitución federal y afirma “el paulatino sometimiento y vinculación de los poderes públicos a sus prescripciones —la Constitución—, la dotan de los niveles de coacción suficientes para constreñir a los poderes reformadores locales a voltear hacia ese centro, con el objeto de introducir sistemas de justicia constitucional bajo bases que racionalicen su adopción y reduzcan los márgenes de heterogeneidad entre los modelos en aras de la certeza jurídica. El ejercicio de vertebración apuntado, dado su fin armonizador, no podrá dejar de observar aquellos instrumentos para generar la coordinación y colaboración entre la doble jurisdicción constitucional producida a efecto de evitar tensiones entre sistemas”.⁶⁴

La tesis de Astudillo es acertada, si la pretensión es homogenizar y uniformar los procesos de control constitucional del orden local, la solución es establecer los principios rectores desde la Constitución federal, a los cuales deben someterse todas las representaciones legislativas estatales. Ahora, sobre qué principios rectores debe estructurarse desde la Constitución federal, la justicia local en las entidades federativas. El establecimiento de estos ejes rectores, debe hacerse en el propio artículo 116 constitucional, por tratarse del precepto dedicado a estructurar la organización interna de los estados integrantes de la Federación mexicana.

⁶³ Cfr. “Derecho constitucional” *Ob. Cit.*

⁶⁴ *Ibidem*, p. 34.

A continuación se describen algunas ideas a considerar como principios sobre los que debe versar la homogenización de la justicia constitucional:

a) Reconocimiento del principio de supremacía constitucional de las constituciones locales. El principio fundamental para la existencia de instrumentos de control constitucional, es la supremacía de la Constitución, si la norma no goza de tal atributo, es innecesario pretender preservar su vigencia. Del recorrido por las legislaciones estatales se pudo dar cuenta que sólo dieciséis de treinta dos constituciones consagran de forma categórica el principio de supremacía constitucional. Desde la Constitución federal debe reconocerse textualmente el principio supremo de las normas constitucionales locales, como normas rectoras y homogenizadoras del orden jurídico estatal.

b) Un catálogo mínimo de instrumentos de control constitucional. Dentro de este apartado la Constitución federal debe determinar cuando menos un listado de procedimientos constitucionales en el orden estatal, en los que se incluyan invariablemente las acciones de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales, la acción de inconstitucionalidad por omisión, el juicio de protección constitucional de los derechos fundamentales, la cuestión de inconstitucionalidad y el control difuso de la Constitución.

c) Determinar el órgano jurisdiccional de control constitucional. Esta atribución debe continuar a cargo de los poderes judiciales de los estados, como órganos del poder local.

d) Garantizar la independencia absoluta de los magistrados constitucionales. El control de la constitucionalidad debe ser ejercido por magistrados dotados de total independencia en el ejercicio de la atribución, de lo contrario el control sólo será una simulación. La independencia de los magistrados debe incluir un sistema de nombramiento libre de compromisos políticos y garantías en la estabilidad del cargo.

e) Consagrar el principio de definitividad de las resoluciones dictadas por el órgano de control constitucional local. Las resoluciones que dicten los tribunales constitucionales del orden estatal deben gozar del principio de definitividad, en el que se agote en esta única instancia el conflicto constitucional, siempre y cuando no se haga interpretación o aplicación de la norma constitucional federal. Este principio es vital, porque así se reconocería la autonomía y respeto a la justicia local, evitando con ello que el conflicto vaya a parar a la justicia federal.

f) Establecer la posibilidad de surtir competencia a favor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en algunos conflictos constitucionales del orden local. Debe dejarse la posibilidad de que a petición del tribunal constitucional local, pueda turnar el conocimiento de un asunto a la Suprema Corte de Justicia, cuando el conflicto de que se trate ponga en grave riesgo la paz o seguridad de la entidad federativa.

g) El control difuso de la Constitución federal a cargo de los tribunales constitucionales locales. Una forma de hacer efectivo el derecho consagrado en el artículo 133 de la Constitución federal, a favor de los jueces locales, es concediendo el control difuso a los tribunales constitucionales locales: con ello se lograría controlar de mejor manera la desaplicación

de leyes contrarias al texto constitucional federal, por un solo órgano local y no por todos los jueces locales.

VII. Fuentes de consulta

- ARMENTA LÓPEZ, Leonel Alejandro. *La forma federal de Estado*, 1ª reimp. UNAM. México 2005.
- ASTUDILLO REYES, César I. *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, UNAM. México, 2004.
- CARBONELL, Miguel. Coordinador "Derecho constitucional" memoria del Congreso Internacional de Culturas y sistemas jurídicos comparados. UNAM, México 2005.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. *Una Constitución para la democracia*, UNAM, México 1996.
- , *Constitución Política comentada*, tomo II 12ª ed. Editorial Porrúa. México 1998. p. 1178
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. *El federalismo en América Latina*", *Defensa de la Constitución. Garantismo y controles*, libro en reconocimiento al Dr. Germán J. Bidart Campos. Editorial Ediar-UNAM, Buenos Aires Argentina, 2003.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y VEGA HERNÁNDEZ, Rodolfo, *Justicia Constitucional local*. Ed. FUNDAp. México 2003.
- GÁMIZ PARRAL, Máximo N. *Derecho y Doctrina Estatal*, UNAM, México 2000.
- KELSEN, Hans, *Teoría pura del derecho*, 8ª ed. Porrúa, México 1995.
- MARTÍ CAITANACHI, Luz del Carmen. "Federalismo y regionalismo" en SERNA DE LA GARZA, José María. UNAM, México 2002.
- SAGÜES, Néstor Pedro. *Teoría de la Constitución*, Ed. Astrea. Argentina 2004.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *Derecho constitucional*, 2ª ed. Porrúa. México 1997.
- SOTO FLORES, Armando. *Teoría de la Constitución, Supremacía constitucional*. Porrúa. México 2003.
- TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*, 33ª edición. Porrúa, México 2000.
- VERGOTTINI, Giuseppe. *Derecho constitucional comparado*, Trad. De Herrera Claudia. UNAM. México. 2004.