

ARTICULACIÓN DE LOS MEDIOS DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD NACIONALES Y LOCALES

Rafael COELLO CETINA*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La importancia del establecimiento de un sistema integral de jurisdicción constitucional local y los principales factores que inciden en su desarrollo.* III. *Rasgos distintivos de la jurisdicción constitucional local en los Estados Unidos Mexicanos.* IV. *La articulación actual entre los medios de control de la constitucionalidad previstos en la Constitución general de la República y en las Constituciones de los estados.* V. *Propuestas de articulación entre los medios de control de la constitucionalidad nacionales y locales.* VI. *Propuesta de reformas constitucionales.*

I. INTRODUCCIÓN

En el presente ensayo se desarrolla una propuesta de articulación entre los medios de control de la constitucionalidad locales y los nacionales, también llamados federales.

Para arribar a una propuesta de articulación que considere los diversos ámbitos del control de la constitucionalidad, se estima conveniente comenzar señalando, primero, cuáles son los principales motivos que justifican el establecimiento y el fortalecimiento de los medios de control de las decisiones fundamentales plasmadas en las Constituciones de los estados de la República que conforman el Estado mexicano.

* Licenciado en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México; licenciado en economía por la Universidad Autónoma Metropolitana; secretario ejecutivo de Asuntos Jurídicos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A continuación se realiza una síntesis sobre los principales medios de control constitucional locales que se han establecido en 17 de las 31 entidades federativas que integran al Estado mexicano, con la finalidad de conocer la regulación que actualmente los rige.

En apartado posterior se precisan, a grandes rasgos, los términos en los que actualmente se da la articulación entre los medios de control locales y los previstos en la Constitución general de la República. Al respecto, es conveniente mencionar que para estudiar las relaciones existentes entre los diversos medios de control de la constitucionalidad es factible abordar su articulación desde dos diferentes enfoques. Desde un primer enfoque debe analizarse la impugnabilidad de lo resuelto en ellos, para lo cual se estudia si lo determinado en un medio de control es de carácter definitivo y, por ende, no puede ser materia de análisis en otro medio de esa naturaleza o si, de lo contrario, lo resuelto en aquél es factible de controvertirse en un diverso medio de control, aspectos que corresponden a su articulación vertical. En un segundo enfoque, la articulación horizontal se refiere al análisis comparativo de los supuestos de procedencia de esos medios de control con objeto de revisar en qué medida son procedentes para controvertir los mismos o diversos actos emitidos por los órganos del Estado o, incluso, por los gobernados, lo que conlleva verificar la posibilidad de que paralelamente se desarrollen dos o más de ellos respecto de una misma conducta o incluso advertir si ninguno de ellos es procedente para impugnar determinados actos. El desarrollo de este análisis permite encontrar intersecciones o vacíos jurisdiccionales, lo que puede sustentar propuestas de modificaciones legislativas que permitan solucionar las consecuencias de esas situaciones procesales. Este ámbito de la articulación también incluye estudiar la compatibilidad de las sentencias dictadas en los medios de control constitucional.

En ese contexto, en el referido apartado se aborda el estado actual de la articulación vertical entre los medios de control de la constitucionalidad nacionales y locales. Incluso, por su estrecha relación con ese tema, también se hace referencia a la inexistencia de un sistema integral de control de la constitucionalidad local, así como la consecuencia de que estos medios locales tengan un ámbito de tutela menor al de los medios de control nacionales.

Más adelante, en el último apartado, atendiendo a las particularidades del sistema jurisdiccional mexicano se proponen medidas que podrían servir de base a una reforma constitucional que permita el establecimien-

to de un sistema integral de justicia constitucional local, así como una adecuada articulación de esos medios de control en relación con los de carácter nacional, tanto vertical como horizontal, tomando en cuenta algunas de las propuestas contenidas en el *Libro blanco de la reforma judicial* publicado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹

En relación con el contenido de este trabajo, conviene señalar que al abordar en el contexto mexicano el análisis del derecho procesal constitucional local y realizar las propuestas aquí contenidas, no pasan inadvertidos los diversos factores que pueden incidir negativamente en el desarrollo de la jurisdicción constitucional en las entidades federativas que integran al Estado mexicano.

En efecto, a pesar de que el establecimiento de un sistema integral de justicia constitucional local pudiera ser discutible por aspectos relacionados con la insuficiencia de recursos materiales y humanos, así como por la posible intromisión de alguno de los poderes locales en el funcionamiento del órgano jurisdiccional local al que se dote de las atribuciones de control constitucional, lo cierto es que en la gran mayoría de los estados de la República tales aspectos se han enfrentado favorablemente en los últimos años con base en diversas medidas, entre otras, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que fija el alcance de la inamovilidad de los titulares de los tribunales locales.² Incluso, la necesaria reforma constitucional para establecer el referido sistema de justicia local puede ser una vía más para establecer bases que permitan contrarrestar esos factores perniciosos que en diverso grado han afectado la jurisdicción local.

Finalmente, deseo reiterar mi agradecimiento al doctor Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot por su atenta invitación para participar en esta obra

¹ *Libro blanco de la reforma judicial. Una agenda para la justicia en México*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, pp. 130-134.

² Véase entre otras las tesis jurisprudenciales del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuyo rubro y datos de identificación son: INAMOVILIDAD JUDICIAL. NO SÓLO CONSTITUYE UN DERECHO DE SEGURIDAD O ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES QUE HAYAN SIDO RATIFICADOS EN SU CARGO SINO, PRINCIPALMENTE, UNA GARANTÍA A LA SOCIEDAD DE CONTAR CON SERVIDORES IDÓNEOS (Tesis P./J. 106/2000, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, XII, octubre de 2000, p. 8), y MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. BASES A LAS QUE SE ENCUENTRA SUJETO EL PRINCIPIO DE RATIFICACIÓN DE AQUÉLLOS CONFORME A LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (Tesis P./J. 103/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, Novena Época, XII, octubre de 2000, p. 11).

colectiva realizada en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio quien, sin duda, ha sentado las bases más relevantes del derecho procesal constitucional en nuestro país.

II. LA IMPORTANCIA DEL ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA INTEGRAL DE JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL LOCAL Y LOS PRINCIPALES FACTORES QUE INCIDEN EN SU DESARROLLO

Previo al estudio de los diversos aspectos de la articulación de los medios de control de la constitucionalidad del resorte de los tribunales del Poder Judicial de la Federación en relación con los establecidos en las Constituciones de los estados de la República, es conveniente precisar los motivos por los que se estima conveniente el establecimiento y desarrollo de una jurisdicción constitucional local.

Al respecto, debe tomarse en cuenta que atendiendo a la forma federal que adopta el Estado mexicano en términos de lo previsto en el artículo 41 de la Constitución general de la República, el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de los estados en lo que toca a sus regímenes interiores conforme a lo previsto en dicha Constitución y en las particulares de los estados, las que en ningún caso pueden contravenir las estipulaciones de aquella norma fundamental.

En ese orden, es importante reconocer que cada estado de la República se erige en un orden jurídico parcial que, en tanto se apegue a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puede desarrollarse a plenitud en lo que se refiere a su régimen interno con base en la Constitución Política que se emita en cada uno de ellos.

La existencia de una norma fundamental local entraña el reconocimiento sobre la relevancia de que los ciudadanos de cada estado de la República participen en la estructuración del respectivo orden jurídico local y en el establecimiento de los derechos fundamentales que en el mismo deben respetarse a los sujetos de derecho que se sometan al mismo. Además, la existencia de una norma de jerarquía destacada al seno de los ordenes jurídicos estatales representa una decisión política de especial relevancia para el federalismo mexicano, en tanto que permite a los ciudadanos de cada estado de la República desarrollar las bases de un orden jurídico propio diverso al federal, al tenor del cual las autoridades locales se establecerán y ejercerán sus atribuciones e, incluso, los gobernados regirán sus relaciones.

Por tanto, para lograr la eficacia de las Constituciones políticas de los estados y, con base en ello, fomentar la participación de los ciudadanos de cada entidad federativa en el desarrollo de sus instituciones, es importante establecer mecanismos que permitan tutelar lo dispuesto en esas normas fundamentales, lo que necesariamente redundará en el fortalecimiento del régimen interno al que se refiere el artículo 41 de la Constitución general de la República. De ahí la relevancia de implantar un sistema integral de medios de control de la constitucionalidad locales, que permita a cada entidad federativa contar con tribunales dotados de potestades constitucionales, que se erijan en órganos terminales en materia de interpretación y control de las decisiones fundamentales plasmadas en las respectivas Constituciones locales.

En relación con el establecimiento de un sistema de esa naturaleza y una vez que se ha arribado a la convicción de su conveniencia, deben precisarse cuáles son los medios de control mínimos que deben integrar aquél, con objeto de fijarles un ámbito de tutela que les permita, efectivamente, convertirse en los instrumentos procesales para interpretar en definitiva el respectivo orden jurídico parcial, ya que si ese ámbito es menor al que corresponde a los medios de control nacionales, ello podría implicar que la atribución para fijar el alcance de las Constituciones locales también recaiga en la jurisdicción constitucional nacional, debiendo reconocerse que tal circunstancia se evitaría al extraer de la esfera competencial de los órganos del Poder Judicial de la Federación el conocimiento de violaciones a las Constituciones locales y a las demás disposiciones emanadas de éstas,³ estableciendo un sistema que tome en cuenta

³ Es importante señalar que cualquier reforma constitucional que implique limitar en esos términos a la jurisdicción de amparo requiere de un análisis detenido que permita conocer en qué medida los diversos tribunales locales emiten resoluciones debidamente fundamentadas y motivadas, o bien establecer un sistema de modificación gradual, el cual, en una primera etapa, implique facultar a los tribunales colegiados de circuito y a los juzgados de distrito para que discrecionalmente determinen qué juicios de amparo son procedentes contra actos de autoridades locales, con base en un análisis de importancia y trascendencia que pueda implicar, incluso, un análisis superficial sobre la legalidad del acto reclamado, tal como se ha aceptado en el caso del recurso de revisión en amparo directo. Véase tesis jurisprudencial que lleva por rubro y datos de identificación: “REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. SE SURTE EL REQUISITO DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA SI EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO SUSTENTA UN CRITERIO CONTRARIO A UNA JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AL PRONUNCIARSE EN TORNO A UN PROBLEMA DE CONSTITUCIONALIDAD” (Tesis 2a./J.

la existencia de la respectiva jurisdicción constitucional local en cada entidad federativa y que, además, no deje en estado de indefensión a los justiciables.

Lo anterior, sin desconocer que por su relevancia constitucional existen actos de los otros poderes del Estado que al ser definitivos e inatacables no podrían someterse al tamiz constitucional local,⁴ aun cuando al tenor de un nuevo esquema de control constitucional nacional de los actos de las autoridades locales, a través del juicio de amparo o incluso de la controversia constitucional, continuarían siendo impugnables por esos medios, pero únicamente para plantear violaciones directas a la Constitución general de la República.

Incluso, el sistema integral en comento debe contemplar la posibilidad de que los conflictos en los que se vea envuelto el Poder Judicial local puedan resolverse, en la medida en que se limiten a involucrar aspectos relacionados con las normas del respectivo orden jurídico local, ante la Sala Constitucional del respectivo Tribunal Superior.

En adición a lo anterior, es importante señalar que el establecimiento de un sistema integral de justicia constitucional local implica, atendiendo a sus múltiples relaciones con los medios de control nacional, considerar tres factores que elevan la eficacia protectora de aquellos medios.

En efecto, al establecer un sistema integral como el propuesto es indispensable que, además de que su ámbito de tutela sea igual o mayor al de los medios de control nacional, las relaciones con éstos se regulen de tal forma que constituyan medios eficaces.

Para lograr que los medios locales tengan una elevada eficacia protectora es indispensable su debida articulación con los medios de control de la constitucionalidad de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que la justicia constitucional local carecerá de eficacia protectora si únicamente constituye un conjunto de medios de control de agotamiento optativo, antes de acudir a los medios de carácter nacional, cuyas determinaciones son revisables plenamente en los medios nacionales aunado a que el ámbito de tutela de éstos es mayor que el de aquéllos.

32/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Segunda Sala, Novena Época, XV, mayo de 2002, p. 240).

⁴ Entre otros casos pueden destacarse las resoluciones de juicios políticos y las de desafuero o declaración de procedencia dictadas generalmente por las legislaturas locales, determinaciones que por su inmunidad constitucional local, únicamente podrían sujetarse al control constitucional nacional.

Dicho en otras palabras, si los medios de control locales son de agotamiento optativo antes de acudir a los medios nacionales, si lo resuelto en aquéllos puede revisarse a plenitud al resolver un medio de control nacional y, además, su ámbito de tutela es menor que el de los medios nacionales, su eficacia protectora será prácticamente nula, pues sólo darán lugar a establecer una estructura jurisdiccional local a la que se acudirá escasamente y que, al tenor de una supuesto fortalecimiento del federalismo, únicamente provocará mayores gastos al Estado mexicano y una mayor dilación en la resolución de los conflictos jurídicos.

En ese orden, la adecuada articulación de los medios locales y los medios nacionales implica reflexionar sobre la posibilidad de considerar inimpugnables los pronunciamientos de la justicia constitucional local, en la medida en que se relacionen con el régimen interno de los Estados.

Además, la eficacia protectora de los medios de control locales también puede lograrse dotándolos de beneficios procesales que no contemplan los medios nacionales, como pueden ser la posibilidad de reclamar en ellos el pago de daños y perjuicios o incluso, en el ámbito de la jurisdicción constitucional de los derechos fundamentales, la posibilidad de tutelar intereses difusos así como de impugnar actos de particulares.

Por tanto, al establecer el sistema integral de administración de justicia constitucional local debe tomarse en cuenta que su eficacia protectora está determinada por su debida articulación con los medios de control nacionales, cuando menos en tres aspectos, a saber: *a)* ámbito de tutela del régimen interno de los estados a través de los medios locales similar o superior al que actualmente permiten los medios nacionales, *b)* definitividad e inimpugnabilidad de lo resuelto en los medios locales respecto del régimen interno de los estados y *c)* limitaciones al ámbito de tutela del régimen interno de los estados por conducto de los medios nacionales.

De no tomarse en cuenta estos tres aspectos, el establecimiento de la justicia constitucional local podría estar condenado al fracaso, pues los sujetos legitimados para promover los medios de control locales difícilmente optarían por acudir a ella si tienen certeza de que a través de la justicia constitucional nacional pueden obtener la misma protección y, además, una sentencia definitiva e inimpugnable que permita resolver con mayor prontitud el respectivo conflicto de derecho.

III. RASGOS DISTINTIVOS DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL LOCAL EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Para abordar la problemática de la articulación de los medios de control previstos en las Constituciones de las entidades federativas que integran el Estado mexicano respecto de los medios de control nacionales, es necesario precisar cuáles son las principales características de aquellos medios, distinguiendo entre los que se han establecido para tutelar la distribución de funciones entre los poderes y demás órganos locales o municipales dotados constitucionalmente de autonomía, los que tienen por objeto el control abstracto de lo previsto en las leyes y otras disposiciones generales de carácter local o municipal y los que buscan garantizar el respeto de los derechos fundamentales de los gobernados que se sujetan al orden local correspondiente.

En este apartado se hace referencia a los rasgos que distinguen a esos medios de control de la constitucionalidad profundizándose en mayor o menor medida en razón de la regulación constitucional o reglamentaria que se ha realizado de los mismos.

Cabe agregar que en este análisis de medios de control de las Constituciones locales no se hace referencia a los sistemas en los cuales se dota expresamente a los tribunales de lo contencioso administrativo de atribuciones para conocer de la impugnación de reglamentos y otras disposiciones generales para verificar su apego a las Constituciones locales, como sucede en el caso de los estados de Nayarit, Jalisco y Estado de México.⁵

1. *Los medios de control locales para resguardar esferas competenciales*

Del análisis de lo dispuesto en las Constituciones locales y en diversas leyes de la misma naturaleza se advierte que en algunos órdenes jurídicos locales se han establecido medios de defensa que permiten a los poderes de los estados impugnar los actos de otros órganos de la misma entidad federativa o de los municipios que la integran cuando estimen que vulneran lo previsto en la respectiva Constitución local. A continuación se pre-

⁵ Véase artículos 65 de la Constitución Política del Estado de Jalisco y 1o. de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, conforme a los cuales en el contencioso administrativo de esta entidad se pueden dirimir controversias entre órganos del estado.

cisan los rasgos que conforme a lo dispuesto en las respectivas Constituciones locales permiten distinguir a esos medios de control.

A. Campeche

En la Constitución Política del Estado de Campeche, mediante reforma publicada el 2 de febrero de 2001, se estableció en la fracción IV de su artículo 88 que al Pleno del Tribunal Superior de Justicia del estado le corresponde conocer y resolver los conflictos que se den entre: *a)* el estado y un municipio, *b)* un municipio y otro, *c)* un municipio y una sección municipal, *d)* una sección municipal y otra, *e)* los poderes Ejecutivo y Legislativo del estado, *f)* cualquiera de los anteriores y una entidad paraestatal o paramunicipal, *g)* dos entidades paraestatales, *h)* dos entidades paramunicipales o *i)* una entidad paraestatal y una paramunicipal.

Como se advierte de lo anterior, en el estado de Campeche el medio de control orgánico competencial prevé un número considerable de supuestos de procedencia que generan diversas inquietudes.

Las secciones municipales como parte en los conflictos orgánicos. En la regulación en comento se legitima a las secciones municipales para promover un conflicto orgánico. Esta legitimación conlleva que en la respectiva Constitución se reconozca la existencia de esas secciones, así como su esfera competencial, o, cuando menos, se habilite al legislador local para establecerlas y dotarlas de una esfera competencial propia.

Al respecto destaca que en las fracciones III y IV del artículo 102 de la Constitución Política del Estado de Campeche se prevé que los municipios podrán subdividirse territorialmente en secciones municipales y que cada una de éstas será administrada por un cuerpo colegiado, auxiliar del ayuntamiento, denominado junta municipal, de elección popular directa, integrado por un presidente, tres regidores y un síndico.

Incluso, es de resaltarse que en el artículo 105 de esa misma Constitución, al señalarse las funciones y los servicios públicos que corresponden al municipio, no se confiere competencia alguna a las referidas juntas municipales.

A su vez, en los artículos 3o., 11, 30, 33, 148 y 150 de Ley Orgánica Municipal del Estado de Campeche se prevé que cuando la extensión o densidad de la población lo exijan, el municipio podrá subdividirse en secciones municipales; que los ayuntamientos serán auxiliados en sus

funciones por juntas municipales en las secciones que se dividan; que el gobierno municipal estará a cargo incluso de estas juntas; que éstas dependerán del ayuntamiento respectivo y que los reglamentos municipales, las circulares y las disposiciones administrativas de observancia general serán expedidas por el ayuntamiento.

De lo previsto en estas disposiciones locales difícilmente podría sostenerse que existe un ámbito competencial reservado a las secciones municipales que resulte ajeno al ámbito propio del municipio al que pertenezcan, máxime que en la fracción V del artículo 72 de la referida Ley Orgánica se precisa que a las juntas municipales les corresponde representar a los ayuntamientos en las secciones municipales y ejercer, por delegación de éstos, las funciones que les correspondan.

En ese orden, resulta cuestionable la posibilidad jurídica de que se dé una controversia constitucional entre un municipio y una sección municipal, ya que si el artículo 115 de la Constitución general de la República no prevé la existencia de estas entidades territoriales al seno del municipio, ni la Constitución del estado de Campeche ni la Ley Orgánica de los municipios del propio estado establecen un ámbito competencial propio y exclusivo de las citadas secciones, discutible resulta sostener la existencia de conflictos jurídicos entre los órganos de gobierno de éstas, las juntas municipales y los ayuntamientos, pues los diferendos que pudieran surgir sobre las atribuciones que asisten a esos órganos de gobierno bien podrían resolverse atendiendo al vínculo jurídico existente entre el órgano titular de su esfera competencial y el diverso órgano que por mandato legal actúa en su representación en una determinada porción territorial.

Por otra parte, en el supuesto de conflictos orgánicos entre secciones municipales pertenecientes al mismo municipio, aquéllos podrían resolverse por el ayuntamiento respectivo sin que ello implicara el ejercicio de una atribución materialmente jurisdiccional, pues se estaría limitando a determinar a qué órgano de los que actúan en su representación le corresponde ejercer una facultad que originalmente asiste al ayuntamiento.

A pesar de lo anterior, dado que en la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche se otorgan diversas atribuciones a las juntas municipales, órganos de gobierno de las secciones municipales, podría resultar aceptable considerar que entre juntas de diversos municipios se pueden dar conflictos que ameriten ser resueltos por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Campeche, aun cuando en realidad ese tipo de conflictos se estarían suscitando entre los municipios respec-

tivos, siendo adecuado que ese tipo de contiendas pudieran entablarse únicamente por ellos, dejando en sus manos valorar la conveniencia de resolver el diferendo por la vía jurisdiccional o por vía diversa.

Los organismos paraestatales como parte en los conflictos orgánicos

La posibilidad de que se den conflictos entre los poderes del estado y un organismo paraestatal también debe reflexionarse, dada la relación que existe entre éstos y el titular del Poder Ejecutivo estatal.

Si los referidos organismos son parte de la administración pública y el titular de la misma es el gobernador del estado, tal como deriva de lo previsto en el artículo 2o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Campeche, el cual señala que para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos de orden administrativo que correspondan al Poder Ejecutivo, la administración se divide en centralizada y paraestatal, se estima que cualquier diferendo entre las dependencias y los organismos de la administración pública paraestatal debe encausarse por el gobernador del estado en ejercicio de su posición jerárquica y, por ende, de mando, respecto de esas dependencias y organismos.

Por otro lado, en cuanto a los posibles conflictos entre el Poder Legislativo del estado y los organismos paraestatales, no se advierte inconveniente alguno para que se legitime a estos últimos para iniciar una contienda contra aquel poder por actos que pudieran lesionar su esfera competencial. Cabe agregar que la legitimación procesal para promover el respectivo medio de control con objeto de tutelar esa esfera podría depositarse en el gobernador del estado al ser éste el titular de la administración pública local.

En todo caso, la disyuntiva de legitimar únicamente al gobernador del estado para promover un conflicto constitucional o, incluso, legitimar a cada uno de los organismos paraestatales se debe resolver realizando una ponderación política entre centralizar en el Ejecutivo local la defensa de ese ámbito de la administración pública, o bien descentralizar la misma entre los órganos de gobierno de las entidades u organismos paraestatales.

Desde una postura favorable, a la eficaz tutela de la esfera conferida a los organismos de la administración pública paraestatal resulta conveniente dotarlos de legitimación para promover los juicios constitucionales en comento, pues con ello se evitarían los problemas propios de centralizar esa legitimación procesal, como son la sobrecarga de contiendas

que deba seguir el Ejecutivo, sin embargo, lo cuestionable de esa descentralización estriba en la posible afectación a la valoración que corresponde realizar al Ejecutivo local sobre la conveniencia política, social o económica de iniciar el juicio respectivo.

Dicho en otras palabras, si la esfera conferida a los organismos paraestatales es propia del gobernador del estado, podría ser éste el único legitimado para promover los juicios en comento.

Lo narrado también justifica la inconveniencia jurídica de que pudiera suscitarse un conflicto de los previstos en la fracción IV del artículo 88 de la Constitución Política del Estado de Campeche entre los organismos paraestatales y el Poder Ejecutivo del propio estado.

A nivel municipal la misma interrogante suscita la legitimación que se confiere a los organismos paramunicipales para acudir a los juicios en comento, ya que si algún poder u organismo de esa entidad política pretende vulnerar la porción de la esfera municipal que le corresponde ejercer a un organismo paramunicipal, debe ser el ayuntamiento el que valore la situación y determine si es necesario iniciar una contienda judicial contra el estado.

Cabe señalar que lo antes precisado únicamente implica reconocer que, por un lado, los conflictos constitucionales no pueden darse entre órganos cuya relación se rige por el principio de jerarquía y que, por otro lado, en el caso de los conflictos en los que se vean involucradas esferas competenciales de diversas entidades políticas debe tenerse especial cuidado al determinar qué poderes u órganos son los legitimados para promover el juicio respectivo.

Finalmente, cabe agregar que en la Constitución Política del Estado de Campeche también se prevé que estos juicios serán resueltos por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del estado, destacando que en la propia Constitución no se regula algún otro aspecto de los conflictos constitucionales en comento, por lo que para su estudio pormenorizado debe acudirse a lo previsto en la Ley Reglamentaria de la Fracción IV del Artículo 88 de esa Constitución, publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Campeche*, el miércoles 25 de abril de 2001.

B. Chiapas

Mediante reforma publicada el 6 de noviembre de 2002 en el *Periódico Oficial* del estado de Chiapas se establecieron en el artículo 56 de la

Constitución Política de esa entidad federativa las bases de su sistema jurisdiccional de control constitucional, previéndose en su fracción I tres supuestos de procedencia del juicio denominado controversia constitucional, a saber: *a)* entre dos o más municipios, *b)* entre uno o más municipios y el Poder Ejecutivo o el Legislativo del estado y *c)* entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

Además, en el párrafo último de la fracción I, del artículo 56 de la referida Constitución se prevé que cuando el Pleno de la Sala Superior del Tribunal del estado declare la inconstitucionalidad de disposiciones de observancia general de los poderes Ejecutivo, Legislativo o de los municipios, la resolución tendrá efectos generales si hubiera sido aprobada por cinco votos de sus miembros. Incluso, se establece que las sentencias surtirán sus efectos a partir de su publicación en el Periódico Oficial del estado.

De esta normativa constitucional cabe destacar, en primer lugar, la aparente restricción a la posibilidad de que los municipios puedan entablar controversias constitucionales contra el estado de Chiapas por actos provenientes de las entidades u organismos de la administración pública paraestatal, pues aun cuando expresamente se permite que los municipios impugnen actos de los poderes Ejecutivo y Legislativo del estado, lo cierto es que los organismos de la administración pública paraestatal de esa entidad federativa no pertenecen al Poder Ejecutivo del estado, aun cuando el titular de este poder sea también el titular de la administración pública paraestatal

A pesar de lo anterior, en el caso de que la afectación al ámbito municipal proviniera de un organismo paraestatal, es probable que la interpretación teleológica del inciso b de la fracción I del artículo 56 de la Constitución Política del Estado de Chiapas llevara a concluir que los actos de tales organismos sí son materia de control a través de esa controversia constitucional, con independencia de que al juicio respectivo deba llamarse como representante del estado al gobernador del mismo. En cuanto a los efectos de las sentencias estimatorias, destaca que en el referido artículo 56 se establece que tendrán efectos *erga omnes*, aquellas en las que se declare la inconstitucionalidad por cuando menos cinco votos, de disposiciones generales emitidas por los poderes Ejecutivo o Legislativo o por los municipios, con independencia de la naturaleza del poder u órgano actor.

Esto implica que aun cuando la controversia se haya promovido por un municipio contra una ley del Legislativo local o un reglamento del gobernador del estado, que estén dirigidos a regir a todos los municipios de la entidad, bastará la declaración de inconstitucionalidad con la referida votación para provocar que la disposición respectiva sea expulsada del orden jurídico, lo que implica que los efectos de estos fallos no se rigen por el principio de relatividad, a diferencia de lo que sucede en el caso de las controversias constitucionales previstas en el artículo 105 de la Constitución general de la República.

Para conocer los aspectos relativos a la substanciación de este tipo de controversias constitucionales debe consultarse la Ley de Control Constitucional para el Estado de Chiapas, publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Chiapas*, el 27 de noviembre de 2002.⁶

C. Chihuahua

En esta entidad federativa, en el artículo 109, fracciones XIII y XIV, de su Constitución Política, se establece que al Pleno del Supremo Tribunal de Justicia le corresponde resolver las controversias que se susciten entre los ayuntamientos y el Congreso del estado, entre dos o más municipios, así como entre los municipios y el Ejecutivo del estado. Estos conflictos constitucionales se establecieron en esa norma fundamental con motivo de la reforma publicada en el respectivo *Periódico Oficial* el 1o. de octubre de 1994.

Cabe agregar que aun cuando el referido texto constitucional no menciona la posibilidad de que se susciten conflictos entre los poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad, destaca que en la fracción XVI del artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chihuahua se prevé que al Pleno del mencionado Tribunal le corresponde resolver las controversias que se den entre esos poderes.

⁶ Véase Astudillo Reyes, César I., *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México, Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004; Martínez Lazcano, Alfonso, "Justicia constitucional en Chiapas", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 3a. ed., México, Porrúa, 2002, t. IV, pp. 3837 y ss.

D. Coahuila⁷

El 20 de marzo de 2001 se publicó en el *Periódico Oficial* de esta entidad federativa la reforma al artículo 158 de la Constitución local, en cuya fracción I se precisaron los supuestos de procedencia del juicio de controversia constitucional, a saber, entre: *a)* el Poder Ejecutivo y el Legislativo; *b)* el Poder Ejecutivo y uno o más municipios del estado; *c)* el Poder Legislativo y uno o más municipios del estado; *d)* el Poder Legislativo y una o más entidades paraestatales o paramunicipales del estado; *e)* un municipio y otro u otros del estado; *f)* uno o más municipios y una o más entidades paraestatales o paramunicipales del estado; *g)* una o más entidades paraestatales y otra u otras paramunicipales del estado; y, *h)* uno o más organismos públicos autónomos y otro u otros órganos del gobierno estatal y/o municipal.

Debe señalarse que en la fracción I del citado artículo 158 también se establecen limitantes a los supuestos de procedencia antes enunciados y, en cuanto a los efectos de las sentencias, se precisa que tendrán efectos de cosa juzgada únicamente respecto de las partes y sólo que se forme jurisprudencia local tendrán efectos generales.

En relación con los referidos supuestos de procedencia, destaca que en el caso de los conflictos entre los poderes del estado se limita la promoción de éstos precisando que únicamente procederán en materia de “régimen interno del estado”.

Para analizar esta regulación conviene abordar por separado sus aspectos más relevantes.

a) Los supuestos de procedencia de la controversia constitucional del estado de Coahuila. Por lo que se refiere a las contiendas en las que sean parte los organismos paraestatales o paramunicipales, se estima aplicable lo planteado párrafos atrás respecto de los conflictos previstos en la Constitución del estado de Campeche.

A pesar de ello, debe reconocerse que en este caso no se prevé una contienda entre un municipio y una entidad paramunicipal, o bien entre el estado y una entidad paraestatal, lo que se estima acertado dada la relación orgánica que se da entre el titular de la administración pública local o municipal y ese tipo de entidades.

⁷ Véase Astudillo Reyes César I., *op. cit.*, nota anterior, pp. 154-162.

Además, destaca el hecho de que se legitime a los organismos públicos autónomos para promover controversias constitucionales.⁸

b) *La consecuencia de otorgar legitimación procesal a estos organismos evita problemas de diversa índole.* Por un lado, tratándose de las contiendas entre los estados y los municipios, es importante destacar que la esfera de esos organismos autónomos se encuentra integrada a la del respectivo orden jurídico estatal, por lo que ante alguna afectación a la misma proveniente de autoridades municipales, el poder o los poderes que válidamente representen a la entidad política están en posibilidad de promover controversia constitucional local para solicitar la tutela de la esfera estatal conferida al organismo autónomo.

A pesar de lo anterior, en este tipo de conflictos entre entidades políticas, la falta de legitimación expresa de los organismos públicos autónomos dificulta la promoción de la demanda, al no quedar en manos de su órgano de gobierno decidir y, en su caso, elaborar el libelo respectivo, lo que da lugar a que sea el representante del estado, por lo regular el Poder Legislativo y/o el Poder Ejecutivo,⁹ el que decida sobre la conveniencia de promover el medio de control que permita tutelar la esfera del órgano público autónomo.

A su vez, tratándose de conflictos al seno del orden jurídico estatal, la falta de legitimación expresa de los organismos públicos autónomos los deja en absoluto estado de indefensión respecto de los poderes Ejecutivo y Legislativo locales, los cuales pueden emitir cualquier acto que violente la esfera del organismo público autónomo a sabiendas de que el mismo no podrá ser objeto de controversia constitucional local.

Como se advierte de lo previsto en el artículo 158 de la Constitución Política del Estado de Coahuila, los organismos públicos autónomos de

⁸ Los organismos públicos autónomos previstos en la Constitución Política del Estado de Coahuila son el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila (artículo 27, fracción III), el cual podría verse afectado en su esfera competencial en aspectos ajenos a lo electoral, así como el organismo encargado de la promoción, divulgación y protección de los derechos humanos (artículo 195).

⁹ Véase tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que lleva por rubro y datos de identificación: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS ENTIDADES POLÍTICAS QUE CONFORMAN EL ESTADO FEDERAL PUEDEN PROMOVER LA DEMANDA RESPECTIVA A TRAVÉS DE CUALQUIERA DE LOS ÓRGANOS QUE CONSTITUCIONALMENTE ESTÁN PREVISTOS PARA ACTUAR EN SU NOMBRE, SALVO DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL EN CONTRARIO” (Tesis 2a. XLVI/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, t. XVII, abril de 2003, p. 862).

esta entidad federativa sí pueden ejercer plenamente su defensa constitucional mediante la controversia constitucional local.

c) *El concepto de régimen interno del estado*. Sostener que los medios de control locales únicamente pueden utilizarse para verificar el respeto de las disposiciones que integran el régimen interno de los estados y de los municipios resulta relevante, dado que los medios de control orgánicos deben tener como objetivo fundamental tutelar el régimen interno de la respectiva entidad federativa y, además, debe pugnarse porque las decisiones adoptadas por el tribunal constitucional local en materia de régimen interior sean definitivas e inimpugnables.

En el caso de esta legislación es necesario precisar lo que consideró el Constituyente del estado de Coahuila como régimen interno de un estado ya que, en principio, puede sostenerse que conforme a lo previsto en el artículo 41 de la Constitución general de la República dicho régimen es el que deriva de lo previsto en las normas jurídicas que expidan los órganos locales con potestad normativa, es decir, lo señalado en la Constitución del estado y en las demás normas derivadas de la misma.

Al parecer así lo entendió el legislador del estado de Coahuila, al señalar en la propia fracción I, del artículo 158, en comentario, que las controversias constitucionales locales tienen por objeto resolver si el acto reclamado es conforme o contrario a lo previsto en la Constitución del estado.

No cabe la menor duda de que este pronunciamiento es acertado, pues no podría, sin base en la Constitución general de la República, autorizarse a un tribunal local a conocer de medios de control que permitieran verificar la validez de los actos de las autoridades estatales al tenor de lo previsto en la Constitución general de la República, máxime que jurisprudencialmente se ha reconocido que los medios de control de la norma fundamental del Estado mexicano únicamente pueden preverse en ésta.¹⁰

En ese orden de ideas, el concepto de régimen interno materia del control constitucional local utilizado por el Constituyente de Coahuila se apega fielmente a lo establecido actualmente en la Constitución general

¹⁰ Véase tesis jurisprudencial que lleva por rubro y datos de identificación: “CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. CONFORME AL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL LOS MEDIOS RELATIVOS DEBEN ESTABLECERSE EN LA PROPIA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y NO EN UN ORDENAMIENTO INFERIOR” (Tesis P./J. 155/2000, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XII, diciembre de 2000, p. 843).

de la República, sin menoscabo de reconocer que, como se propondrá en capítulo posterior, para efectos del control constitucional encomendado a los órganos jurisdiccionales locales resulta conveniente ampliar ese concepto.

d) *La restricción a la procedencia de las controversias municipales.* Además, en el propio texto constitucional del estado de Coahuila se establece que las controversias que se entablen entre un municipio y los poderes Legislativo o Ejecutivo del estado o con otro municipio únicamente podrán darse en los casos del párrafo último de la fracción II del artículo 115 constitucional, es decir, tratándose de problemas relacionados con la celebración de convenios en materia de prestación de servicios públicos y en materia de administración de tributos relacionados con bienes inmuebles.

En cuanto a esta restricción que aparentemente impediría a los municipios promover una controversia constitucional para defender su esfera competencial por actos de los poderes del estado que no estén relacionados con esos convenios; tal limitación, al parecer, se basa en una interpretación equivocada de la Constitución general de la República, ya que el sustento de los medios de control locales no se encuentra en ese párrafo del artículo 115 constitucional, sino en la soberanía que conforme a lo previsto en el artículo 41 constitucional deben ejercer los gobernados a través de los poderes locales, en lo que toca a los regímenes interiores de los estados, en los términos establecidos respectivamente en la Constitución general y en las particulares de los estados.

Por ende, no se estima adecuada esta limitación a la controversia constitucional local prevista en la Constitución Política del Estado de Coahuila.

e) *Efectos de las sentencias de invalidez.* En la regulación fundamental de la controversia constitucional establecida en la Constitución Política del Estado de Coahuila se prevé que las resoluciones que dicte el Tribunal Superior de Justicia tendrán efectos de cosa juzgada únicamente respecto de las partes que intervinieron en la controversia y que “Sólo en los casos en que se forme jurisprudencia local tendrá efectos generales”.

Tal disposición genera interrogantes sobre los efectos que tendría una sentencia dictada en una controversia constitucional en la que se declare la invalidez de una ley local o una disposición general municipal, pues no existe precisión sobre si éstas se expulsarían del orden jurídico o si únicamente se beneficiaría a la parte actora y, por ende, si la sentencia que declare la inconstitucionalidad de una ley estatal o un reglamento municipal

reclamado por un ayuntamiento tendrá efectos generales o únicamente impedirá aplicar dicha ley o reglamento en el municipio actor. Establecer que el fallo únicamente tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes implica que únicamente éstas estarán vinculadas por lo determinado en la sentencia respectiva, lo que por extensión puede dar lugar a considerar que la invalidez decretada en ésta únicamente beneficia a la parte actora y, por tanto, es en su ámbito territorial en el cual perderá vigencia la disposición impugnada. A pesar de ello, el mismo numeral 3, de la fracción I, del artículo 158 de la mencionada Constitución, permite que el legislador imprima efectos generales a algunas de esas sentencias, al señalar que éstas tendrán ese tipo de efectos cuando se forme jurisprudencia.¹¹

Cabe señalar que esta interrogante se despeja con lo previsto en los artículos 109, 112 y 114, fracción I, de la Ley de Justicia Constitucional Local para el Estado de Coahuila de Zaragoza.¹² El primero de esos numerales dispone que las controversias que versen sobre disposiciones generales del estado o de los municipios podrán ser resueltas por mayoría simple de los magistrados presentes, pero para que tengan efectos generales, deberán aprobarse por unanimidad o por mayoría absoluta de los miembros del Pleno del Tribunal Superior de Justicia de ese estado.

Esta solución a la falta de votos para declarar con efectos generales la invalidez de una disposición general tiene consecuencias trascendentes ya que, a diferencia del sistema previsto respecto de la controversia constitucional establecida en la fracción I del artículo 105 de la Constitución general de la República, en el cual, al no alcanzarse la mayoría calificada de ocho votos de los ministros integrantes del Pleno, la controversia o el planteamiento respectivo se debe desestimar,¹³ en el sistema de la controversia de Coahuila a pesar de no alcanzarse la mayoría absoluta, sino una

¹¹ Véase Astudillo Reyes, César I., *op. cit.*, nota 6, pp. 167-174.

¹² Ley publicada el 12 de julio de 2005 en el *Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza*.

¹³ Véase artículo 42 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la tesis aislada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que lleva por rubro y datos de identificación: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES EN QUE SE IMPUGNAN DISPOSICIONES GENERALES QUE RIGEN EN UN ÁMBITO ESPACIAL DE VALIDEZ MAYOR DEL QUE CORRESPONDE A LA ENTIDAD ACTORA. SI NO SE ALCANZA LA VOTACIÓN DE OCHO VOTOS, CUANDO MENOS, A FAVOR DE LA INVALIDEZ, PROCEDE SU DESESTIMACIÓN" (Tesis P. LXII/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, noviembre de 2004, p. 1610).

mayoría simple, el Pleno del Tribunal Superior de Justicia sí resolverá el juicio y declarará la inconstitucionalidad de la norma impugnada y, aun cuando los efectos no sean generales, lo cierto es que la disposición impugnada perderá vigencia en el territorio del ayuntamiento actor. Si el órgano actor no tiene un ámbito territorial de validez diverso al del órgano demandando, como podría ser el caso de una contienda promovida por el organismo local protector de derechos humanos contra el Poder Legislativo del estado, surge la interrogante sobre los efectos del fallo que no reúna la votación calificada, pues podría resultar que la norma inconstitucional no sea aplicable para el referido organismo local, pero sí para los demás gobernados, lo que generaría complicaciones de difícil resolución. Estas complicaciones probablemente sean la justificación del sistema de desestimación previsto a nivel nacional cuando no se obtiene la respectiva votación calificada, aun cuando este sistema permite que perviva una norma inconstitucional y aquél sienta las bases para que pierda aplicación al afectar parcialmente su vigencia.

También en relación con los efectos generales de las sentencias de invalidez, destaca que en la fracción I, del artículo 114, de la Ley Justicia Constitucional Local para el Estado de Coahuila de Zaragoza se establece que se formará jurisprudencia cuando la sentencia establezca la inconstitucionalidad de una norma de carácter general, ya sea del estado o de los municipios; sin embargo, nada se dice sobre la necesidad de que el fallo respectivo haya sido emitido por la mayoría calificada a la que se refieren otros numerales de ese ordenamiento como requisito para que se den los efectos generales.

Tal omisión podría parecer de poca relevancia al preverse en diversos preceptos ordinarios el requisito para que las sentencias de invalidez tengan efectos generales, sin embargo, debe tomarse en cuenta que en el artículo 158 de la Constitución de Coahuila se establece con toda precisión que dichos efectos los tendrán las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de ese estado únicamente cuando se forme jurisprudencia con su dictado.

Por tanto, si en la norma fundamental de esa entidad federativa se prevé que únicamente tendrían efectos generales las sentencias en los casos en que formen jurisprudencia, y el legislador ordinario previó en la fracción I, del artículo 114, antes referido que esto último sucederá en las sentencias que establezcan la inconstitucionalidad de una norma de carácter general, para lo cual no es necesaria votación calificada alguna, re-

sulta que en estricto acatamiento a lo previsto en la norma de mayor jerarquía, en el sistema de control constitucional del estado de Coahuila tendrán efectos generales todas las sentencias dictadas en una controversia constitucional que determinen la inconstitucionalidad de una norma general, con independencia de que se dicten por mayoría absoluta o simple de los integrantes del Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

Por otra parte, en el artículo 112 de la referida ley de control local se establece que cuando se declare inconstitucional una disposición general por haber sido emitida por la parte demandada sin tener competencia para ello, la sentencia respectiva tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por mayoría absoluta de votos, además se precisa que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia podrá disponer lo que fuera procedente respecto de las situaciones de hecho o de derecho generadas al amparo de la competencia controvertida y que las declaraciones de invalidez no tendrán efectos retroactivos, salvo en materia penal.

Este numeral reitera el condicionamiento de los efectos *erga omnes* a la votación calificada en comento, condición que, como se señaló, no es acorde al sistema constitucional conforme al cual esos efectos los tendrán las resoluciones que formen jurisprudencia y la integración de ésta no se condiciona a una votación de esa especie.

Con independencia de lo anterior, al preverse en el propio artículo 112 que el Tribunal podrá disponer lo conducente respecto de las situaciones generadas al amparo de la competencia controvertida, se reconoce que en diversas ocasiones al tenor de una disposición emitida por un órgano incompetente los gobernados se ubican en situaciones jurídicas que no se agotan y continúan a lo largo del tiempo, como, por ejemplo, cuando obtienen una autorización o permiso para el ejercicio de alguna actividad o para el funcionamiento de algún establecimiento mercantil o educativo.

Ante fallos que declaran la inconstitucionalidad de disposiciones de esa naturaleza surge la incertidumbre sobre la posibilidad de afectar situaciones jurídicas nacidas al tenor de las mismas, ya que aun cuando aquéllos no puedan tener efectos *ex tunc* lo cierto es que a partir de que surta efectos una sentencia que expulsa del orden jurídico la norma que permite la emisión de un acto permisivo válidamente no deberá continuar surtiendo efectos jurídicos y, por ende, los actos sustentados en normas inconstitucionales por lo regular deberán perder sus efectos. A pesar de ello, dado que pueden haberse realizado múltiples actos jurídicos derivados de la norma inconstitucional, resulta prudente facultar al tribunal constitucio-

nal para valorar las situaciones jurídicas derivadas de los mismos y precisar en qué términos la declaración de invalidez los afecta. Como se advierte, son múltiples las cuestiones derivadas del análisis de los efectos de las sentencias de invalidez que ameritan una mayor reflexión, la cual escapa a los fines de este ensayo.

E. Colima

Con motivo de la reforma publicada en el respectivo *Periódico Oficial* el 30 de septiembre de 2000, se estableció en la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política del Estado de Colima la atribución del Supremo Tribunal de Justicia de ese estado para dirimir los conflictos que surjan entre los municipios y los poderes Legislativo y Ejecutivo del estado, o entre aquellos, que no se refieran a cuestiones de límites, por ser éstos del resorte del Congreso local.

En relación con esta regulación, cabe destacar que la misma se limita a reconocer la procedencia del medio de resolución de conflictos entre los poderes del estado, diversos al judicial, y los municipios, o bien entre éstos. Destaca, entonces, que no se prevé la posibilidad de dirimir contiendas entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como el hecho de que no se contemple la posibilidad de llevar a un juicio de esa naturaleza a un organismo constitucional autónomo.

F. Durango

En virtud de la reforma publicada el 26 de noviembre de 2000 en el *Periódico Oficial* del estado, en la fracción XI del artículo 96 de su Constitución local se confirió al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Durango, la atribución para resolver los conflictos que surjan entre los ayuntamientos y los poderes del estado.

El análisis de esta normativa revela que el juicio respectivo no se prevé para dirimir contiendas entre los municipios, ni entre los poderes Legislativo y Ejecutivo de la entidad, lo que supone la imposibilidad de que por esa vía jurisdiccional se resuelvan los respectivos conflictos de esferas competenciales, debiendo mencionarse que en la fracción XXIV del artículo 55 de esa misma Constitución se prevé que el Congreso del estado resolverá las controversias que se susciten entre los municipios.

En todo caso, para conocer con precisión el alcance de este sistema mixto de resolución de contiendas en las que sean parte los municipios deberá atenderse a la ley reglamentaria a la que remite la fracción XXI, del artículo 9o., de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Durango, de cuya emisión no se tiene noticia.

G. *Estado de México*

En la fracción I del artículo 88 bis de la Constitución Política de esta entidad federativa, el cual fue adicionado con motivo de la reforma publicada en la respectiva *Gaceta Oficial*, del 12 de julio de 2004, se prevé que corresponde a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México resolver las controversias que se den entre el Estado y uno o más municipios, entre un municipio y otro, entre uno o más municipios y los poderes Ejecutivo o Legislativo del estado, así como las que se susciten entre estos dos poderes.

Además, en ese mismo numeral se establece que las resoluciones que declaren la invalidez de disposiciones generales del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo o de los municipios tendrán efectos generales cuando sean aprobadas por cuatro de los cinco integrantes de la Sala Constitucional, en tanto que las que no cumplan con esa votación calificada tendrán efectos particulares.

Finalmente se prevé que contra la resolución emitida por la Sala Constitucional en primera instancia se podrá interponer recurso de revisión, cuya aprobación requerirá de unanimidad de votos.

a) *Supuestos de procedencia y órganos legitimados.* De la regulación en comento llama la atención que además de preverse como supuesto de procedencia la controversia entre el estado y uno o más municipios, se previera el diverso entre uno o más municipios y los poderes Ejecutivo o Legislativo del estado, pues bien podría sostenerse que este último quedaría incluido en aquel, ya que al reconocerse la posibilidad de que se dé una controversia entre un municipio y el estado quedan comprendidos como actos materia de control los que provengan de todos los órganos o poderes que integran esas entidades políticas.

Incluso, en el caso de los problemas que pudieran suscitarse respecto de la representación del estado en los conflictos que se susciten con los municipios, debe destacarse que conforme al criterio de la Segunda Sala

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, antes citado al pie, tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo de una entidad federativa pueden representar a ésta, por lo que la precisión sobre los poderes con los que puede darse un conflicto de esa naturaleza únicamente podría explicarse por el hecho de que conforme a la Constitución del Estado de México, tal representación recayera solamente en uno de esos poderes.

Otro aspecto relevante de la legitimación para promover este medio de control se advierte de la lectura del artículo 12, fracción I, de la Ley Reglamentaria del artículo 88 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en el cual se reconoce como parte actora al comisionado de los Derechos Humanos.

Al respecto, surge la interrogante sobre los supuestos en los que este Comisionado podría promover una controversia constitucional, ya que en la Constitución de ese estado no se prevé expresamente la posibilidad de que se dé una controversia constitucional en la que se afecte la esfera reservada a la respectiva Comisión de Derechos Humanos local.

Tal omisión no implica que en ningún caso pueda el juicio respectivo versar sobre una afectación a la esfera de la referida Comisión, dado que al constituir ésta un organismo público autónomo pertenece, necesariamente, a la entidad política denominada Estado de México, por lo que bien puede aceptarse que si alguna autoridad municipal realiza un acto que afecte el ámbito competencial conferido a la Comisión en comento, se podrá suscitar un conflicto entre el Estado y el municipio respectivo, correspondiendo al titular de ese organismo protector de derechos humanos promover el juicio constitucional local.

Caso contrario sucede con los actos emitidos por los poderes Legislativo y Ejecutivo locales que pudieran afectar a la citada Comisión. En este caso se trataría de un conflicto al seno de la entidad política Estado de México, siendo que constitucionalmente sólo se ha previsto la posibilidad de que en ese ámbito los conflictos se den entre los referidos Poderes, lo que podría tornar cuestionable que el titular del referido órgano constitucional autónomo promoviera una controversia constitucional contra actos de los poderes citados.

b) *Efectos de las sentencias de invalidez.* Por otra parte, en cuanto a los efectos de las sentencias, se advierte que no se recoge el principio de relatividad, lo cual podría considerarse como un beneficio procesal que no contempla la regulación de la controversia constitucional prevista en la Constitución general de la República y, por ende, un incentivo para

agotar este medio de defensa local; sin embargo, debe destacarse que permitir a un municipio obtener una resolución de invalidez con efectos generales o con efectos relativos limitados a su territorio no le genera en su esfera jurídica algún beneficio que fomente acudir al medio de control local, a diferencia de lo que sucedería si al fallo de la jurisdicción local se reconocieran efectos hacia el pasado o *ex tunc*, con los matices necesarios para velar por el principio de seguridad jurídica.

c) *Recurso de revisión*. Por otra parte, destaca la incertidumbre que genera el requisito previsto en el referido precepto constitucional para resolver los recursos de revisión que se interpongan contra las sentencias dictadas por la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, que por cierto serán resueltos por esa misma Sala, ya que al señalarse que su aprobación estará sujeta a unanimidad de votos surgen diversas interrogantes.

Entre otras, no se alcanza a comprender si la resolución del recurso de revisión únicamente podrá darse cuando todos los integrantes de dicho órgano compartan el sentido de la sentencia, lo que podría provocar la imposibilidad de que aquél se resuelva y, por ende, que la sentencia correspondiente surta efectos.

Cabe agregar que este cuestionamiento no se resuelve con lo previsto en la Ley Reglamentaria del Artículo 88 Bis de la Constitución Política del Estado de México, publicada en el respectivo periódico oficial, el 9 de septiembre de 2004.

H. Guanajuato

En el apartado A de la fracción XV del artículo 89 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, con motivo de su reforma publicada en el *Periódico Oficial* de ese estado el 20 de marzo de 2001, se establece que corresponde al Pleno del Supremo Tribunal de Justicia de esa entidad federativa resolver las controversias que se presenten entre dos o más municipios, uno o más municipios y los poderes Ejecutivo o Legislativo y entre estos dos poderes, sin regularse algún otro aspecto de estos procesos constitucionales.

Al respecto, destaca que los supuestos de procedencia de la controversia constitucional en el estado de Guanajuato pudieran resultar insuficientes para permitir el control constitucional de los actos provenientes

de los organismos de la administración pública paraestatal que incidan en el ámbito municipal o incluso para que los organismos públicos autónomos estatales puedan defender su esfera competencial de actos provenientes de los poderes locales o incluso de los municipios. A pesar de ello, esos problemas podrían resolverse mediante una interpretación que atienda a los fines que tuvo el Constituyente local al establecer el respectivo medio de control constitucional.

En cuanto a los demás aspectos procesales de estos juicios, debe acudirse a lo previsto en la Ley Reglamentaria de la Fracción XV del Artículo 89 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato, publicada en el respectivo *Periódico Oficial* el 3 de agosto de 2001.

Por lo que se refiere a los efectos de las sentencias que declaren la invalidez de normas generales, destaca que en los artículos 26 y 27 de esa Ley reglamentaria se precisa que cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales se realizará su publicación en el periódico oficial del gobierno del estado y sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada, lo que permite sostener que ese tipo de fallos tendrán efectos generales, sin que la Ley en comento prevea alguna votación calificada para ello, pues en su artículo 25 se limita a precisar que las sentencias deberán ser aprobadas por mayoría simple de votos de los integrantes del Pleno del Supremo Tribunal.

Es relevante señalar que la facultad para dirimir este tipo de conflictos orgánicos estuvo conferida al Congreso del estado antes de la entrada en vigor de la reforma constitucional publicada el 20 de marzo de 2001, mediante la cual se abrogó la fracción V del artículo 63 de esa norma fundamental local.

I. Hidalgo

Mediante reforma publicada en el *Periódico Oficial* del estado el 26 de febrero de 2001, en la fracción XII del artículo 99 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo se dotó al Tribunal Superior de Justicia de la atribución para resolver los conflictos de carácter judicial que surjan entre los municipios, entre éstos y el Congreso y entre aquéllos y el Ejecutivo estatal.

La interpretación de esta regulación constitucional permite concluir que los conflictos respectivos también pueden darse entre el Congreso y el Ejecutivo locales, sin embargo, se omite hacer referencia a los conflic-

tos en los que pudieran ser parte los organismos constitucionales autónomos. Incluso, destaca que en dicho precepto constitucional nada se dice sobre los efectos de los fallos ni sobre las demás atribuciones que asisten al órgano jurisdiccional que conozca de estos medios de control. Se desconoce la emisión de alguna ley que reglamente ese medio de control constitucional.

J. Nuevo León

En el artículo 95 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León se prevé que al Tribunal Superior de Justicia de esa entidad le corresponde conocer de las controversias “de inconstitucionalidad local” que podrá promover el estado y municipios, así como los poderes u órganos públicos estatales o municipales para impugnar actos que invadan su competencia garantizada por la propia Constitución, sin que el Poder Judicial pueda ser parte actora ni demandada en esas controversias.

En cuanto a los efectos de las sentencias que declaren la inconstitucionalidad de una norma general, se precisa que tendrán efectos generales en todo el estado cuando sean votados por la mayoría calificada que determine la ley reglamentaria a partir de su publicación en el *Periódico Oficial* del estado o de la fecha posterior a la publicación que la propia sentencia ordene.

a) *Supuestos de procedencia y órganos legitimados.* En relación con esta regulación, destaca que en lugar de establecer un catálogo de supuestos de procedencia, con toda claridad se precisa que las contiendas respectivas se pueden dar entre cualquier poder u órgano estatal o municipal, sistema que se estima adecuado al atender a los fines de ese medio de control y dar lugar a facilitar los aspectos de legitimación procesal activa.

En todo caso, es conveniente que al interpretar ese precepto constitucional, tanto al emitir la respectiva ley reglamentaria como al aplicarlo en casos concretos, se tome en cuenta que dichos órganos estatales o municipales deben ser aquellos que en la Constitución del estado de Nuevo León tienen atribuido un específico ámbito competencial, pues de lo contrario el referido medio de control podría transformarse en un medio de control de la legalidad al que pueda acudir cualquier órgano u organismo creado en normas de jerarquía inferior.¹⁴

¹⁴ Véase Astudillo Reyes, César I., *op. cit.*, nota 6, 159.

En cuanto a la imposibilidad de que el Poder Judicial del estado pueda ser parte actora o demandada en ese tipo de controversias, se estima que tal precisión es adecuada al existir la posibilidad de que los conflictos relacionados con la esfera jurídica de ese poder puedan ser del conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que la limitación en comento no deja en estado de indefensión al referido poder y evita establecer excepciones al principio consistente en que un órgano del Estado no debe ser simultáneamente juez y parte. A pesar de lo anterior, en el supuesto de reservar a la justicia constitucional local todos los conflictos relacionados con el régimen interno de una entidad federativa, cualquiera que fuera el alcance de ese régimen interno, surge la interrogante sobre si una excepción a esa reserva sería el caso de los conflictos en los que el respectivo tribunal o sala constitucional local fuera parte, siendo necesario ponderar entre la conveniencia de que tales conflictos sean resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por otro poder del estado respectivo, o bien por el propio tribunal constitucional.

Al respecto, se estima que si en el ámbito local la función de órgano de control debe depositarse únicamente en una de las salas del respectivo Tribunal Superior de Justicia, ningún inconveniente existe en que dicho órgano conozca de los conflictos en los que se vean involucrados los órganos encargados de la administración del Poder Judicial respectivo, pues lo cierto es que, finalmente, el poder del que se encuentran investidos todos los órganos del Estado mexicano es el mismo, el cual se distribuye entre diversas entidades políticas, poderes y órganos estatales, aunado a que al resolver la Sala respectiva no estaría conociendo de una cuestión relacionada con su esfera competencial, por lo que no existe un interés directo de los magistrados de la Sala Constitucional en resolver en determinado sentido.

Además, al otorgar tales atribuciones a la respectiva Sala Constitucional se evita someterla a otro poder del mismo estado, con los inconvenientes que ello implicaría respecto de su posición constitucional al seno de la entidad federativa y, además, daría lugar a que en un conflicto en el que se vea involucrado exclusivamente el régimen interno local no inter venga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin menoscabo de reconocer la conveniencia de aceptar la procedencia de la controversia constitucional ante este alto tribunal cuando se plantee una violación directa a

la Constitución general de la República o un diverso mecanismo que más adelante se propondrá, con la finalidad de que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación mantenga su posición de máximo intérprete de la Constitución general de la República.

b) *Efectos de las sentencias de invalidez.* En cuanto a los efectos de las sentencias que declaren inconstitucionales disposiciones generales, esta regulación se distingue porque a las mismas se les reconoce su carácter *erga omnes*, siempre y cuando se aprueben con la mayoría calificada que exija la ley reglamentaria, por lo que en este sistema tampoco se adopta el principio de relatividad.

Incluso, debe destacarse la posibilidad que se confiere al Tribunal Superior para diferir los efectos de la declaración de inconstitucionalidad, lo que constituye una facultad de gran relevancia que permite valorar las diversas consecuencias que provocaría el inmediato surtimiento de los efectos de una sentencia que implique expulsar una disposición general del orden jurídico.

K. *Oaxaca*

En relación con el marco jurídico aplicable en este estado, únicamente se tiene conocimiento de que en la fracción IV del artículo 106 de su Constitución, mediante reforma publicada el 8 de diciembre de 2000 en el *Periódico Oficial* respectivo, se estableció que al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca le corresponde resolver las controversias de carácter contencioso que se susciten entre los municipios, entre sí y entre éstos y los poderes Legislativo y Ejecutivo del estado.

L. *Quintana Roo*

En la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, derivada de la reforma publicada en el respectivo *Periódico Oficial* el 24 de octubre de 2003, se prevé que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia de esa entidad federativa resolverá, con base en el proyecto que le presente la Sala Constitucional y Administrativa del propio Tribunal —integrada por un magistrado que substanciará el juicio y formulará el respectivo proyecto de resolución— las controversias constitucionales que se den entre: a) el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo,

b) el Poder Ejecutivo y uno de los municipios, c) el Poder Legislativo y uno de los municipios y d) dos o más municipios del estado.

Además, en ese numeral se prevé que la procedencia de la controversia constitucional estará sujeta a que el actor acredite el interés jurídico, que la suspensión no podrá otorgarse cuando se demande la invalidez de normas generales y que en la ley reglamentaria se fijarán las condiciones para que las sentencias tengan efectos generales.

En relación con esta regulación, destaca que los supuestos de procedencia no contemplan a todos los órganos del Estado con atribuciones constitucionales que pueden verse afectados en su esfera competencial, como es el caso de los organismos constitucionales autónomos.

Así, llama la atención el hecho de que exista una Sala Constitucional unitaria que substanciará el procedimiento y formulará el proyecto de resolución.

En cuanto a los efectos del fallo respectivo, el artículo 52 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, publicada en el respectivo *Periódico Oficial* el 15 de diciembre de 2005, prevé que aquéllos serán generales cuando se aprueben por mayoría de seis votos, con independencia de la naturaleza del actor y de la norma impugnada.

M. Sinaloa

En la fracción III del artículo 104 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa se prevé que el Supremo Tribunal de Justicia conocerá y resolverá las controversias de cualquier orden que se susciten entre los poderes del estado, entre uno o más poderes del estado y los ayuntamientos o “entre éstos entre sí”.

En el caso de esta regulación, cabe señalar que la redacción utilizada permite fijar su alcance atendiendo a sus fines y concluir que incluso los organismos constitucionales autónomos con los que cuente ese estado podrían promover una controversia constitucional, siempre y cuando se aceptara que constitucionalmente, al igual que los clásicos poderes, están dotados de una esfera autónoma, que debe garantizarse mediante un medio de defensa jurisdiccional.

En cuanto a los efectos de las declaraciones de invalidez, conviene agregar que conforme a lo previsto en el artículo 39 de la Ley Reglamen-

taria de la Fracción III del Artículo 104 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, publicada en el respectivo *Periódico Oficial* el 16 de octubre de 1998, las sentencias tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia, lo que permite sostener que se recoge el principio de relatividad atendiendo a las reglas fijadas en el artículo 105 de la Constitución general de la República.

N. *Tabasco*

De la lectura de lo previsto en los artículos 61 y 65, fracción I, inciso g, de la Constitución Política del Estado de Tabasco se advierte que en ésta se enuncia la facultad del Tribunal Superior de Justicia, funcionando en Pleno, para dirimir los conflictos de carácter jurídico que surjan entre los municipios y cualquiera de los otros dos poderes del Estado.

Incluso, se menciona la posibilidad de que se den conflictos entre los municipios o entre éstos y el gobierno del estado en relación con la celebración de convenios en materia de prestación de servicios públicos y en materia de administración de tributos relacionados con bienes inmuebles.

De la lectura de estos preceptos constitucionales se advierte que, por un lado, se prevé la posibilidad de que el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tabasco resuelva conflictos entre los municipios o bien entre éstos y los poderes Ejecutivo o Legislativo de esa entidad; por otro lado, se limita la procedencia de la controversia constitucional promovida por los municipios y, por otro lado más, no se prevé la posibilidad de que se susciten conflictos constitucionales entre los poderes Ejecutivo y Legislativo del estado.

En ese tenor, resulta patente la defensa constitucional establecida a favor de los municipios, aun cuando no se prevea expresamente la posibilidad de dirimir contiendas entre los poderes del estado. No obstante, llama la atención que en esas bases constitucionales nada se diga sobre los efectos de la respectiva declaración de invalidez, lo que podría dar lugar a que en la legislación reglamentaria no sea factible optar por un sistema de declaración de invalidez *erga omnes* de los actos u omisiones impugnadas, a diferencia de lo que sucede en otras Constituciones locales donde expresamente se deja en manos del legislador ordinario determinar cuáles serán esos efectos.

Por lo demás, cabe señalar que a la fecha se desconoce la emisión de una ley reglamentaria de las controversias locales del estado de Tabasco, a pesar de que, como adelante se precisará, ya existe una ley reglamentaria de la acción abstracta prevista en el inciso g de la fracción I del artículo 65 de la Constitución del estado de Tabasco.

Ñ. *Tlaxcala*

En la fracción II del artículo 81 de la Constitución de esa entidad federativa se prevé que los juicios de competencia constitucional, por actos o normas jurídicas de carácter general que violen esa norma fundamental o las leyes que de ella emanen, serán resueltos por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia cuando las controversias se susciten entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, el Poder Legislativo y un ayuntamiento, el Poder Ejecutivo y un ayuntamiento, dos o más ayuntamientos o entre dos o más municipios de un mismo ayuntamiento.

En la propia Constitución se prevé que el término para promover el juicio de competencia constitucional es de treinta días naturales, incluso, que la promoción de ese juicio podrá suspender la ejecución de actos materiales, salvo que con ello se cause un mayor perjuicio al interés público.

Además, se precisa que el quórum para que el Pleno funcione en esos casos es de doce magistrados siendo necesario que diez de ellos declaren la invalidez de normas generales para que las sentencias respectivas tengan efectos generales.

Como se advierte, los supuestos de procedencia de los juicios de competencia constitucional en el estado de Tlaxcala no se refieren a los organismos constitucionales autónomos, de donde se sigue que éstos no pueden utilizar ese tipo de juicios para defender su esfera jurídica contra actos provenientes de los poderes Legislativo o Ejecutivo del estado. Además, debe resaltarse el hecho de que se permita el surgimiento de contiendas constitucionales entre los municipios de un mismo ayuntamiento, los cuales, en términos de lo previsto en el artículo 87 de la Constitución Política de esta entidad federativa, son el presidente municipal, el síndico y los regidores.

En esta regulación se abandona el principio de relatividad de las sentencias, pudiendo tener efectos generales aun cuando la ley local se hubiera impugnado únicamente por un municipio y, aun cuando nada se dice

sobre sus efectos a través del tiempo, el artículo 37 de la respectiva Ley de Control Constitucional, publicada en el *Periódico Oficial* del estado el 1o. de septiembre de 2004, señala que la sentencia que invalide una norma no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.¹⁵

O. Veracruz

Mediante reforma publicada el 3 de febrero de 2000, en la *Gaceta Oficial* del estado, se estableció en la fracción I del artículo 65 de la Constitución Política del Estado de Veracruz que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia de esa entidad conocería de las controversias constitucionales que surjan entre: *a)* dos o más municipios, *b)* uno o más municipios y los poderes Ejecutivo o el Legislativo y *c)* los poderes Ejecutivo y Legislativo.

En ese tenor, en esta regulación se omite legitimar, con las consecuencias antes precisadas, a los organismos constitucionales autónomos.

Además, en el párrafo segundo de esa fracción se establece que las sentencias que declaren la invalidez de disposiciones generales de los referidos poderes o de los municipios tendrán efectos generales cuando hubieren sido aprobadas por las dos terceras partes de sus miembros y que el fallo surtirá efectos a partir de su publicación en la *Gaceta Oficial* del estado, de donde se advierte que en esta regulación no se atiende al principio de relatividad de las sentencias.

Cabe señalar, en materia reglamentaria, que en la fracción III del artículo 45 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz se prevé que la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del propio estado substanciará los procedimientos de controversia constitucional y formulará los proyectos de resolución que se sometan al Pleno de ese Tribunal.

P. Zacatecas

Con motivo de la reforma publicada el 1o. de agosto de 2001 en el *Periódico Oficial* de este estado se estableció en la fracción IV del artículo 100 de la Constitución Política del Estado de Zacatecas la atribución del

¹⁵ Véase Astudillo Reyes, César I, *op. cit.*, nota 6.

Pleno del Tribunal Superior de Justicia para dirimir los conflictos que surjan entre los municipios y los poderes Legislativo y Ejecutivo del estado, o entre aquéllos, siempre y cuando no se refieran a la materia electoral o a conflictos de límites municipales.

Como se advierte, esta regulación se limita a precisar los supuestos de procedencia de la controversia constitucional local, sin legitimar para promoverla a los organismos constitucionales autónomos y sin establecer regla alguna sobre las sentencias que se dicten.

Incluso, en relación con el desarrollo de las bases constitucionales de ese medio de control, únicamente se advierte que en la fracción II del artículo 12 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Zacatecas se señala que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia conocerá y resolverá las controversias que se susciten entre dos o más municipios y entre éstos con el Ejecutivo del estado.

2. Los medios jurisdiccionales locales para el control normativo abstracto

Tal como lo señala Konrad Hesse,¹⁶ el control normativo es el examen de la compatibilidad de una norma con otra de rango superior y puede tener lugar en abstracto, al margen de un caso particular a decidir, o en concreto, es decir, en relación con un caso particular cuya decisión depende de la validez de la norma a examinar. En ese tenor, tomando en cuenta su naturaleza de medio de control abstracto, en este apartado se precisa en qué estados de la República se ha previsto la acción de inconstitucionalidad considerando también los supuestos en los que se ha establecido la acción por omisión legislativa; incluso, sin entrar en mayor debate sobre su carácter concreto o abstracto, se hace referencia a la cuestión de constitucionalidad.

A. Chiapas

Del análisis de lo previsto en la Constitución Política del Estado de Chiapas se advierte que en ésta se prevén la acción de inconstitucionalidad, la

¹⁶ Hesse Konrad, "La función jurisprudencial y el Tribunal Constitucional en la Ley Fundamental de Bonn", *Estudios sobre la jurisdicción constitucional (con especial referencia al Tribunal Constitucional alemán)*, México, Porrúa, 2005, p. 83.

acción por omisión legislativa y la cuestión de inconstitucionalidad, cuyos rasgos distintivos de precisan a continuación poniendo énfasis en los sujetos legitimados para promoverlas, su objeto de control y otros aspectos relevantes.

a. Acción de inconstitucionalidad

En términos de lo establecido en la fracción II del artículo 56 de la Constitución Política del Estado de Chiapas, están legitimados para promover la acción de inconstitucionalidad el gobernador del estado, el equivalente al 33% de los integrantes del Congreso del estado y el fiscal general del estado, tratándose de leyes de carácter estatal, así como el 33% de los ayuntamientos del propio estado; además, las resoluciones dictadas tendrán efectos generales cuando hubieren sido aprobadas por cinco votos de los integrantes del Pleno de la Sala Superior, surtirán efectos a partir de su publicación en el *Periódico Oficial* del estado y no podrán aplicarse retroactivamente, excepto cuando se trate de asuntos del orden penal y en beneficio del inculgado.

a) *Sujetos legitimados y objeto de control.* Si bien el mencionado texto constitucional deja claro qué órganos del Estado y qué minorías están legitimadas para promover este medio de control, lo cierto es que la lectura detenida de la fracción II del artículo 56 antes referido, así como de los artículos del 79 al 93 de la Ley de Control Constitucional para el Estado de Chiapas genera diversas interrogantes sobre las disposiciones que pueden impugnarse mediante esa acción, así como el tipo de normas que pueden controvertirse por cada uno de los procesalmente legitimados.

Al respecto, debe comenzarse por señalar que en el párrafo primero de la fracción II en comento se menciona que las acciones de inconstitucionalidad tendrán por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución del estado de Chiapas. Por otra parte, en los incisos de esa fracción se legitima a una minoría legislativa y al fiscal general del estado para impugnar, respectivamente, “leyes locales o expedidas por el Congreso” y “leyes de carácter estatal”, de donde es posible concluir que aquéllos únicamente pueden impugnar actos formal y materialmente legislativos, es decir, leyes provenientes del Congreso local, con independencia de que su ámbito de aplicación sea local o municipal, por lo que aquéllos no podrán impugnar por esa vía otro tipo de disposiciones de observancia general.

En cuanto a la legitimación del gobernador del estado, la cual no se limita a determinadas normas generales, debe estimarse que la misma le permite impugnar además de las leyes antes referidas, cualquier disposición general que sea emitida por alguno de los ayuntamientos del estado, aun cuando en la fracción II del artículo 80 de la mencionada ley reglamentaria se establezca que en la demanda se deberá señalar el órgano legislativo y ejecutivo que hubieren emitido y promulgado las normas generales impugnadas, ya que esta norma inferior no podría contrariar válidamente lo previsto en la Constitución del estado, aunado a que en el artículo 81 del mismo ordenamiento se precisa que en las acciones en comento tendrán el carácter de parte demandada, el gobernador del estado, el Congreso del estado o los municipios que hubieren emitido la norma general objeto de la acción, de donde se sigue que no existe razón alguna para estimar que el gobernador del estado no puede impugnar cualquier disposición general municipal.

En cambio, tratándose de un 33% de ayuntamientos del estado, aun cuando la lógica indica que esa minoría puede impugnar cualquier acto materialmente legislativo que provenga del Ejecutivo o del Congreso local, existe incertidumbre sobre si la misma minoría podría impugnar una disposición emitida por otro de los ayuntamientos del estado de Chiapas. A la conclusión de que esa minoría sí puede impugnar esos actos por esa vía puede arribarse con una interpretación favorable a la eficacia de los medios de control.

No obsta a lo anterior, el hecho de que una minoría de órganos esté legitimada para impugnar una norma que pudiera trascender únicamente a la esfera jurídica de uno de los ayuntamientos, ya que al tratarse de un medio de control abstracto, para su procedencia resulta irrelevante que la norma controvertida afecte la esfera jurídica del promovente.

b) *Efectos de las sentencias de invalidez.* Como se advierte del texto constitucional antes referido, los fallos del Pleno de la Sala Superior del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Chiapas que declaren la invalidez de alguna de las normas impugnadas surtirán sus efectos a partir de su publicación en el *Periódico Oficial* del estado. A su vez, en términos de lo establecido en los artículos 58, 95 y 96 de la Ley de Control Constitucional para el Estado de Chiapas, ese tipo de sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la citada Sala Superior. Como se advierte, no existe uniformidad plena entre ambas disposiciones, aun cuando la interpretación conforme de estos preceptos ordinarios

puede llevar a concluir que el momento en el que dichos fallos surtirán efectos puede fijarse por aquel tribunal constitucional incluso con posterioridad a su publicación en el periódico oficial respectivo, pero no antes.

Al respecto, en el caso de una sentencia de invalidez dictada en una acción de inconstitucionalidad, que implica expulsar del orden jurídico la norma inconstitucional, si bien resulta conveniente que la misma se difunda por el mismo medio en el cual tuvo lugar su publicación con motivo de su expedición, también debe ponderarse que los efectos jurídicos de un fallo de un tribunal constitucional no deben sujetarse a su publicación en un medio de difusión cuyo control corresponde a un diverso órgano del estado, ya que en una situación política compleja, el poder al que pertenece el medio de difusión, normalmente el Ejecutivo, podría abstenerse de publicar el fallo y, ante ello, obstaculizar o incluso imposibilitar que la sentencia respectiva tuviera plenos efectos. Esta circunstancia es la que justifica adoptar el sistema previsto en la ley antes mencionada y no el contemplado en el párrafo último de la fracción II del artículo 56 de la Constitución Política del Estado de Chiapas, más aún en el caso de este tipo de medios de control abstracto, donde generalmente la sentencia no requiere de ejecución material alguna.

b. Acción por omisión

En términos de lo establecido en la fracción III del artículo 56 de la Constitución Política del Estado de Chiapas, están legitimados para promover la acción de inconstitucionalidad por omisión el gobernador del estado, una tercera parte de los integrantes del Congreso del estado y cuando menos una tercer, parte de los ayuntamientos del propio estado. Además, la resolución que decreta la existencia de omisión legislativa, surtirá sus efectos a partir de su publicación en el *Periódico Oficial* del estado, debiéndose fijar un plazo que comprenda dos periodos ordinarios de sesiones del Congreso del estado para que éste resuelva.

a) *Objeto de control*. De lo dispuesto en la referida fracción III es posible sostener que la conducta cuya validez puede controvertirse a través de esa acción es la omisión en que incurra la legislatura local en cuanto a la emisión de actos legislativos, bien sea leyes o decretos, es decir, en cuanto al dictado de actos generales y abstractos o individualizados y concretos, de ahí que cualquier omisión del Congreso local en cuanto a la expedición de normas generales o individualizadas podrá ser objeto de análisis

mediante la acción en comento, sin menoscabo de reconocer que la validez de la misma estará determinada por la existencia o no de un dispositivo constitucional que vincule a ese órgano colegiado a expedir la ley o decreto que corresponda.

b) *Parámetro de control*. Para concluir que existe una omisión legislativa que implica una violación a la Constitución es necesario que en un dispositivo constitucional se vincule expresa o implícitamente al Poder Legislativo a expedir una determinada ley o a un diverso órgano del estado a ejercer su potestad normativa para regular una específica materia.¹⁷ Ante ello, en el sistema chiapaneco podrían controlarse las omisiones en que incurriera la legislatura local al no expedir las leyes o los decretos a los que se refiera la Constitución del propio estado; sin embargo, del análisis de lo dispuesto en los artículos del 97 al 110 de la Ley de Control Constitucional para el Estado de Chiapas se advierte que como un auténtico presupuesto procesal se condiciona la posibilidad de pronunciarse sobre la validez de la omisión legislativa al hecho de que previamente se haya presentado alguna iniciativa de ley o decreto, ya que el plazo para promover este medio de control se computa a partir de la fecha de presentación de la iniciativa correspondiente y en el informe que debe rendir el Congreso del estado con motivo de su emplazamiento al juicio debe señalar las razones y los fundamentos por los cuales omitió iniciar el trámite legislativo.

Ante ello, es factible sostener que la ausencia de iniciativa torna improcedente la acción, lo que resulta lógico si los sujetos legitimados para promover estas acciones son los mismos que constitucionalmente están dotados de la facultad de iniciativa,¹⁸ lo que podría estimarse como la exigencia de una previa colaboración de poderes u órganos estatales o municipales para desarrollar la actividad legislativa. Aun así, surge la interrogante sobre qué sucedería con el juicio respectivo si en el curso del mismo el Legislativo local desecha la iniciativa. Sobre este aspecto, el

¹⁷ Véase Ibagón, Liliana Mónica, “Control jurisdiccional de las omisiones legislativas en Colombia”, en Vega Gómez, Juan y Corzo Sosa, Edgar (coords.), *Instrumentos de tutela y justicia constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 311-323.

¹⁸ En términos de lo previsto en el artículo 27 de la Constitución Política del Estado de Chiapas, están legitimados para iniciar leyes o decretos el gobernador del estado, los diputados, el Supremo Tribunal de Justicia del estado en materia de su ramo y los ayuntamientos en los asuntos municipales.

artículo 97, párrafo tercero, de la Ley de Control en comentario precisa que basta que el Congreso “resuelva la iniciativa o decreto” para que deba sobreseerse en el juicio, lo que de una interpretación literal podría llevar a sostener que incluso un desechamiento de la iniciativa impediría verificar la constitucionalidad de la omisión.

Esta última interpretación tornaría nugatorio ese medio de control, pues se le estaría convirtiendo en una acción para tutelar una especie de derecho de petición¹⁹ a la legislatura, pues bastaría que el legislador concluyera el respectivo proceso legislativo, aun desechando sin cumplir con su encomienda constitucional, para que se reconociera la validez de la omisión impugnada, lo que resulta contrario al parámetro de control. Por ello, el citado artículo 97 debe entenderse en el sentido de que el sobreseimiento deberá decretarse únicamente cuando el proceso legislativo que corresponda a la iniciativa o decreto en comentario haya culminado con la expedición de una nueva ley, dado que únicamente en ese supuesto habrá dejado de existir la omisión materia del juicio respectivo.

Dicho en otras palabras, se estima adecuado sujetar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad por omisión a que se haya presentado una iniciativa que busque colmar la respectiva falta de regulación, siempre y cuando tal condición únicamente se establezca en relación con los sujetos a los que constitucionalmente les asista la facultad para presentar iniciativas, por lo que en el caso de legitimar a otros sujetos o incluso a grupos de ciudadanos que pudieran no gozar de esa facultad de impulso legislativo, la procedencia de la acción en comentario no se debería condicionar a la existencia de la iniciativa correspondiente. Además, con independencia de la naturaleza del actor se estima incorrecto sostener que la acción debe sobreseerse por el hecho de que se haya desechado una iniciativa de ley cuya finalidad era purgar la omisión controvertida,

c. Cuestión de constitucionalidad

Aun cuando en la fracción IV del artículo 56 en comentario se prevé que los magistrados y jueces del estado podrán plantear ante la Sala Superior

¹⁹ Véase tesis jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que lleva por rubro, texto y datos de identificación: “PETICIÓN, DERECHO DE. NO CONSTRIÑE A RESOLVER DE CONFORMIDAD. Las garantías del artículo 8o. constitucional tienden a asegurar un proveído sobre lo que se pide y no a que se resuelvan las peticiones en determinado sentido”. (Tesis 130, Pleno, *Apéndice de 1995*, Quinta Época, t. III, p. 89).

del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Chiapas sus dudas sobre la constitucionalidad o aplicación de una ley local en un proceso sobre el cual tengan conocimiento y, que dichas peticiones deberán ser desahogadas en un plazo no mayor de 30 días, lo cierto es que el legislador de ese estado no reglamentó ese medio en la Ley de Control Constitucional para el Estado de Chiapas.

Al respecto, surge la interrogante sobre si esa falta o ausencia de regulación implica una omisión legislativa que, además, imposibilite el ejercicio de ese medio de control.

Sobre el particular, se advierte que expresamente el Constituyente local vinculó al legislador local, en el artículo quinto transitorio del decreto de reformas constitucionales publicado el 2 de noviembre de 2002, a expedir la regulación respectiva y que, a pesar ello, con lo previsto en la citada fracción IV es suficiente para que ese medio de control pueda operar, pues en esa regulación constitucional se prevén los sujetos legitimados para promoverla y el plazo para desahogarlas, por lo que estrictamente podría sostenerse que el medio ya puede ejercerse.

A pesar de lo anterior, debe estimarse que la regulación prevista en la fracción IV del artículo 56 de la Constitución Política del Estado de Chiapas no brinda certeza jurídica a los gobernados, dado que en la misma no se precisa en qué momento procesal se puede ejercer, lo que podría dar lugar a declarar fundada la acción por omisión que se hiciera valer en tanto que es indispensable que los plazos y términos para que se ejerza esa función jurisdiccional se prevean en una ley, tal como lo señala el artículo 17 de la Constitución general de la República, derecho fundamental que también tutela aquella Constitución local al señalar en su artículo 4o. que toda persona gozará de las garantías individuales y sociales que otorga aquella y que ésta reitera.

B. Coahuila

Del análisis de lo previsto en la Constitución Política del Estado de Coahuila se advierte que en ésta se prevén la acción de inconstitucionalidad contra reglas generales y contra omisiones legislativas; además, debe destacarse que en la Ley de Justicia Constitucional Local para el Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada el 12 julio de 2005 en el *Periódico Oficial* de ese estado, se adicionó la cuestión de inconstitucionalidad y el

control previo de constitucionalidad de leyes. A continuación se mencionan los principales rasgos distintivos de esos medios de control poniendo énfasis en los sujetos legitimados para promoverlos, su objeto de control y otros aspectos relevantes.

a. Acción de inconstitucionalidad contra reglas generales

Conforme a lo establecido en la fracción II del artículo 158 de la Constitución Política del Estado de Coahuila, este medio de control puede promoverse por: *a)* el Ejecutivo del estado, *b)* el 10% de los integrantes del Poder Legislativo, *c)* el 10% de los integrantes de los ayuntamientos o concejos municipales, *d)* el organismo público autónomo, *e)* cualquier persona, a través del organismo protector de los derechos humanos y *f)* los partidos políticos nacionales y estatales con registro acreditado ante la autoridad electoral que corresponda. Además, en el mismo numeral se prevé que por medio de esa acción podrán impugnarse las disposiciones generales expedidas por la legislatura local, por el Poder Ejecutivo, los organismos públicos autónomos y demás entidades públicas con facultad reglamentaria, las expedidas por los ayuntamientos o concejos municipales y “las demás normas de carácter general, salvo las que dicte el Pleno del Tribunal Superior de Justicia”.

Incluso, se establece que dichas acciones podrán ejercerse dentro de los 60 días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma o de que se tenga conocimiento de la misma, que las resoluciones del Tribunal Superior del estado sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas siempre que fueran aprobadas por mayoría absoluta de sus integrantes y que esas acciones son la única vía para plantear la inconstitucionalidad de las leyes, decretos o acuerdos legislativos en materia electoral, sin perjuicio del control difuso que ejercerá el Tribunal Electoral del Poder Judicial de ese estado.

a) Sujetos legitimados y objeto de control. El primer aspecto que llama la atención de esta regulación es que en la misma no se limita con toda claridad la legitimación para impugnar determinadas normas generales. A pesar de ello, debe estimarse que en el caso de las minorías legislativas²⁰

²⁰ Se utiliza el término “minoría legislativa” para referirse a cualquier minoría de un órgano colegiado dotado con potestad normativa, como sucede en el caso de los ayuntamientos.

únicamente pueden impugnar las normas generales expedidas, respectivamente, por la legislatura local o por el ayuntamiento al que pertenecen, pues no resultaría lógico sostener que un 10% de diputados locales o un 10% de integrantes de un ayuntamiento puedan impugnar disposiciones generales expedidas por órganos diversos a los que integran, ya que en esos supuestos la acción constitucional correspondería, en todo caso, al órgano colegiado correspondiente y tendría que promoverse por su representante legal, no por una minoría de sus integrantes.

En el caso de los organismos públicos autónomos, en la ley reglamentaria se precisa que únicamente podrán impugnar las normas generales relacionadas con la materia de su competencia, aun cuando en la fracción II, numeral 1, inciso d, del artículo 158 de la Constitución del estado de Coahuila no se prevé tal limitante. Al respecto, se estima que la misma podría resultar inconstitucional, pues no existe sustento alguno para restringir la legitimación reconocida a este tipo de órganos del estado en la norma fundamental de esa entidad política, máxime que al tratarse de un medio de control abstracto no se justifica limitar la legitimación a la afectación de la esfera jurídica del actor. Actualmente este vicio de la ley reglamentaria en comento podría impugnarse a través de una controversia constitucional de las previstas en la fracción I del artículo 105 de la Constitución general de la República con motivo de la resolución del Pleno del Tribunal Superior de Justicia de Coahuila que desechara o sobreseyera la acción promovida por un organismo público autónomo al considerar que éste carece de legitimación para impugnar leyes ajenas a su ámbito competencial, sin que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación pudiera sustituir al referido tribunal local para resolver el planteamiento de constitucionalidad, en el supuesto de que estimara procedente la acción respectiva.

Por otro lado, en el caso de los partidos políticos nacionales, surge la interrogante sobre las normas que pueden impugnar. En principio podría señalarse que no existe restricción a su legitimación; sin embargo, en este supuesto seguramente al acudir a la interpretación causal y teleológica se podría concluir que el Constituyente de aquel estado sí tuvo la intención de limitar la legitimación de esas instituciones de interés público a la impugnación de leyes electorales.

En este tema llama la atención que en la fracción V del artículo 73 de la Ley de Justicia Constitucional Local para el Estado de Coahuila de Zaragoza se prevé como sujeto legitimado para promover la acción de in-

constitucionalidad a cualquier persona cuando se trate de la protección de sus derechos fundamentales. Este supuesto de legitimación no está previsto en el artículo 158 de la Constitución Política de esa entidad federativa, por lo que podría considerarse inconstitucional. Con independencia de ello, su aplicación podría generar múltiples complicaciones, entre otras, dado que las resoluciones emitidas por el tribunal local de mérito podrían afectar derechos fundamentales y, por ende, las mismas podrían ser impugnables mediante un juicio de amparo o a través de una controversia constitucional nacional, según generaran un perjuicio a la esfera de la persona actora o a la del órgano local demandado, surgiendo como primer vicio atribuible a la misma la invalidez de la legitimación legal a quienes constitucionalmente no lo están.

Por otra parte, en cuanto a los sujetos legitimados, también se advierte que en el artículo 80 de la referida ley reglamentaria se prevé que el procurador general de justicia del estado puede ejercer la acción de inconstitucionalidad, lo cual carece de asidero en la Constitución de esa entidad federativa, debiendo tomarse en cuenta que el supuesto al que legalmente se hace referencia no debe confundirse con una acción promovida por el gobernador del estado, en la que éste actúa por conducto de sus representantes legales. De ahí que cualquier acción promovida por este servidor público, en nombre de la propia Procuraduría y no del gobernador del estado, podría resultar improcedente.

Finalmente, por lo que se refiere al objeto de control, existe claridad en cuanto a que prácticamente cualquier disposición general expedida por los poderes u órganos locales y municipales puede ser impugnada a través de la acción de inconstitucionalidad, incluso las leyes y demás disposiciones en materia electoral. Además, destaca que las normas expedidas por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del estado no pueden impugnarse mediante la acción de inconstitucionalidad, con la finalidad de atender al principio relativo a que no se debe otorgar la calidad de juez al que es parte en una contienda. Al respecto, se estima que esta postura debe someterse a la naturaleza de órgano terminal del tribunal constitucional local tomando en cuenta la naturaleza unitaria del poder estatal y la necesidad de que exista en cada Poder Judicial un órgano con funciones de tribunal constitucional al que no esté encomendada su administración ni la emisión de reglas generales, con la finalidad de que el mismo pueda pronunciarse imparcialmente sobre la validez tanto de los actos emitidos por otros órganos del Poder Judicial como de los actos provenientes de

otros órganos del estado que afectan la administración de ese poder, como se precisará más adelante.

b) *El parámetro de control*. Aun cuando el texto del citado artículo 158 podría llevar a concluir que las normas impugnadas únicamente serán inconstitucionales si vulneran el texto expreso de la Constitución del estado de Coahuila, debe tomarse en cuenta que la ley reglamentaria antes referida señala que el citado vicio también podrá darse cuando: *a)* se violen leyes constitucionales, *b)* tenga lugar un exceso de poder al existir divergencia entre la finalidad en la que los ordenamientos impugnados debieron inspirarse según la propia Constitución y los motivos que efectivamente impulsaron al órgano respectivo, y *c)* se vulnere una “norma constitucional intangible de acuerdo al estado humanista, social y democrático de derecho”. El primer supuesto resulta lógico, ya que con independencia del concepto de leyes constitucionales, es lógico reconocer que atendiendo a lo previsto en el artículo 115 constitucional, en una medida considerable las normas expedidas por los ayuntamientos están sujetas a las leyes locales municipales; en cambio, los otros dos supuestos resultan discutibles, en tanto que sustentar la invalidez de una disposición general en los fines tanto del constituyente local como del órgano local que haya expedido aquélla, así como en una norma constitucional intangible puede provocar la emisión de fallos en los que el vicio advertido derive de análisis subjetivos sumamente debatibles.

A pesar de lo anterior, debe reconocerse que mediante esta acción constitucional también pueden plantearse violaciones indirectas a la Constitución del estado de Coahuila, aun cuando en el acápite de la fracción II de su artículo 158 se establezca que ese medio de control debe tener por objeto plantear la posible contradicción entre una norma o acuerdo de carácter general y lo previsto en esa norma fundamental, con base en lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ello en razón de que al extender el parámetro de control tutelando violaciones indirectas a la Constitución local se le da un mayor campo de protección a la acción de inconstitucionalidad, lo que finalmente redundaría en una mayor eficacia de las disposiciones constitucionales.

Conviene agregar que no se alcanza a comprender por qué se hace referencia al artículo 133 constitucional, ya que este precepto ni prevé el llamado control difuso, según la jurisprudencia de la Suprema Corte de

Justicia de la Nación,²¹ ni establece una jerarquía de normas al seno de las entidades federativas, sino una referencia a la jerarquía existente entre la Constitución general de la República, los tratados internacionales y las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión, respecto de las leyes locales. Es decir, ese numeral constitucional no regula la jerarquía existente entre las normas que integran el régimen interno que corresponde tutelar al Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

b. Acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa

En el caso de este medio de control resulta relevante hacer referencia a sus supuestos de procedencia y a los diversos parámetros de control que deben considerarse para resolverlo.

a) *Supuestos de procedencia.* Conforme a lo previsto en el inciso e del numeral 3 de la fracción II del artículo 158 de la Constitución Política del Estado de Coahuila, la omisión legislativa acontece cuando se advierte la ausencia de regulación legislativa o reglamentaria; además, al no distinguirse, es factible concluir que están legitimados para impugnar ese tipo de omisiones los sujetos y las minorías que pueden promover la acción contra normas generales, con las limitantes precisadas en el apartado anterior. A su vez, en la ley reglamentaria de ese numeral se prevé que la acción en comento será fundada cuando la Constitución del estado resulte incumplida por falta de disposiciones de carácter general necesarias para hacer aplicables sus preceptos.

Este pronunciamiento resulta relevante, ya que la omisión legislativa se actualizará cuando se advierta que el Poder Legislativo o el gobernador del estado de aquella entidad no han emitido las disposiciones legales o reglamentarias que sean necesarias para que resulte aplicable un precepto constitucional.

b) *Parámetro de control.* Para determinar en qué supuestos se actualiza una omisión legislativa de esa especie será necesario distinguir los efectos del mandato constitucional o legal que puede ser materia de desarrollo,

²¹ Véase tesis jurisprudencial del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que lleva por rubro y datos de identificación: "CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN". (Tesis P./J. 74/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, agosto de 1999, p. 5).

respectivamente, por medio de una ley o de un reglamento, incluso es pertinente reconocer la diferente naturaleza de la relación existente entre la Constitución y una ley, así como la diversa que se da entre una ley y un reglamento, ya que en el aquel caso la norma fundamental determina tanto los aspectos formales como materiales que inciden en la aprobación de una ley, en tanto que ésta, tratándose de la emisión de un reglamento, aun cuando constituye un presupuesto necesario que justifica el dictado de este último y lo limita materialmente en su ámbito de regulación, al no ser la fuente de esa potestad normativa, está imposibilitada para determinar el procedimiento y la oportunidad con la que debe desarrollarse el ejercicio de la facultad reglamentaria,²² lo que permitiría concluir que la omisión reglamentaria inconstitucional únicamente podría acontecer cuando la propia Constitución general de la República o la local vinculan al gobernador del estado a expedir un determinado reglamento.

Aún más, al resolver estas acciones por omisión legislativa el Tribunal Superior del Estado de Coahuila debe considerar que la relación existente entre las leyes locales de carácter municipal y los reglamentos municipales se rige por principios peculiares, ya que conforme a lo previsto actualmente en el artículo 115 constitucional, difícilmente podría estimarse inconstitucional el hecho de que un municipio no expida los reglamentos que deben regular los aspectos que según la jurisprudencia se le han “reservado”.²³ En cambio, la falta de emisión de las leyes municipales que establezcan las bases generales de la administración pública municipal y distingan entre dichas bases y la regulación aplicable supletoriamente en

²² Véase Tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que lleva por rubro y datos de identificación: “REGLAMENTO INTERIOR DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (ACTUALMENTE ABROGADO), PUBLICADO EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN* EL TREINTA DE JUNIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE. EL HECHO DE QUE LA JUNTA DE GOBIERNO DE ESE ORGANISMO HAYA OMITIDO APROBAR EL ANTEPROYECTO RESPECTIVO, CONFORME A LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 10, FRACCIÓN IV, DE LA LEY QUE REGLAMENTA, NO LO HACE INCONSTITUCIONAL” (Tesis 2a./J. 4/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Segunda Sala, Novena Época, t. XV, Febrero de 2002, Página: 42).

²³ Véase Tesis jurisprudencial del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que lleva por rubro y datos de identificación: “LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. LOS AYUNTAMIENTOS PUEDEN FUNDAMENTAR SU ACTUACIÓN EN LA NORMATIVIDAD EXPEDIDA POR LA LEGISLATURA ESTATAL HASTA EN TANTO EMITAN SUS NORMAS REGLAMENTARIAS” (Tesis P./J. 131/2005, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, octubre de 2005, p. 2065).

los municipios²⁴ sí podría constituir una omisión legislativa que impide a estas entidades políticas desarrollar la potestad normativa que se les ha reconocido tanto en la Constitución general de la República como en las respectivas Constituciones locales.

Finalmente, en relación con los supuestos en los que se actualiza una omisión inconstitucional resulta oportuno acudir a los criterios acuñados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 14/2005, bajo la ponencia del ministro José Ramón Cossío Díaz, en la cual se concluyó que las referidas omisiones se pueden presentar respecto de potestades normativas de ejercicio obligatorio o potestativo e incluso pueden ser de carácter absoluto o relativo.²⁵

c) *Efectos de la sentencia estimatoria*. Por otra parte, el artículo 88 de la Ley de Justicia Constitucional Local de la referida entidad establece que cuando se determine la existencia de inconstitucionalidad por omisión, lo comunicará al órgano competente para que en un plazo razonable dicte las disposiciones legislativas necesarias que permitan se aplique el precepto de la Constitución falto de reglamentación, sin menoscabo de que, en todo caso, expida los principios, bases y reglas normativas a regular conforme a su fallo.

En este último caso, no se alcanza a comprender si esos principios, bases y reglas normativas servirán de base a la legislación que purgue la omisión, o bien si las mismas se incorporan al mundo jurídico y serán normas que rijan la conducta de los particulares. Al respecto se estima que dichas reglas únicamente vincularán al órgano legislativo, no a los particulares, los que deberán someterse a las leyes o reglamentos que expidan las autoridades competentes.

²⁴ Véase la tesis jurisprudencial del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que lleva por rubro y datos de identificación: “LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. DEBEN DETERMINAR LAS NORMAS QUE CONSTITUYEN BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL Y LAS DE APLICACIÓN SUPLETORIA” (Tesis P./J. 127/2005, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, octubre de 2005, p. 2063).

²⁵ Véase tesis jurisprudenciales que llevan por rubro y datos de identificación: “OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS” (Tesis P/J 11/2006, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, febrero de 2006, p. 1527) y “ORGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES” (Tesis P/J 10/2006, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, febrero de 2006, p. 1528).

c. Cuestión de inconstitucionalidad

Otro de los medios de control previstos en el sistema del estado de Coahuila es la cuestión de inconstitucionalidad, la cual tiene lugar en tres supuestos previstos en el artículo 5o. de la Ley de Justicia Constitucional Local para el Estado de Coahuila, el primero, cuando sea necesario dilucidar la posible contradicción entre una ley de observancia general y la Constitución del estado en un caso trascendental o sobresaliente; el segundo, cuando se revise de oficio la declaración de inaplicación de la ley por parte de un juez y, el tercero, cuando una autoridad diferente a la judicial tenga duda sobre la constitucionalidad de una norma.

a) *Cuestión de inconstitucionalidad en casos trascendentales o sobresalientes.* En este caso, la cuestión puede plantearse por las partes en un juicio, por el juez que conoce del asunto, o podrá atraerse por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del estado, en la inteligencia de que su procedencia está condicionada a que el propio Pleno considere que se trata de un asunto trascendental o sobresaliente.

Por lo que se refiere al procedimiento que debe seguirse, el artículo 69 de la Ley de Justicia Constitucional Local para el Estado de Coahuila señala que la cuestión debe presentarse ante el juez que conozca del asunto, antes de que se dicte el fallo definitivo, señalando de manera clara las razones por las que se estima inconstitucional la norma, lo que dará lugar a que, dentro de los tres días siguientes, el juez envíe la cuestión al Pleno del citado Tribunal Superior, el cual podrá declarar improcedente la cuestión y devolverlo al juez del conocimiento para que éste la resuelva o bien pronunciarse sobre la validez, en la inteligencia de que si declara su invalidez la sentencia tendrá los mismos efectos que los de las sentencias dictadas en una acción de inconstitucionalidad.

Como se advierte, esta regulación genera incertidumbre sobre el órgano competente para resolver la cuestión de inconstitucionalidad cuando el Pleno la declara improcedente, pues aun cuando se determine su improcedencia, la fracción IV del referido artículo 69 señala que se devolverá al juez o tribunal de que se trate para que resuelva la cuestión de inconstitucionalidad.

b) *Cuestión de inconstitucionalidad oficiosa.* Ésta se presenta cuando un juez o un tribunal haya decidido inaplicar una ley al caso concreto, supuesto en el que aquél deberá elevar la cuestión al conocimiento del

Pleno para que éste se pronuncie. En este supuesto, al parecer, el Pleno del referido Tribunal necesariamente deberá pronunciarse sobre la validez de la norma respectiva; sin embargo, surge la interrogante sobre cuáles serán los efectos de la sentencia que se dicte, si previamente, al ejercer el llamado “control difuso” el juez del conocimiento ya determinó la inaplicabilidad de la norma al caso concreto.

Ante ello, en aras de generar seguridad jurídica se estima conveniente sostener que el referido “control difuso” conferido a los jueces locales no conlleva un pronunciamiento definitivo, ya que en todos los casos será revisado y, por ende, confirmado, modificado o revocado por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del estado. De ser así, no se advierte la diferencia entre la cuestión de inconstitucionalidad iniciada a petición del juzgador ordinario respecto del llamado “control difuso”, ya que en ambos casos será el referido Pleno el que resuelva y, además, el fallo tendrá el mismo efecto, vincular a las partes en el juicio correspondiente y expulsar la norma inconstitucional a partir del momento en el que lo determine el órgano de control constitucional.

Con independencia de lo anterior, debe reconocerse que el establecimiento de este medio de control permite a los justiciables y a los propios juzgadores contar con un mecanismo que los involucra en la tarea de velar por el respeto pleno de los derechos garantizados en la Constitución del estado de Coahuila.

c) *Cuestión de inconstitucionalidad por consulta de autoridad diversa a la judicial.* Este novedoso mecanismo permite que cualquier autoridad administrativa del estado de Coahuila, tanto estatal como municipal, pueda consultar al Pleno del Tribunal Superior de Justicia de esa entidad su inquietud sobre la constitucionalidad de alguna disposición de observancia general que vaya a aplicar.

Para realizar planteamientos de esa naturaleza se deberá presentar la cuestión de inconstitucionalidad directamente ante el Pleno del mencionado Tribunal.

Al respecto, cabe señalar que la ley reglamentaria en comento no regula detalladamente este medio aun cuando debe substanciarse conforme al procedimiento aplicable a la cuestión planteada por autoridad judicial.

Finalmente, cabe agregar que es conveniente prever con toda claridad en la Constitución Política del Estado de Coahuila las bases de este medio de control, ya que aun cuando su resolución puede dar lugar a rele-

vantes pronunciamientos constitucionales,²⁶ lo cierto es que tales fallos podrían impugnarse en algún medio previsto en la Constitución general de la República al estimarse, por ejemplo, por un municipio, que la cuestión de inconstitucionalidad no está prevista en la referida norma fundamental.

d. Control previo de la constitucionalidad

En el artículo 90 de la referida ley reglamentaria se decidió adicionar el control previo de la constitucionalidad de las leyes como medio reservado al gobernador del estado.

Dicho medio procede cuando el gobernador veta en todo o en parte una ley o decreto por estimarlo contrario a la Constitución local, ante lo cual podrá remitir copia del veto razonado y del proyecto de ley o decreto vetado al Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila para que emita su opinión, y avisar de ello a la legislatura local.

Es importante señalar que la procedencia de este medio está condicionada a que el Poder Legislativo decida por mayoría absoluta de votos suspender el procedimiento legislativo, ya que de no darse tal suspensión, la ley podrá impugnarse mediante una acción de inconstitucionalidad.

En caso de que la legislatura local suspenda dicho procedimiento, dará su opinión al Pleno y la decisión que emita éste será vinculatoria para el Poder Legislativo, el cual no podrá proseguir el procedimiento legislativo sin suprimir o modificar los preceptos que se estimen contrarios a la Constitución de esa entidad federativa.

Del análisis de esta regulación se advierte que la procedencia de la acción de inconstitucionalidad que se promueva contra la ley cuyo veto se superó por el legislativo, se condiciona a que ésta haya entrado en vigor, cuando el artículo 158 de la Constitución del estado señala que el plazo para promoverla será de 60 días contados a partir de la publicación de la norma, por lo que se estima necesario modificar el citado artículo 90 para ajustarlo en ese aspecto a la normativa constitucional.

²⁶ Véase resolución dictada en la cuestión de inconstitucionalidad 1/2005 promovida por el Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública, fallada el 23 de noviembre de 2005 por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila.

C. Estado de México

Del análisis de lo previsto en el artículo 88 bis de la Constitución Política del Estado de México se advierte que en ésta se establece como medio de control abstracto únicamente la acción de inconstitucionalidad contra reglas generales, de la cual destacan su objeto de control y los sujetos legitimados para promoverla.

a) *Objeto de control.* De lo previsto en la fracción III del artículo 88 bis de la referida Constitución local se advierte que en este medio de control se pueden controvertir leyes, reglamentos estatales o municipales, bandos municipales o decretos generales por considerarlos contrarios a la Constitución, de donde se sigue que cualquier disposición de observancia general de carácter local o municipal puede ser impugnada por la acción de inconstitucionalidad, lo que se estima adecuado en tanto que permite resguardar aún más el principio de supremacía constitucional.

b) *Sujetos legitimados.* Al tenor de lo señalado en la referida fracción III, el gobernador del estado está legitimado para promover la acción de inconstitucionalidad, sin límite sobre las normas impugnables. Por otra parte, se legitima a las minorías legislativas de la legislatura local y de los ayuntamientos para promover este juicio constitucional.

Incluso, destaca que en esta entidad federativa también goza de capacidad procesal para promover la acción de inconstitucionalidad el comisionado de los Derechos Humanos del Estado de México, únicamente en materia de derechos humanos.

D. Guanajuato

Al igual que en el Estado de México, en el de Guanajuato únicamente se prevé como medio de control abstracto la acción de inconstitucionalidad prevista en el apartado B de la fracción XV del artículo 89 de la Constitución Política de esa entidad federativa, destacando su objeto y parámetro de control, así como los legitimados para promoverlas.

a) *Objeto y parámetro de control.* Sobre este aspecto, la referida base constitucional prevé que la acción de inconstitucionalidad se podrá promover para controvertir cualquier norma de carácter general por violaciones a la Constitución, con las consecuencias positivas que ello implica. Por otro lado, surge la interrogante sobre la posibilidad de impugnar

normas municipales por violentar las leyes municipales emitidas por el legislador local, ya que aquéllas, en diversas materias, deben apegarse a lo establecido en estas últimas, como se precisa en los artículos 115 de la Constitución general de la República y 117 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato.

Aun cuando en ese supuesto pudiera sustentarse que se trata de violaciones indirectas a lo previsto en este último numeral constitucional, lo cierto es que si un reglamento o disposición general expedida por un ayuntamiento transgrede lo establecido en una ley estatal municipal se estará desconociendo la voluntad del Constituyente local plasmada en el referido artículo 117 constitucional, lo que permitiría sostener que en la mencionada acción de inconstitucionalidad local sí es posible impugnar disposiciones municipales por no apegarse a lo previsto en la respectiva ley estatal municipal.

A pesar de lo anterior, los artículos 42 y 44 de la Ley Reglamentaria de la Fracción XV del Artículo 89 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato parecieran imposibilitar el ejercicio de este control abstracto respecto de las normas expedidas por los ayuntamientos al señalar que en la demanda se precisarán los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas, así como que con ésta se correrá traslado al Congreso del estado que emitió la norma impugnada y al Poder Ejecutivo que promulgó la misma. Al respecto, podría sostenerse que a la referida regulación procesal no debe otorgársele un alcance restrictivo o limitante del texto constitucional, pues si en éste se hace mención a cualquier norma general lógico resulta concluir que el legislador omitió señalar a los otros órganos emisores de este tipo de actos, los cuales deberán ser llamados al juicio correspondiente cuando en la acción de inconstitucionalidad se impugnen, por ejemplo, disposiciones de reglamentos expedidos por el gobernador o los ayuntamientos del estado de Guanajuato.

b) *Sujetos legitimados*. En el marco constitucional del estado de Guanajuato, la acción de inconstitucionalidad únicamente puede promoverse por al menos una tercera parte de los integrantes del Congreso del estado, lo que no debe interpretarse como una razón para impedir la impugnación de disposiciones generales que no provengan de esa legislatura. En todo caso, debe entenderse que fue voluntad del constituyente permanente de esa entidad conferir a la legislatura local, incluso a una minoría de sus integrantes, velar por el apego de las diversas normas que integran

los órdenes jurídicos local y municipales de Guanajuato a lo previsto en la norma fundamental de esa entidad federativa.

Cabe agregar que esta interpretación se apega fielmente al espíritu de un medio de control de carácter abstracto, pues si al tenor de lo previsto en la fracción II del artículo 105 de la Constitución general de la República, el procurador general de la República está legitimado para hacerla valer contra cualquier ley, mayor justificación encuentra el que se legitime a una minoría legislativa para hacer valer ese medio de control respecto de cualquier disposición general, ya que de esa forma una proporción considerable de los representantes populares pueden ponderar la posible afectación al orden constitucional e incluso velar porque las normas que pormenoricen o reglamenten la legislación local respondan fielmente a los fines que se persiguieron con su expedición. Incluso, la reflexión sobre lo previsto en esta disposición genera la interrogante sobre la conveniencia de otorgar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos una legitimación amplia para promover la acción de inconstitucionalidad a una minoría de legisladores del Congreso de la Unión para impugnar cualquier norma general de carácter federal en aras de velar por los principios de reserva y preferencia de la ley y, por medio de ese medio de control, expulsar del orden jurídico las reglas generales que se apeguen a esos principios constitucionales.

E. *Nuevo León*

Del análisis de lo previsto en el artículo 95 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León se advierte que en esta entidad se prevé como medio de control abstracto la acción de inconstitucionalidad, siendo oportuno pronunciarse sobre los sujetos legitimados para promoverla y sobre los efectos de las sentencias de invalidez que se dicten al resolverlas.

a) *Sujetos legitimados*. En la fracción II del citado precepto constitucional se legitima para promover el referido medio de control a los diputados tratándose de normas generales expedidas por el Congreso del estado, y a los regidores, en el caso de las disposiciones generales emitidas por su respectivo ayuntamiento, así como al procurador de justicia del estado, en los términos en que lo establezca la ley reglamentaria.

Ante ello, es el legislador ordinario el que precisará qué porcentaje de legisladores y de regidores pueden hacer valer la acción en comento; in-

cluso, le corresponde señalar qué normas generales podrán impugnarse por el procurador de justicia del estado.

Como se advierte, no será factible que el legislador amplíe la legitimación de las minorías legislativas para estar en posibilidad de impugnar normas inferiores tanto del ámbito estatal como del municipal, lo que constituye una limitante para que los integrantes del órgano legislativo velen por el acatamiento y correcto desenvolvimiento de las leyes expedidas por la legislatura local. En cambio el propio legislador sí podrá determinar cuál es la amplitud de la legitimación del procurador de justicia del estado, surgiendo la interrogante sobre si resulta adecuado que este servidor público esté facultado para impugnar normas expedidas por los ayuntamientos.

b) *Efectos de las sentencias de invalidez.* En el propio texto constitucional se prevé que ese tipo de fallos tendrán efectos generales cuando sean votados por la mayoría calificada que determine la ley reglamentaria, señalando expresamente que tal determinación surtirá sus efectos a partir de la fecha en que sean publicadas en el *Periódico Oficial* del estado o de la fecha posterior que se fije en la propia sentencia.

Al respecto, únicamente conviene recordar los inconvenientes de que ese tipo de fallos surtan efectos hasta que se publiquen en un medio de difusión que escapa al control del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León.

F. *Quintana Roo*

Conforme a lo establecido en el artículo 105 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, en este orden jurídico parcial se prevén dos medios abstractos de control de la constitucionalidad, a saber: la acción de inconstitucionalidad y la acción por omisión legislativa.

a. Acción de inconstitucionalidad

Del análisis de la regulación correspondiente, tanto la prevista en el citado precepto constitucional como en la Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, se estima conveniente hacer referencia a los sujetos legitimados para promover la referida acción y al objeto de control.

a) *Sujetos legitimados*. Como se advierte de lo establecido en la fracción II del artículo 105 de la Constitución de la entidad en comento, la tercera parte de los miembros del Congreso local y el procurador general de justicia del estado son los legitimados para hacer valer la acción de inconstitucionalidad, de donde se sigue que los integrantes de los ayuntamientos no gozan de capacidad procesal para impugnar normas municipales.

A pesar de lo anterior, debe tomarse en cuenta que la legitimación de la minoría legislativa goza de una relevante amplitud, en tanto que la misma no se limita y el respectivo medio de control es procedente contra cualquier disposición de observancia general. En cambio, en el caso del procurador de justicia, se acota su prerrogativa constitucional al limitarla a impugnar leyes de carácter estatal.

b) *Objeto de control*. La acción de inconstitucionalidad de la referida entidad es procedente para impugnar cualquier disposición de observancia general por lo que además de las leyes del Congreso del estado, la minoría legislativa antes mencionada podrá controvertir cualquier norma general que sea emitida por los órganos estatales o municipales sometidos a la Constitución del estado de Quintana Roo; incluso, aun cuando en la fracción II del artículo 80 de la respectiva ley reglamentaria únicamente se considera como posibles sujetos demandados al gobernador del estado, al Congreso del estado y a los municipios, debe tomarse en cuenta que se trata de una regulación enunciativa y no limitativa, ya que podría facultarse a otros órganos u organismos de la propia entidad o de los municipios de su territorio para expedir disposiciones generales, las que podrían ser impugnadas por una minoría legislativa.

Aún más, surge la interrogante sobre si por esa vía podrían impugnarse disposiciones de observancia general que fueran emitidas por órganos del Poder Judicial del estado, supuesto en el que aun cuando pudiera sostenerse que el propio poder resolvería la contienda, lo cierto es que la solución a esos conflictos constitucionales tiene especial relevancia respecto del régimen interno que debe reservarse a los tribunales constitucionales locales, tal como se adelantó en el caso de las controversias constitucionales del estado de Nuevo León y se profundizará más adelante.

En relación con el objeto de control de estas acciones de inconstitucionalidad, debe recordarse que por medio de las mismas no es posible impugnar disposiciones en materia electoral.

b. Acción por omisión legislativa

En la fracción III del artículo 105 antes referido se prevé la procedencia de la acción por omisión legislativa, destacando lo relativo a los sujetos legitimados, al objeto de control y a los efectos de la sentencia.

a) *Sujetos legitimados*. Están dotados de la prerrogativa constitucional para promover este medio de control el gobernador del Estado y cualquiera de los ayuntamientos de la propia entidad federativa.

b) *Objeto de control*. En este aspecto el artículo 96 de la respectiva ley reglamentaria precisa que procederá cuando se considere que el Congreso del estado no ha resuelto sobre la expedición de alguna ley o decreto y dicha omisión afecta el debido cumplimiento de la Constitución Política de esa entidad. Al respecto, conviene precisar que la mera existencia de una iniciativa de ley relacionada con la omisión impugnada no afecta la procedencia del juicio, pues el sobreseimiento únicamente se actualizará cuando en el curso del juicio se expida la ley correspondiente; además, de existir aquella el único efecto será que la o las comisiones que se encuentren analizándola rindan un informe dentro del juicio, tal como lo señala el artículo 103 de la propia ley reglamentaria.

Incluso, llama la atención que la omisión se actualizará también cuando la ley se haya expedido en forma deficiente sin regular adecuadamente algún precepto constitucional, por lo que el medio en comento podría constituir un mecanismo eficiente para lograr que las leyes locales regulen cabalmente las instituciones establecidas en la Constitución local.

También resulta relevante el hecho de que la acción por omisión no proceda contra la falta de ejercicio de la potestad normativa de los municipios, lo cual podría ser de gran utilidad, sobre todo por los efectos que sobre esta facultad tuvo la última reforma realizada al artículo 115 de la Constitución general de la República.

c) *Efectos de las sentencias*. Cuando el fallo del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Quintana Roo decrete la existencia de la omisión impugnada, surtirá sus efectos a partir de su publicación en el *Periódico Oficial* del estado y, con motivo de ello, comenzará a correr el plazo fijado en aquel para que se expida la ley o decreto de que se trate, el cual podrá ser hasta de un año y podrá disminuirse cuando el interés público lo exija. A pesar de lo anterior, surge la interrogante sobre las consecuencias de que el fallo no se acate por el órgano legislativo. Al respecto, debe tomarse en cuenta que en el artículo 96 de la ley regla-

mentaria de este medio de control se precisa que será aplicable la regulación relativa a las controversias constitucionales, la cual en el artículo 61 del propio ordenamiento prevé que ante la inexecución de la sentencia, el Pleno procederá a separar del cargo a la autoridad contumaz, en este caso los integrantes del Legislativo local, aun cuando al contar éstos con fuero debería pedir a la propia legislatura local su desafuero.

Como se advierte, esta regulación es diversa a la prevista en los artículos 105 y 107, fracción XVI, de la Constitución general de la República²⁷ y, además, lleva al extremo de solicitar la autorización del desafuero a los propios sujetos del mismo, por lo que se resulta necesario prever un sistema adecuado para lograr la ejecución de los respectivos fallos constitucionales, no sólo los dictados en las acciones por omisión, sino incluso en los otros medios de control del estado de Quintana Roo.

G. Tabasco

Del análisis de lo dispuesto en la Constitución Política del Estado de Tabasco, se advierte que en el inciso g de su artículo 65 prevé como medio de control abstracto la acción de revisión municipal. Al respecto se precisa que dicha acción podrá ser ejercida cuando menos por el 33% o más de los integrantes del cabildo del que emane la disposición general impugnada, sistema de legitimación acorde al previsto en la fracción II del artículo 105 de la Constitución general de la República. Además, destaca que conforme a lo previsto en la fracción III del artículo 12 de la Ley Reglamentaria del Artículo 65, fracción I, inciso g, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco en estas acciones de revisión municipal será parte el procurador general de justicia del estado, al cual conforme a lo previsto en el diverso 22 de este ordenamiento se le dará vista con la demanda para que en un plazo de quince días hábiles manifieste lo que a su representación corresponda, pudiendo hacer valer causas de improcedencia y de sobreseimiento, interponer recursos y velar por el debido cumplimiento de las sentencias.

²⁷ Véase tesis aislada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que lleva por rubro y datos de identificación: "CONSIGNACIÓN DE AUTORIDADES RESPONSABLES EN AMPARO. DIFERENCIAS ENTRE LAS ATRIBUCIONES PREVISTAS EN LAS FRACCIONES XVI Y XVII DEL ARTÍCULO 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS" (Tesis P.LIII/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, Novena Época, t. XXIV, agosto de 2006, p. 7).

H. *Tlaxcala*

Al tenor de lo previsto en el artículo 81 de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala, en este orden jurídico parcial se prevén dos medios abstractos de control de la constitucionalidad tanto la acción de inconstitucionalidad como la acción por omisión legislativa.

a. Acción de inconstitucionalidad

Del análisis de la regulación correspondiente, tanto de la prevista en el citado precepto constitucional como de la Ley de Control Constitucional del Estado de Tlaxcala, publicada el 30 de noviembre de 2001 en el *Periódico Oficial* de ese estado, se estima relevante pronunciarse sobre los sujetos legitimados para promover dicha acción, así como su objeto de control.

a) *Sujetos legitimados para promover la acción.* Conforme a lo establecido en las fracciones III y IV del artículo 81 de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala las leyes emitidas por el Congreso de este estado pueden impugnarse por el 25% de los diputados que integran el Poder Legislativo del estado, por la Comisión Estatal de Derechos Humanos, por la Universidad Autónoma del estado, por el procurador general de justicia del estado en los asuntos relativos a su función y por los partidos políticos debidamente registrados ante el Instituto Electoral del estado en asuntos de la materia electoral. A su vez, las disposiciones generales de los municipios pueden impugnarse por el o los diputados en cuyo distrito electoral se comprenda el ayuntamiento o concejo municipal que haya emitido la norma impugnada, por el gobernador del estado, por la Comisión Estatal de Derechos Humanos, por las universidades públicas estatales y por el procurador general de justicia del estado en los asuntos relativos a su función.

Como se advierte de esta regulación, el porcentaje que requieren representar las minorías legislativas para acudir a la acción de inconstitucionalidad local es únicamente del 25%, lo que convierte a este medio en un mecanismo útil para las minorías que no alcancen el 33% para acudir a la acción de inconstitucionalidad prevista en la fracción II del artículo 105 de la Constitución general; además, destaca que se faculte a la Universidad Autónoma de Tlaxcala para ejercer la mencionada acción, lo

que se estima adecuado al legitimar a un órgano del Estado que puede tener una especial sensibilidad en la interpretación de la Constitución.

Incluso, cabe agregar que en términos de lo previsto en los artículos 78 y 79 de la Ley de Control Constitucional del Estado de Tlaxcala, el porcentaje de diputados y municipales se calculará tomando en cuenta sólo a quienes estén en funciones de propietarios, excluyendo las vacantes no sustituidas al momento de presentarse la demanda. Aún más, si al obtenerse el porcentaje en comento, se tiene como resultado una cantidad fraccionada, bastará con que se ajusten los actores al número entero inmediato inferior.

b) *El objeto de control.* De la lectura de las fracciones II y III del artículo 81 de la Constitución en comento se advierte que aun cuando el Constituyente del estado de Tlaxcala atinadamente amplió los sujetos legitimados para promover la acción de inconstitucionalidad y redujo los porcentajes mínimos para ejercerla, lo cierto es que limitó el universo de normas impugnables únicamente a las provenientes de la legislatura local y de los ayuntamientos, dejando sin posibilidad de ser sometidos a este tamiz a los reglamentos y demás disposiciones generales que expide el Ejecutivo local.

b. Acción contra omisión legislativa

La fracción III del artículo 81 de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala prevé la acción contra omisiones legislativas destacando de su regulación lo relativo a los sujetos legitimados, a su objeto de control y a su parámetro de control.

a) *Sujetos legitimados.* Esta acción por omisión se deposita en “las autoridades estatales y municipales”, así como en las personas residentes en el estado. Ante ello, surge la interrogante sobre qué autoridades estatales o municipales pueden promover una acción contra omisión legislativa, ya que el término empleado por el legislador deja una gran amplitud al ser factible entender como autoridad estatal o municipal a todo aquél servidor público que goza de atribuciones para modificar unilateralmente la esfera jurídica de un gobernado. Más llamativo resulta el hecho de que se legitime para promover esta acción a las personas residentes en el estado.

En este último supuesto, cabe agregar que en el artículo 84 de la ley reglamentaria en comento se prevé que las personas morales acreditarán

que su domicilio social o el de alguna de sus sucursales se encuentra establecido en el territorio del estado, con cuando menos una antigüedad de un año, ya que de lo contrario se desechará la demanda.

Finalmente, es pertinente señalar que el hecho de legitimar a los particulares para hacer valer este medio de control tiene una especial trascendencia respecto de su articulación vertical con la procedencia del juicio de amparo, ya que en virtud de esta legitimación se juridifica el interés de los gobernados en la expedición de una ley siendo pertinente reflexionar sobre los efectos de la declaración de omisión y la posibilidad de controlar las resoluciones que ponen fin a esas acciones constitucionales por medio del juicio de garantías.

b) *Objeto de control*. A diferencia de lo que sucede en el caso de la acción de inconstitucionalidad prevista en la Constitución de la entidad en comento, donde este medio únicamente puede plantearse respecto de leyes locales o disposiciones generales de carácter municipal, en tratándose de la acción por omisión legislativa además es posible impugnar las omisiones del gobernador del estado, lo que implica someter al tamiz constitucional la falta de aprobación oportuna de los reglamentos y de las demás disposiciones generales que debe emitir el titular del Poder Ejecutivo.

c) *Parámetro de control*. De la lectura del párrafo primero de la fracción VI del artículo 81 de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala se advierte que la omisión legislativa impugnada puede tener su origen en una violación a lo previsto en la Constitución general de la República, no sólo a la Constitución y leyes locales. Con tal disposición resulta indudable que se extralimita la atribución constitucional del Pleno del Tribunal Superior de Justicia de esa entidad federativa, ya que el control de lo previsto en la Constitución general de la República únicamente puede ejercerse por los órganos constitucionalmente facultados para ello, es decir, por aquellos que en términos de lo establecido en esa norma fundamental pueden verificar su acatamiento, por lo que es conveniente modificar la referida fracción para la limitar la acción de mérito a la impugnación de omisiones respecto de lo previsto en las normas del orden local.

I. Veracruz

Conforme a lo establecido en los artículos 64 y 65 de la Constitución Política del Estado de Veracruz, la Sala Constitucional del Tribunal Su-

perior de Justicia de esa entidad federativa está facultado para conocer de acciones de inconstitucionalidad contra reglas generales y contra omisiones legislativas; e incluso para resolver peticiones formuladas por los demás tribunales y jueces del estado cuando tengan duda sobre la constitucionalidad o aplicación de una ley local, lo cual puede considerarse como una cuestión de inconstitucionalidad. A continuación se mencionan los principales rasgos distintivos de esos medios de control poniendo énfasis en los sujetos legitimados para promoverlos y en los efectos de las declaraciones de invalidez decretadas en ellos.

a. Acción de inconstitucionalidad

En relación con la regulación prevista en la fracción II del citado artículo 65, conviene destacar los aspectos relativos a los sujetos legitimados para promover este medio de control, así como los efectos de la sentencias que declaren la inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

a) *Sujetos legitimados*. Como se advierte de lo establecido en los incisos a y b de la referida fracción II, podrán promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes o decretos tanto el gobernador del estado como la tercera parte de los integrantes de la respectiva legislatura local, destacando que en esta regulación constitucional no se legitima ni al procurador de justicia del estado ni a los partidos políticos ni a algún organismo constitucional autónomo.

b) *Efectos de la declaración de invalidez*. Como lo precisa con toda claridad el párrafo último de la fracción II del artículo 65 en comento, las resoluciones dictadas en las acciones de inconstitucionalidad tendrán efectos generales cuando se hayan emitido por las dos terceras partes de los miembros del Pleno del Tribunal Superior de Justicia y surtirán efectos a partir de su publicación en la gaceta oficial del estado. Además, destaca que en el propio texto constitucional se prevé que dichos fallos no podrán “aplicarse retroactivamente excepto cuando se trate de asuntos del orden penal y en beneficio del inculpaado”.

Al respecto, cabe agregar que aun cuando la posibilidad de que las sentencias de invalidez dictadas en una acción de inconstitucionalidad puedan tener efectos hacia el pasado se prevé a nivel nacional en el artículo 105 de la Constitución general de la República, exclusivamente en materia penal, resulta discutible sostener que las situaciones jurídicas

creadas por una ley penal que en su momento surtió plenos efectos puedan destruirse por un fallo dictado por un tribunal constitucional local, dados los efectos retroactivos que con ello se dan a estas sentencias respecto de gobernados que no fueron parte en el juicio respectivo.

Sobre el particular debe destacarse que no se advierte inconveniente legal alguno para que las sentencias de los tribunales puedan retrotraer sus efectos respecto de las partes en el juicio respectivo, como sucede en el juicio de amparo en términos de lo establecido en el artículo 80 de su ley reglamentaria; sin embargo, tratándose de sentencias con efectos generales cuya consecuencia se traduce, generalmente, en expulsar del orden jurídico alguna disposición general o alguna de sus porciones normativas, es menester considerar que tales fallos implican una modificación del marco jurídico y, por ende, sus efectos, como los de todos los actos de autoridad, deben regirse por el principio de seguridad jurídica, especialmente por uno de los derechos fundamentales en el cual se plasma, como lo es el derecho a la irretroactividad.

En ese orden de ideas, un fallo constitucional con efectos generales podrá trascender hacia el pasado siempre y cuando en la propia Constitución general de la República se prevea tal posibilidad, ya que la misma conlleva una excepción al derecho a la irretroactividad de la ley, pues si la sentencia destruye consecuencias del pasado al invalidar la normativa aplicable en aquel momento y, por ende, sus actos de aplicación respecto de quienes no son parte en el proceso respectivo, se estará afectando la certeza que asistía a los que recibieron algún beneficio con motivo de esos actos de aplicación de la ley expulsada hacia el pasado.

Dicho en otras palabras, si al legislador le está vedado constitucionalmente suprimir las consecuencias de una ley aplicada en el pasado, ya que sus nuevos actos legislativos únicamente pueden concretarse respecto de las situaciones que acontezcan a partir de su entrada en vigor, también las sentencias de invalidez con efectos generales únicamente pueden trascender hacia el futuro, salvo que en la propia Constitución general de la República se les permita destruir los efectos de la norma invalidada concretados en el pasado.

Por tanto, en el caso de las sentencias de invalidez con efectos generales dictadas en un medio de control de la constitucionalidad de carácter local, al no existir un precepto específico en la Constitución general de la República que les permita tener efectos hacia el pasado, ni siquiera cuan-

do la ley invalidada sea penal, resulta discutible que se le impriman tales consecuencias a un fallo de esa naturaleza.

Para arribar a esta conclusión, debe recordarse que el párrafo primero del artículo 14 constitucional señala que “A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna”, sin que de ello pueda derivar como un principio constitucional que en materia penal debe darse la aplicación retroactiva en beneficio del inculcado, ya que ello constituye un derecho de raigambre legal, no constitucional.²⁸ Incluso, dicho texto constitucional también torna discutible sostener que la aplicación retroactiva en beneficio de los inculcados o de los sentenciados no genera un perjuicio, bien sea a la víctima o, en todos los casos, al Estado mexicano, el cual indudablemente se erige, para efectos constitucionales, en una persona, cuyos órganos titulares de la acción penal se encuentran jurídicamente interesados en la investigación, persecución e imposición de las penas.

Por tanto, resulta cuestionable que en los medios de control de la constitucionalidad previstos en el ámbito local se permita imprimir efectos retroactivos a las declaraciones de invalidez con efectos generales, incluso en el ámbito penal.

b. Acción por omisión legislativa

De lo previsto en la fracción III del artículo 65 de la Constitución Política del Estado de Veracruz conviene referirse tanto a los sujetos legitimados como a los efectos de las declaraciones de invalidez de las omisiones legislativas.

a) *Sujetos legitimados*. Al respecto destaca que por este medio de control podrán impugnar las omisiones de la legislatura del estado de Veracruz tanto el gobernador del estado como la tercera parte de los ayuntamientos,

²⁸ Al respecto destaca el voto particular del señor ministro Guillermo I. Ortiz Maya-goitia, visible en la página 350 del tomo VII, marzo de 1998, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, formulado respecto de la resolución dictada en la contradicción de tesis 26/97, emitida por mayoría de votos por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la cual derivó la tesis jurisprudencial que lleva por rubro y datos de identificación: “MULTAS FISCALES. DEBEN APLICARSE EN FORMA RETROACTIVA LAS NORMAS QUE RESULTEN BENÉFICAS AL PARTICULAR” (Tesis: 2a./J. 8/98, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VII, marzo de 1998, p. 333).

de donde llama la atención que no se legitime a un ayuntamiento en lo particular o a un grupo más reducido, ya que por la relevancia de la potestad legislativa local respecto del orden jurídico municipal, resultaría conveniente que cualquiera de esos órganos de gobierno municipal pudieran acudir al medio de control en comento; incluso, es de comentarse la dificultad que existirá para lograr el acuerdo entre una tercera parte de esos órganos colegiados para promover las acciones de mérito.

b) *Efectos de la declaración de omisión legislativa.* De especial relevancia resulta que en el párrafo último del citado artículo 65 se establece que con motivo de un fallo que reconozca la existencia de una omisión legislativa que afecte el debido cumplimiento de la Constitución del estado de Veracruz, el Congreso del estado tendrá dos periodos de sesiones ordinarias para que expida la ley o decreto sobre el cual exista la omisión, en la inteligencia de que transcurrido ese lapso sin atender la resolución, el propio Tribunal Superior de Justicia dictará las bases a que deban sujetarse las autoridades en tanto se expide dicha ley o decreto.

La constitucionalidad de esta atribución resulta discutible, ya que el artículo 116 de la Constitución general de la República no prevé supuesto alguno en el cual el Poder Legislativo pueda depositarse en un solo individuo, ni que dos o más de los poderes pueden reunirse en una sola persona o corporación.

A pesar de ello, es factible sostener que aun cuando en el supuesto antes referido el Tribunal Superior de Justicia ejercerá una facultad material y formalmente legislativa, lo cierto es que con ello no se deposita el Legislativo en un solo individuo al tratarse de un órgano jurisdiccional colegiado, ni en virtud de esa autorización constitucional se reúnen dos poderes en una misma corporación, ya que únicamente se estará en presencia de un ejercicio legislativo parcial por parte del Poder Judicial del estado, que estará limitado a la regulación materia de la omisión legislativa inconstitucional. Incluso debe recordarse que el párrafo segundo del artículo 116 constitucional permite a los poderes de los estados organizarse conforme a su propia Constitución, siempre y cuando no establezcan supuestos que actualicen las prohibiciones mencionadas.

c. Cuestión de inconstitucionalidad

En el caso del estado de Veracruz, la llamada cuestión de inconstitucionalidad se encuentra prevista en la fracción IV del artículo 64 de su

Constitución, en la cual se limita a señalar que las peticiones elevadas a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia por los jueces y demás tribunales del estado, serán resueltas por dicha Sala, que tendrán efectos suspensivos y deberá ser desahogadas en un plazo no mayor de treinta días naturales.

3. De la jurisdicción constitucional local de la libertad

En relación con esta jurisdicción análoga a la del juicio de amparo, conviene señalar que únicamente se ha previsto con claridad tanto en la Constitución Política del Estado de Tlaxcala como en la diversa del estado de Veracruz, y su finalidad primordial es tutelar los derechos fundamentales consagrados en ambas Constituciones respecto de actos provenientes de órganos de los propios estados y de sus municipios. Incluso, cabe agregar que para conformar un sistema integral de justicia constitucional local resulta indispensable el establecimiento de algún medio de control que permita a los gobernados impugnar los actos de autoridad que vulneren los derechos fundamentales que les confiera la respectiva Constitución local, por lo que en el caso de los referidos juicios protectores de derechos humanos resulta relevante analizar las particularidades que presentan, entre otras, los sujetos legitimados para promover el juicio, los actos de autoridad que son impugnables y, además, si el quejoso puede hacer valer pretensiones adicionales a la respectiva declaración de inconstitucionalidad.

A. El juicio de protección de derechos humanos del estado de Veracruz

En relación con la regulación de este juicio constitucional destacan los temas relativos a los sujetos legitimados, las autoridades responsables, los órganos competentes para conocer del juicio y de los actos inimpugnables.

a) *Sujetos legitimados.* Del análisis de lo previsto en la Ley del Juicio de Protección de Derechos Humanos del Estado de Veracruz publicada el 5 de julio de 2002 en la *Gaceta Oficial* de ese estado, destaca que el juicio de protección de derechos humanos puede ser promovido por personas físicas o morales. Además, llama la atención que también está legitimada

para promover ese juicio la Comisión Estatal de Derechos Humanos, lo que resulta relevante en tanto que se dota a un órgano del estado de la acción para solicitar la tutela jurisdiccional de los derechos humanos de los gobernados, lo que sin duda constituye una medida que puede constituir un relevante factor de eficacia de esa jurisdicción constitucional.

b) *Las autoridades responsables.* Conforme a lo establecido en el inciso f del artículo 2o. de la ley procesal antes referida, pueden ser autoridades responsables en un juicio de protección de derechos humanos los titulares de los poderes Legislativo o Ejecutivo del gobierno del estado, de los ayuntamientos o de los organismos autónomos del estado.

Esta circunstancia implica que no es procedente el juicio en comento para controvertir las resoluciones jurisdiccionales emitidas por la potestad local común, lo que se corrobora por lo previsto en la fracción II del artículo 30 del mencionado ordenamiento, conforme a la cual el juicio será improcedente contra actos de los tribunales y juzgados del Poder Judicial del estado, situación que también acontece respecto de otras autoridades jurisdiccionales de la entidad, como es el caso de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Al respecto, debe estimarse que al impedirse la procedencia del citado medio de control contra esa amplia gama de actos jurisdiccionales se impide establecer un sistema integral de justicia constitucional local, ya que el control de todas las determinaciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos y del trabajo no será de la competencia de un tribunal constitucional local, sino de los tribunales del Poder Judicial de la Federación, los que al ejercer un control indirecto de los derechos fundamentales previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales, podrán fijar el alcance de la respectiva Constitución local.

c) *De los órganos competentes.* Otro aspecto relevante de la regulación de estos medios de control local, atendiendo a las limitantes de recursos que se presentan a nivel local, es el relativo a los órganos que conocerán y resolverán del juicio protector de derechos humanos. Al respecto, destaca que en el sistema del estado de Veracruz, la competencia para conocer de ese juicio se divide en órganos de substanciación y un órgano de resolución.

En cuanto a la instrucción, la facultad se reserva a los jueces de primera instancia del ramo civil o mixtos, de los distritos judiciales del estado, es decir, desde la admisión de la demanda hasta dejar el juicio en estado de

resolución; a su vez, a la Sala Constitucional le corresponde dictar la sentencia definitiva y resolver los incidentes que en ella pudieran surgir.

Como se advierte, este mecanismo permite que se tenga una mayor capacidad de atención a los numerosos asuntos que se pueden presentar en la materia, aunado a que la Sala Constitucional podrá advertir las irregularidades que se pudieran presentar durante el trámite respectivo.

d) *De los actos inimpugnables.* Además de todas las resoluciones dictadas por los tribunales judiciales, administrativos y del trabajo,²⁹ atendiendo a lo previsto en las fracciones III y VI del artículo 30 de la ley en comento, el juicio de protección de derechos humanos es improcedente en el estado de Veracruz para controvertir tanto actos de autoridades electorales como actos en materia fiscal. Como se puede colegir, esta restricción afecta considerablemente al respectivo sistema integral, dado que, sobre todo, los actos de naturaleza administrativa fiscal escapan del tamiz del control constitucional local, en la propia sede, por lo que el apego de ese tipo de actos a lo previsto en la respectiva Constitución local, no será competencia de la jurisdicción constitucional local, sino de los órganos del Poder Judicial de la Federación, lo que es un factor contrario al fortalecimiento de la jurisdicción constitucional local.

B. *El juicio de protección constitucional del estado de Tlaxcala*

Por lo que se refiere a la regulación de este tipo de juicios, conviene mencionar lo relacionado con los sujetos legitimados, las autoridades responsables, los órganos competentes para conocer del juicio y los actos inimpugnables.

a) *Sujetos legitimados.* De la lectura de lo establecido en el artículo 65 de la Ley del Control Constitucional del Estado de Tlaxcala, publicada en el *Periódico Oficial* del estado el 30 de noviembre de 2001, se advierte que los particulares son los legitimados para promover este medio de control.

b) *Las autoridades responsables.* Conforme a lo previsto en la fracción I del artículo 50 del referido ordenamiento se advierte que el medio de control en comento es improcedente contra actos del Tribunal Supe-

²⁹ Véase Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, "La nueva Sala Constitucional en el estado de Veracruz", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa, 2003, t. IV, pp. 3775-3787 y Astudillo Reyes, César I., *op. cit.*, nota 6, pp. 73-78.

rior de Justicia, en cualquiera de sus funciones, así como de las salas de ese Tribunal, sin desconocer que las autoridades jurisdiccionales de primera instancia podrán emitir actos que se impugnen a través de este medio de control.

A pesar de lo anterior, llama la atención que en virtud de lo establecido en este ordenamiento, no es factible hacer referencia a un sistema integral de justicia constitucional, dado que todas las resoluciones emitidas por el Tribunal Superior y por sus salas, no podrán someterse al control constitucional local, siendo en todo caso la jurisdicción nacional la que, en vía de consecuencia, se pronuncie sobre el alcance de los preceptos de la Constitución local que pudieran violarse por el referido Tribunal.

c) *Los órganos competentes para conocer del juicio.* En esta jurisdicción, a diferencia de lo sucedido en la veracruzana, se establece como único órgano que conocerá y resolverá el juicio de protección constitucional, al Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado, en la inteligencia de que el presidente del Tribunal proveerá sobre la admisión y la suspensión del acto impugnado y, posteriormente, designará un magistrado instructor.

d) *Los actos inimpugnables.* Tomando en cuenta lo establecido en el artículo 50 de la Ley del Control Constitucional del Estado de Tlaxcala, el juicio de protección constitucional es improcedente contra actos de las autoridades electorales y, como ya se adelantó, tampoco es procedente para impugnar resoluciones del Tribunal Superior respectivo. Incluso, en relación con la procedencia de este juicio, es importante señalar que en el artículo 65 de la Ley en comento se precisa que su promoción es optativa.

Ahora bien, una vez precisados los anteriores rasgos distintivos de la jurisdicción constitucional local, se advierte que en adición a que los mismos carecen de una regulación básica en la Constitución general de la República que permita darles uniformidad, no están estructurados como un auténtico sistema integral, ya que a través de ellos no es posible controlar la gran mayoría de los actos de las autoridades que integran el respectivo orden estatal, en virtud de que aun cuando se ha dado un avance en materia de medios para el resguardo de las esferas competenciales así como en el caso de los medios para el control abstracto, lo cierto es que en la gran mayoría de las entidades federativas no existe un sistema que permita verificar la constitucionalidad de los actos de las autoridades jurisdiccionales, lo que genera un gran vacío que resulta necesario colmar

con objeto de establecer un sistema de control debidamente articulado entre los medios nacionales o federales y los locales.

De no establecerse un sistema integral de justicia constitucional local, basado en una reforma constitucional, la tutela de las decisiones fundamentales previstas en las 31 Constituciones locales seguirá en manos de los tribunales del Poder Judicial de la Federación, con todas las consecuencias que ello implica.

En ese tenor, cabe señalar que el nivel de tutela que se logra a través de los medios de control de la constitucionalidad locales constituye un factor relevante para la adecuada articulación de esos medios respecto de los nacionales, dado que si uno de los principales objetivos del desarrollo de esa jurisdicción local es permitir que las propias autoridades locales fijen el alcance de la respectiva Constitución local, ello no se lograría si una porción considerable de los planteamientos de violación a esta norma fundamental no encuentran cabida en los medios locales dando lugar a que se hagan valer como violaciones indirectas a través de los medios del resorte del Poder Judicial de la Federación.

Finalmente, conviene agregar que la adecuada articulación de los medios de control en comento debe buscar en todo momento la defensa plena de los derechos constitucionales de los gobernados e incluso de los poderes y órganos dotados de una esfera constitucional propia, por lo que cualquier limitación a la facultad de los órganos del Poder Judicial de la Federación, en cuanto a la posibilidad jurídica de estudiar violaciones indirectas a la Constitución general de la República, como consecuencia de una transgresión a la respectiva Constitución local, debe estar condicionada a que en la entidad federativa que corresponda ya se haya establecido el medio de control que permita al respectivo sujeto de derecho hacer valer la violación constitucional en comento, como se precisará en la propuesta que se presenta en el último apartado de este trabajo.

IV. LA ARTICULACIÓN ACTUAL ENTRE LOS MEDIOS DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA Y EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

Para precisar cuál es el estado actual que guarda la articulación entre los medios de control de la constitucionalidad local antes precisados y los diversos de carácter nacional o federal es necesario hacer referencia a su

articulación vertical,³⁰ específicamente respecto del juicio de amparo, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad. Incluso, es necesario mencionar si alguno de los sistemas de control de la constitucionalidad local vigentes permiten un control integral de la respectiva norma fundamental, o bien si se limitan a cubrir una porción del ámbito de la justicia constitucional local provocando que, otra porción del mismo, necesariamente quede en manos de los órganos del Poder Judicial de la Federación.

Para pronunciarse sobre el estado actual de la referida articulación debe comenzarse por señalar que conforme al diseño constitucional del Estado mexicano el hecho de que, en principio, los medios de control nacionales puedan resultar procedentes para impugnar las resoluciones emitidas en los medios de control locales, de ninguna manera implica afectación al sistema federal, pues ello no conlleva una intromisión de las autoridades federales respecto de lo decidido por tribunales de carácter local, ya que cuando la Suprema Corte ejerce la jurisdicción constitucional que le asiste para resolver los citados juicios no actúa como autoridad federal pues no está ejerciendo una atribución de esa naturaleza.

En efecto, atendiendo al ámbito conferido a los diversos órdenes jurídicos³¹ que conforman el orden jurídico nacional, debe reconocerse que las atribuciones que ejerce ese alto tribunal cuando resuelve un juicio de amparo, una controversia constitucional o una acción de inconstitucionalidad, corresponden al orden jurídico constitucional o superior, pues conforme a nuestra norma fundamental, su ejercicio no está destinado a regir exclusivamente en la esfera u orden jurídico parcial federal establecido en

³⁰ Conviene recordar que por articulación vertical se hace referencia a las reglas que rigen la procedencia o improcedencia de un medio jurisdiccional de control de la constitucionalidad respecto de lo resuelto en un diverso medio de control de esa naturaleza.

³¹ Véase tesis jurisprudencial que lleva por rubro, texto y datos de identificación: "ESTADO MEXICANO. ÓRDENES JURÍDICOS QUE LO INTEGRAN. De las disposiciones contenidas en los artículos 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 se advierte la existencia de cinco órdenes jurídicos en el Estado mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el municipal, el del Distrito Federal y el constitucional. Este último establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal, y corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como tribunal constitucional, definir la esfera competencial de tales órdenes jurídicos y, en su caso, salvaguardarla" (Tesis P./J. 136/2005, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, octubre de 2005, p. 2062).

la propia Constitución general, sino que está dirigido a velar por la permanencia de las normas constitucionales que inciden en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado mexicano.³²

A pesar de lo anterior, la conveniencia de fortalecer la “soberanía” otorgada en la Constitución general de la República a los estados de la República y de descargar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los demás órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación del conocimiento de múltiples conflictos que se suscitan al seno de los estados, justifica el desarrollo de una jurisdicción constitucional local, además, el establecimiento de las bases constitucionales que la rijan daría mayor eficacia y relevancia a lo previsto en las Constituciones políticas de los estados de la República y acercaría geográficamente aún más la administración de justicia a los pobladores de dichas entidades,

En ese orden de ideas, para estar en posibilidad de proponer algunas reformas constitucionales que den solidez a la jurisdicción constitucional local es menester analizar en qué términos se encuentra articulada actualmente respecto de la procedencia de los referidos medios nacionales de control.

Para tal fin, a continuación se precisan, a grandes rasgos, los principales problemas de procedencia del juicio de amparo, de la controversia constitucional y de la acción de inconstitucionalidad respecto de lo resuelto en los tres tipos de medios de control local mencionados en capítulo anterior de este ensayo, debiendo advertirse que únicamente se abordan algunos aspectos generales sobre esa problemática, ya que su análisis detenido escapa a los límites de este trabajo.

³² Cabe señalar que no obsta a esta conclusión el hecho de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sea parte del Poder Judicial de la Federación e incluso pueda conocer, vía atracción, de juicios federales, pues aun cuando los diversos órganos del Estado mexicano que ejercen atribuciones del orden jurídico superior puedan pertenecer tanto a la Federación como a los estados, como en el caso de las reformas constitucionales o únicamente a la Federación, como en el caso de la aprobación y ratificación de los tratados internacionales y la emisión de las leyes generales, lo cierto es que la naturaleza de la atribución ejercida es de naturaleza nacional, no de las limitadas a un específico orden jurídico parcial. En todo caso, en aras de fortalecer al federalismo mexicano, es conveniente reflexionar sobre mecanismos que permitan la participación vinculante de las legislaturas de los estados en la aprobación de las leyes generales y en la incorporación al orden jurídico nacional de los tratados internacionales que incidan en el ámbito local, así como en la aprobación y modificación de las leyes que rijan la integración y las atribuciones de los órganos que ejercen jurisdicción constitucional.

Cabe señalar que al abordar la referida temática debe tomarse en cuenta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que los órganos del Poder Judicial de la Federación, al conocer de los medios de control de la constitucionalidad de su competencia, están facultados para estudiar las violaciones indirectas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se hagan valer en cualquiera de ellos, aun cuando impliquen analizar y fijar el alcance de lo establecido en una Constitución local.

Sobre el particular resultan relevantes las tesis jurisprudenciales que llevan por rubro, texto y datos de identificación:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTÉN VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON LA LEY RECLAMADA. Resulta procedente el estudio del concepto de invalidez invocado en una acción de inconstitucionalidad, si en él se alega contravención al artículo 16 de la Constitución federal, en relación con otras disposiciones, sean de la Constitución local o de leyes secundarias, siempre que estén vinculadas de modo fundamental con el acto o la ley reclamados, como sucede en el caso en que se invocan transgresiones a disposiciones ordinarias y de la Constitución local dentro del proceso legislativo que culminó con el ordenamiento combatido que, de ser fundadas, lo invalidarían. Lo anterior es acorde con la finalidad perseguida en el artículo 105 de la carta magna, de someter a la decisión judicial el examen integral de validez de las leyes impugnadas (Tesis P./J. 4/99, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, IX, febrero de 1999, p. 288).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES PROCEDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTÉN VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON EL ACTO O LA LEY RECLAMADOS. Resulta procedente el estudio del concepto de invalidez invocado en una controversia constitucional, si en él se alega contravención al artículo 16 de la Constitución federal, en relación con otras disposiciones, sean de la Constitución local o de leyes secundarias, siempre que estén vinculadas de modo fundamental con el acto o la ley reclamados, como sucede en el caso en el que se invocan transgresiones a disposiciones ordinarias y de la Constitución local dentro del proceso legislativo que culminó con el ordenamiento combatido que, de ser fundadas, lo invalidarían. Lo anterior es acorde

con la finalidad perseguida en el artículo 105 de la carta magna, de someter a la decisión judicial el examen integral de validez de los actos impugnados” (Tesis P./J. 23/97, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, V, abril de 1997, p. 134).

CONSTITUCIÓN LOCAL. SI SE RECLAMA EN AMPARO SU TRANSGRESIÓN POR UNA LEY EMITIDA POR EL CONGRESO ESTATAL, CORRESPONDE A LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 84, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo y 10, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de los recursos de revisión interpuestos en contra de las sentencias que pronuncien los juzgados de Distrito en la audiencia constitucional cuando se impugnan leyes locales, por estimarlas directamente violatorias de la Constitución federal. En tal virtud, si se impugnan las disposiciones de una ley local por estimarlas contrarias a la Constitución Política de una entidad federativa, esto es, no por considerarlas directamente violatorias de la Constitución Federal, la Suprema Corte carece de competencia para conocer de la revisión interpuesta en contra de la sentencia pronunciada por el Juez Federal, correspondiendo la misma a un Tribunal Colegiado de Circuito (Tesis 2a. LIX/98, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, VII, abril de 1998, p. 246).

Como se advierte de lo señalado en estas tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha admitido sin reparo alguno que en una acción de inconstitucionalidad, en una controversia constitucional o en un juicio de amparo, es posible hacer valer violaciones a lo establecido en una Constitución local, lo que resulta totalmente lógico atendiendo a la naturaleza nacional de la jurisdicción constitucional encomendada a diversos órganos del Poder Judicial de la Federación y, sobre todo, ante la inexistencia, en la propia Constitución general de la República, de las bases de un sistema integral de justicia constitucional local, lo que constituye un factor fundamental, ya que ante la ausencia de esas bases, la jurisdicción nacional no debe cerrar sus puertas a los planteamientos de violación a las Constituciones locales y diversas leyes de esa índole, pues ello, lejos de beneficiar al sistema federalista, daría lugar a dejar en grave estado de indefensión a los gobernados e incluso a los poderes y órganos dotados de una esfera constitucional, al no contar con mecanismos idóneos para la

defensa de las Constituciones locales y de las demás disposiciones derivadas de las mismas.

En ese contexto, es pertinente abordar el estudio de la articulación vertical entre los referidos medios de control nacionales y los principales que actualmente existen en el ámbito local.

1. La procedencia del juicio de amparo respecto de lo resuelto en los medios de control locales

Puede considerarse que el juicio de amparo³³ constituye el medio de control de la constitucionalidad mediante el cual cualquier gobernado, incluidos los órganos del Estado cuando ven afectada su esfera competencial al seno de una relación a la cual acuden desprovistos de imperio, controvierte la constitucionalidad de un acto emitido por una autoridad con objeto de lograr la restitución en el goce de sus derechos fundamentales y su procedencia se encuentra sujeta a diversos requisitos previstos tanto en la Constitución general de la República como en la Ley de Amparo. Ante ello, para pronunciarse sobre su procedencia respecto de lo resuelto en un medio de control de la constitucionalidad es conveniente distinguir entre lo determinado en una controversia constitucional local, una acción de inconstitucionalidad, una cuestión de inconstitucionalidad o un juicio protector de derechos humanos. Además, debe recordarse que el juicio de amparo puede promoverse por dos vías, la indirecta generalmente ante juez de distrito y la directa ante un Tribunal Colegiado de Circuito y, respecto de la impugnación de los actos emitidos en relación con un juicio, conviene señalar que el juicio de amparo indirecto es procedente para impugnar actos emitidos dentro de un juicio, fuera de él y contra actos en ejecución de la sentencia respectiva; incluso, es la vía por medio de la cual una persona afectada con una resolución emitida en un juicio al que no fue llamada puede controvertir su legalidad, en tanto que tratándose de la sentencia emitida en un juicio o de cualquier otra resolución que le ponga fin, es la vía directa la procedente para impugnar en amparo ese tipo de fallos.

³³ Para profundizar en el estudio del juicio de amparo véase Fix-Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “El derecho de amparo en México”, en Fix-Zamudio Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *El derecho de amparo en el mundo*, México, Porrúa, 2006, pp. 461-521.

A. *El juicio de amparo contra actos emitidos en una controversia constitucional local*

Tratándose de actos emitidos en un juicio de controversia constitucional local, la problemática sobre la procedencia del juicio de amparo debe estudiarse desde dos puntos de vista, desde el relativo a los particulares que se vean afectados con motivo de lo determinado en un medio de control de esa naturaleza y desde el del órgano del Estado que pretenda impugnar lo resuelto en un medio de esa naturaleza mediante el juicio de garantías, atendiendo a lo previsto en el artículo 9o. de la Ley de Amparo.³⁴

a. *El juicio de amparo promovido por personas privadas contra actos emitidos en una controversia constitucional local*

En el supuesto de que el acto materia de impugnación en una controversia constitucional local fuera una disposición de observancia general, la procedencia del juicio de amparo contra lo resuelto en ese medio estaría determinada por el sentido del fallo constitucional local, ya que no podrían concretarse los efectos de una sentencia que otorgara el amparo contra la sentencia constitucional local que reconociera la validez de la norma general impugnada,³⁵ dado que la obligación controvertida en amparo tendría su origen en la ley respectiva no en el fallo que reconoce su validez. En cambio, cuando en la sentencia constitucional se declarara la invalidez de la norma impugnada, debe tomarse en cuenta si en ésta se establecía un beneficio a favor de una categoría de gobernados. En este supuesto, cabe señalar que en el curso del mismo juicio de controversia

³⁴ Véase tesis jurisprudencial de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que lleva por rubro y datos de identificación: “PERSONAS MORALES OFICIALES. CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CUANDO ACTÚAN COMO AUTORIDADES DEMANDADAS EN UN PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, POR ACTOS RELACIONADOS CON SERVIDORES PÚBLICOS MIEMBROS DE CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA” (Tesis: 2a./J. 45/2003, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVII, junio de 2003, p. 254).

³⁵ Véase la tesis jurisprudencial del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que lleva por rubro y datos de identificación: “IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SE ACTUALIZA CUANDO EXISTE LA IMPOSIBILIDAD JURÍDICA DE QUE SE PRODUZCAN LOS EFECTOS RESTITUTORIOS DE LA SENTENCIA CONCESORIA QUE, EN SU CASO, SE DICTE” (Tesis P./J. 90/97, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VI, diciembre de 1997, p. 9).

constitucional podrían dictarse actos que trascendieran a la esfera jurídica de esos gobernados como sería el caso de las resoluciones interlocutorias que suspendieran los efectos de un acto de aplicación de la ley impugnada.³⁶ Un supuesto donde pudiera presentarse esta situación tendría lugar cuando se impugnara en controversia constitucional local una ley que estableciera una exención a determinados contribuyentes respecto del pago de un tributo municipal. En este caso, surgiría la interrogante sobre si algún gobernado que se ubicara en esa categoría podría impugnar en el juicio de garantías la suspensión otorgada en la controversia constitucional local o la sentencia dictada en ésta que declarara su invalidez. De una primera reflexión podría sostenerse que el amparo es improcedente en la vía indirecta contra el acto dentro de juicio consistente en el otorgamiento de la suspensión respecto de la exención impugnada, ya que aun cuando la determinación judicial impediría al quejoso gozar de un beneficio tributario; sin embargo, finalmente, este juicio de amparo no sería procedente contra la resolución que pusiera fin a la controversia constitucional local y declarara la invalidez de la exención en comento.

Ello con base en la premisa consistente en que, atendiendo al principio de relatividad de las sentencias de amparo, la protección constitucional no podría concretarse al impugnar una sentencia de un tribunal constitucional local que tiene efectos generales, ya que aquel fallo protector no podría revivir la norma declarada inválida en la controversia local y, por ende, expulsada del orden jurídico, para ser aplicada única y exclusivamente en beneficio del quejoso.

³⁶ Cabe señalar que en la controversia constitucional prevista en la fracción I del artículo 105 constitucional, la suspensión procede únicamente contra los efectos de un acto de aplicación de una ley que se impugne en esa vía, aun cuando sea improcedente esa medida cautelar respecto de los efectos de la ley si ésta se impugna con motivo de su entrada en vigor. Véase tesis que lleva por rubro, texto y datos de identificación: “SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA PROHIBICIÓN DE OTORGARLA RESPECTO DE NORMAS GENERALES INCLUYE LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS Y SUS EFECTOS. La prohibición del artículo 14 de la ley reglamentaria de la materia, en el sentido de no otorgar la suspensión respecto de normas generales, incluidas las de tránsito, tiene como finalidad que no se paralicen sus efectos, por eso, cuando en la controversia constitucional se impugna una norma a través de su primer acto de aplicación, de proceder la medida cautelar solicitada, se suspenden los efectos y consecuencias del acto concreto de aplicación, pero de ninguna forma el contenido de la disposición legal aplicada” (Tesis 2a., XXXII/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Segunda Sala, Novena Época, t. XXI, marzo de 2005, p. 910).

A pesar de lo anterior, también puede sostenerse que al analogar la sentencia de invalidez a un acto legislativo con efectos derogatorios, en el caso de que la sentencia constitucional local invalide una disposición general que otorga a una categoría de gobernados un determinado beneficio, el objeto del juicio de amparo promovido en su contra sería restituir al quejoso en el goce de la garantía violada, por lo que la concesión del amparo únicamente trascendería a su esfera jurídica sin afectar el principio de relatividad de las sentencias lo que, incluso, permite sostener que el amparo promovido en la vía indirecta sí procede contra la suspensión decretada en la controversia constitucional local siempre y cuando en ésta se hubiere impugnado un acto concreto de aplicación de la norma que prevé el beneficio respectivo.

En ese orden, la vía procedente para impugnar la sentencia que declarara la invalidez de una norma general que previera un beneficio a los gobernados sería la directa ante un Tribunal Colegiado de Circuito, surgiendo la interrogante sobre si cualquiera de éstos podría acudir al juicio de amparo directo impugnando la sentencia de invalidez del tribunal constitucional local a pesar de que no fueron parte en el mismo ni legalmente puedan serlo, lo que incluso podría hacer cuestionable que no se permita llamarlos al juicio constitucional.

Al respecto, conviene señalar que aun cuando la declaración de invalidez que se realice en un juicio constitucional en el que únicamente son partes los órganos del Estado puede trascender a la esfera jurídica de los gobernados generándoles un perjuicio, lo cierto es que la causa de que no resulte necesario llamarlos al juicio respectivo consiste en que los intereses que son materia de control son los de los órganos del Estado que son parte en la controversia constitucional; sin embargo, debe admitirse que si el respectivo fallo constitucional, al tutelar intereses de los órganos del Estado, genera o sirve de sustento a una afectación a la esfera jurídica de los gobernados, éstos pueden impugnar dicho fallo, salvo restricción constitucional en contrario, mediante el juicio de amparo.

No obsta a esta conclusión la peculiar circunstancia de que la sentencia constitucional al proceder de un tribunal deba impugnarse en amparo directo y, además, al tener efectos generales, para ser reclamada en amparo se requiera que con su mero surtimiento de efectos, sin necesidad de un acto concreto de aplicación, cause un perjuicio a la esfera jurídica del quejoso.

Como se advierte, al no existir actualmente una causa de improcedencia que impidiera impugnar en amparo las sentencias de invalidez dictadas por un tribunal constitucional local respecto de normas que prevean beneficios a los gobernados, la procedencia del amparo en contra de esos fallos constitucionales conlleva una relevante mixtura de las reglas del amparo contra leyes y del amparo judicial, destacando que los sujetos del beneficio invalidado por el fallo constitucional podrían esperar al primer acto de aplicación en su perjuicio del “acto derogatorio” para controvertirlo por la vía indirecta.

A diferencia de lo anterior, en el supuesto de que en una controversia constitucional local se impugnaran disposiciones generales que impusieran a los gobernados una obligación consistente en una conducta positiva o negativa, el fallo que reconociera su validez no sería impugnable en amparo por los sujetos de derecho privado, ya que la obligación respectiva no tendría su origen en el fallo constitucional local, sino en la ley respectiva, a diferencia del supuesto en el que se impugnaran sentencias de invalidez de normas que establezcan beneficios, donde el origen de la afectación sí es la resolución constitucional.

También debe hacerse referencia al supuesto en el cual se impugna en la controversia constitucional local un acto concreto que por algún motivo conlleva un beneficio para un particular, como sucede, verbigracia, cuando se controvierte en esa vía constitucional un acto permisivo en virtud del cual se confirió una concesión, una autorización, un permiso o una licencia. En este caso, las resoluciones emitidas en el medio de control local, en tanto afecten los efectos jurídicos de esos actos permisivos, estarán trascendiendo a la esfera jurídica de su destinatario y, por ende, podrán impugnarse en el juicio de amparo, en el entendido de que el fallo protector que se dictara tendría la consecuencia de dejar sin efectos la resolución interlocutoria que otorgara la suspensión, o bien la sentencia de invalidez del tribunal constitucional local.

Incluso, por lo que se refiere a la necesidad de llamar al juicio respectivo a los gobernados que se vieron beneficiados con el acto permisivo que es materia de impugnación, conviene reiterar que la controversia constitucional local tiene por objeto fundamental verificar si los poderes u órganos que son parte en la misma han actuado en apego al marco constitucional que les confiere y les acota sus atribuciones, de ahí que formalmente en esos juicios no se ventilen derechos de los gobernados, por lo que no es necesario llamarlos al juicio correspondiente.

En el caso de actos concretos que podrían impugnarse en una controversia constitucional local también conviene destacar el supuesto en el que la legislatura local decide revocar el mandato a un integrante de un ayuntamiento o destituir o no ratificar a un magistrado del Tribunal Superior de Justicia del estado respectivo. En este supuesto debe recordarse que conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,³⁷ el órgano colegiado al que pertenece el servidor público respecto del cual se dicte un acto de esa naturaleza tiene interés legítimo para promover controversia constitucional, por lo que dicho criterio podría aplicarse sin mayor reparo en el caso de las controversias locales en las que un ayuntamiento impugnara actos de esa naturaleza a diferencia del caso en el que se tratara de un magistrado de un Tribunal Superior de Justicia, en el cual podría surgir el problema consistente en que el órgano resolutor fuera juez y parte, relevante tema que será abordado más adelante.

Con independencia de lo anterior, debe reconocerse que también los servidores públicos en cuyo perjuicio se emitieran esos actos podría acudir al juicio de amparo con la finalidad de tutelar sus derechos fundamentales,³⁸ resultando irrelevante para la procedencia de este juicio el hecho de que, por ejemplo, en el caso del integrante de un ayuntamiento el cargo lo hubiera obtenido por elección popular, pues lo cierto es que no estaría solicitando la tutela de derechos políticos, sino simplemente que la legislatura local se apegara al procedimiento aplicable y, además, efectivamente se hubiera actualizado la causa grave que legalmente puede justificar la revocación del mandato.

En este supuesto, donde curiosamente procederían tanto la controversia constitucional local como el juicio de amparo, surge la interrogante

³⁷ Véase tesis jurisprudenciales que llevan por rubro y datos de identificación: “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA ACUDIR A ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, CUANDO SE AFECTE SU INDEPENDENCIA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL CON MOTIVO DE UN JUICIO POLÍTICO SEGUIDO A SUS INTEGRANTES” (Tesis P./J. 54/2004, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, agosto de 2004, p. 1154) y “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SE ACTUALIZA EL INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO PARA ACUDIR A ESTA VÍA CUANDO SE EMITAN ACTOS DE AUTORIDAD QUE VULNEREN SU INTEGRACIÓN” (Tesis P./J. 84/2001, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, julio de 2001, p. 925).

³⁸ Véase la tesis que lleva por rubro y datos de identificación: “AYUNTAMIENTOS, AMPARO PROCEDENTE CONTRA LA SEPARACION DE LOS” (Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. LXIV, p. 2217).

sobre si este último medio podría promoverse contra la resolución dictada en ese medio local cuando en éste se reconociera la validez de la determinación legislativa impugnada. Al respecto, cabe señalar que si el servidor público afectado no acudió al juicio de amparo dentro del plazo legal contado a partir de que tuvo conocimiento del acto legislativo que le privó de su cargo público, deberá entenderse que en lo personal ha consentido dicho acto; incluso, tampoco podrá impugnar la resolución del tribunal constitucional local que sostenga la validez de su separación del cargo, ya que ésta no afectará su interés jurídico, en virtud de que el interés que se ventiló en ese juicio fue el del órgano al que pertenecía y, además, el perjuicio a su esfera jurídica se sustentará en la determinación legislativa, no en el fallo constitucional. Además, en el caso de que el afectado hubiera promovido juicio de amparo, el hecho de que previamente se resolviera la controversia local no trascendería a la procedencia del juicio de garantías, siendo innecesario que ampliara la demanda de amparo para señalar como acto reclamado la sentencia que reconociera la validez del acto impugnado en aquella controversia, al no tratarse de un acto que trasciende a su esfera jurídica ni ser la fuente inmediata de la violación de garantías de la que se duele.³⁹

*b. El juicio de amparo promovido por personas morales
oficiales en contra de actos emitidos en una controversia
constitucional local*

De la interpretación que ha realizado la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de lo establecido en el artículo 9o. de la Ley de Amparo, es factible sostener que un órgano del Estado puede válidamente acudir al juicio del amparo cuando sufre una afectación en su esfera jurídica con motivo de un acto proveniente de otro órgano de esa naturaleza, si este acto tiene su origen en una ley que regula una relación jurídica en la cual el órgano o poder afectado acude desprovisto de imperio. Esta situa-

³⁹ En este supuesto podría surgir el debate sobre los efectos de cosa juzgada del fallo dictado en la controversia constitucional local que reconoce la validez de la respectiva determinación legislativa, siendo posible sostener que al tratarse de violaciones de diversa naturaleza, unas de ámbito local y otras a la Constitución general de la República, aquella sentencia no impediría que procediera e, incluso, prosperará el amparo promovido por el servidor público destituido.

ción puede presentarse en tres diversos supuestos. El primero, cuando se trata de actos administrativos donde un órgano se debe someter a la potestad o competencia de la autoridad administrativa, para desarrollar alguna actividad o con motivo de ubicarse en un supuesto de hecho. Entre otros ejemplos pueden señalarse cuando un órgano del Estado realiza la importación de bienes, construye inmuebles o solicita actos permisivos sujetándose al mismo régimen que los particulares; incluso, cuando le corresponde trasladar y enterar impuesto al valor agregado o retener el impuesto sobre la renta generado por los ingresos que reciben sus trabajadores. El segundo supuesto se da ante actos jurisdiccionales que trascienden a las esfera jurídica de los órganos del Estado, cuando a la relación jurídica que subyace al juicio respectivo acudieron desprovistos de imperio, como sucede cuando a dicha relación acudieron como arrendatarios, como contratistas de una obra o como patrones equiparados.⁴⁰ Un tercer supuesto puede acontecer cuando el legislador modifica el régimen legal aplicable a una relación de esa naturaleza entre el Estado y los particulares, incluyendo a los órganos del Estado que en el pasado se han ubicado en esa posición.

En ese tenor, cuando la autoridad administrativa niega una licencia de construcción o sanciona a un órgano del Estado por no apearse a un reglamento de construcciones o le embarga precautoriamente mercancías que importó o, cuando un tribunal condena a un órgano de esa naturaleza en un juicio civil o en un juicio laboral, en principio, el órgano del Estado afectado con esos actos podrá impugnarlos mediante el juicio de amparo.

Ante ello, si se admite la procedencia de la controversia constitucional local contra actos de esa naturaleza, especialmente administrativos, surgirá sin duda la posibilidad de que los órganos afectados por el fallo respectivo

⁴⁰ Véase tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuyos rubros y datos de identificación señalan: “TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO DE CHIAPAS. SU CESE NO CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO” (Tesis 2a. C/99, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, julio de 1999, p. 370) y “FISCO, IMPROCEDENCIA DEL AMPARO PROMOVIDO POR EL” (Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. LXVI, p. 584). Entre los actos que podría impugnar en amparo un órgano del Estado con motivo de una relación a la que acude desprovisto de imperio destacan las determinaciones judiciales en las que se le sanciona por cuestiones relacionadas con la retención y entero de pensiones alimenticias que sus trabajadores deben cubrir a sus cónyuges).

promuevan en su contra juicio de amparo, ya que a la relación jurídica de origen habrán acudido desprovistos de imperio, lo que precisamente torna procedente este juicio y, generalmente, debiera provocar la improcedencia de una controversia constitucional sea nacional o local contra ese tipo de actos.

Como se advierte, lo expuesto en este apartado revela la importancia de establecer en la Constitución general de la República las bases de esa jurisdicción que permitan considerar como una causa manifiesta e indudable de improcedencia del juicio de amparo la impugnación de las determinaciones adoptadas en una controversia constitucional local en relación con la litis materia de estos juicios, sin menoscabo de reconocer que tratamiento diverso requeriría la procedencia del amparo respecto de las medidas de apremio o de las sanciones que el respectivo tribunal constitucional local impusiera a personas físicas.

B. El juicio de amparo contra las resoluciones emitidas en una acción de inconstitucionalidad local

Tomando en cuenta que en la acción de inconstitucionalidad local, por lo regular, serán impugnables disposiciones de observancia general, es importante señalar que si en los fallos dictados en ese medio se reconoce la validez de una norma, los afectados no podrán acudir al amparo contra la sentencia respectiva, ya que la misma no trasciende a su interés jurídico. En todo caso, si los particulares pretenden impugnar leyes locales, deben acudir al amparo contra leyes ante juez de distrito, para lo cual deberán estar pendientes de la fecha de entrada en vigor.

En el supuesto de que la ley impugnada se declare inválida en la acción de inconstitucionalidad local y aquélla confiera algún beneficio a una categoría de gobernados, la procedencia del amparo respecto de esa determinación resultará cuestionable, dado que, como ya se mencionó, las sentencias de amparo no pueden tener efectos generales reestableciendo la vigencia de una norma expulsada por el tribunal constitucional local.

En el caso de las acciones por omisión legislativa, tampoco será procedente el juicio de amparo contra lo resuelto en ellas, incluso en el supuesto en el que se legitima a un gobernado para acudir a dicha acción, ya que de ninguna forma puede ser materia de análisis en un juicio de garantías el

estudio de la existencia de una omisión legislativa. En todo caso, podría aceptarse la procedencia del amparo contra actos dentro de juicio cuando se legitima a un particular para promover esa acción constitucional y la demanda se le desecha, supuesto en el cual la determinación judicial trasciende a la esfera jurídica de un gobernado y, además, al tratarse de un acto concreto sí es factible que se concreten los efectos del fallo protector.

C. El juicio de amparo contra las resoluciones dictadas en una cuestión de inconstitucionalidad

Como se vio en el primer capítulo de este escrito la cuestión de constitucionalidad implica, por lo regular, un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una norma general que debe aplicarse dentro de un juicio, sólo en casos excepcionales se permite que una cuestión de constitucionalidad se promueva fuera de juicio, como se prevé en la regulación aplicable del estado de Coahuila. En ese tenor, con independencia del sentido de la determinación adoptada en un medio de control de esa naturaleza, lo cierto es que la misma trascenderá necesariamente a la esfera jurídica de alguna de las partes dentro del juicio respectivo, bien sea que se declare la invalidez de la norma cuestionada o que se reconozca su validez. Generalmente estas determinaciones constitucionales tendrán el carácter de actos dentro de juicio que tengan una ejecución de imposible reparación por lo que en su contra procederá el juicio de amparo en la vía indirecta, aun cuando los términos en que se regule la incorporación del fallo emitido en la cuestión constitucional a la sentencia ordinaria que deba dictarse, podrían dar lugar a que dicho fallo fuera impugnado en amparo directo como una violación procesal o como un acto con efectos generales.

Por ello, cabe señalar que si lo determinado en la cuestión de constitucionalidad tiene efectos generales, lo cierto es que la sentencia constitucional respectiva se concretará en el fallo emitido por el tribunal ordinario que conoce del juicio correspondiente, por lo que en la demanda de amparo directo, tomando en cuenta lo señalado en la fracción IV del artículo 166 de la Ley de Amparo, la parte afectada con la sentencia en la cual se aplique lo determinado al resolver la cuestión de constitucionalidad, al hacer valer sus conceptos de violación podrá plantear vicios a la sentencia

constitucional con efectos generales, sin señalarla como acto reclamado,⁴¹ sin menoscabo de que el acto reclamado en ese juicio de garantías sea únicamente la sentencia definitiva que puso fin al juicio ordinario.

Por tanto, con independencia de la vía en la que fuera impugnado, lo cierto es que no se advierte obstáculo alguno para que en el juicio de amparo se analice la constitucionalidad de lo resuelto en una cuestión de constitucionalidad surgida dentro de un juicio seguido ante la potestad común

Sólo en el caso de que ese medio local de control se promoviera por una autoridad como una mera consulta sobre la constitucionalidad de una ley, sin relación alguna con el desarrollo de un juicio, como sucede en el sistema de control del estado de Coahuila, es factible concluir que el juicio de amparo no sería, por lo regular, el medio de control precedente para impugnar lo resuelto en ese tipo de juicios constitucionales.

D. El juicio de amparo contra las resoluciones dictadas en un juicio local protector de derechos humanos

Si en el orden jurídico parcial de algún estado de la República se establece un medio de defensa que permite a los gobernados solicitar la tutela de sus derechos fundamentales garantizados en la respectiva Constitución local ante actos de las autoridades locales que puedan transgredirlos, debe estimarse que, en principio, no existe obstáculo alguno para que las partes actora o tercera afectada por lo resuelto en el juicio local puedan promover un juicio de amparo para impugnar cualquier determinación que se adopte en ese tipo de juicios. Es decir, tanto el gobernado que impugnó un acto de autoridad ante el tribunal constitucional local como el que recibió algún beneficio jurídico con motivo de la emisión de ese acto, podrán promover un juicio de amparo contra lo resuelto en el juicio local protector de derechos humanos.

Cabe agregar que contra estas resoluciones locales no podrán promover juicio de amparo los órganos del estado que hayan emitido el respec-

⁴¹ En relación con la impugnación en amparo directo de actos con efectos generales aplicados en una sentencia definitiva véase Coello Cetina, Rafael, “El juicio de amparo directo como medio de control de la constitucionalidad de las reglas generales administrativas”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa 2003, t. I, pp. 689-722.

tivo acto de autoridad, ya que al haber actuado investidos de imperio, no es el juicio de amparo el medio para controvertir esas sentencias.

En cuanto al principio de definitividad aplicable en el juicio de amparo, cabe señalar que no puede considerarse como un medio de defensa de agotamiento obligatorio el juicio protector de derechos humanos local, ya que las violaciones que se hagan valer en el juicio de garantías, al implicar una violación a lo previsto en la Constitución general de la República no pueden ser materia de análisis en el medio de control local; sin embargo, tratándose del planteamiento de violaciones indirectas o de mera legalidad, es posible sostener que los tribunales locales que conozcan del referido juicio protector sí pueden pronunciarse sobre los vicios de aplicación del marco jurídico local o municipal, por lo que si en una demanda de amparo únicamente se hacen valer vicios de esa naturaleza sí será exigible haber agotado previamente el juicio local para la protección de derechos humanos.⁴²

2. La procedencia de la controversia constitucional respecto de lo resuelto en los medios de control locales

En el caso de la articulación existente entre la controversia constitucional prevista en la fracción I del artículo 105 constitucional y los medios de control de la constitucionalidad establecidos en una Constitución local, es pertinente realizar su análisis distinguiendo entre los actos emitidos en el curso de una controversia constitucional, una acción de inconstitucionalidad, una cuestión de constitucionalidad y un juicio protector de los derechos humanos, todos ellos de carácter local.

⁴² Similar situación acontece con el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al cual se ha reconocido la competencia para conocer de los vicios de legalidad de los actos que se impugnen en el juicio contencioso administrativo, incluso, cuando se trate de reglas generales, tal como deriva de la tesis que lleva por rubro y datos de identificación: “CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBE PRONUNCIARSE SOBRE LOS VICIOS DE LEGALIDAD QUE EN LA DEMANDA RESPECTIVA SE ATRIBUYAN A LAS REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS APLICADAS EN PERJUICIO DEL ACTOR EN LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA IMPUGNADA EN FORMA DESTACADA” (Tesis 2a./J. 108/2004, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, septiembre de 2004, p. 220).

A. *La controversia constitucional nacional contra lo resuelto en una controversia constitucional local*

Si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido el criterio jurisprudencial consistente en que la controversia constitucional no es procedente para impugnar las resoluciones emitidas por tribunales, lo cierto es que ese criterio se ha sostenido respecto de sentencias dictadas en juicios en los que un particular es parte, como sucede en los juicios contencioso administrativos. Cabe señalar que la tesis jurisprudencial respectiva lleva por rubro, texto y datos de identificación: CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO SON LA VÍA IDÓNEA PARA COMBATIR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, AUN CUANDO SE ALEGUEN CUESTIONES CONSTITUCIONALES. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 98/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. X, septiembre de 1999, p. 703, de rubro: CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, estableció que si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, debe analizarse todo tipo de violaciones a la Constitución federal, sin importar sus características formales o su relación mediata o inmediata con la norma fundamental. Sin embargo, dicha amplitud para ejercitar la acción de controversia constitucional, no puede llegar al extremo de considerarla como la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo, incluso cuando se aleguen cuestiones constitucionales, porque dichos tribunales al dirimir conflictos que han sido sometidos a su conocimiento, ejercen facultades de control jurisdiccional, razón por la cual por este medio no puede plantearse la invalidez de una resolución dictada en un juicio, pues ello lo haría un recurso o ulterior medio de defensa para someter a revisión la misma cuestión litigiosa debatida en el procedimiento natural, además de que en éste no se dirimen conflictos entre los órganos, poderes o entes a que se refieren los artículos 105, fracción I, de la Constitución federal y 10 de la ley reglamentaria de la materia, sino que tiene como objeto salvaguardar los intereses de los go-

bernados (Tesis P./J. 117/2000, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XII, octubre de 2000, p. 1088).

El precedente del que deriva este relevante criterio jurisprudencial se sostuvo el 8 de agosto de 2000, al resolver la controversia constitucional 16/99 promovida por el Ayuntamiento del Municipio de Hermosillo, contra una resolución dictada por el Tribunal Contencioso Administrativo del estado de Sonora que declaró la nulidad de las sanciones impuestas por dicho ayuntamiento a diversos servidores públicos al haber incurrido en diversas faltas administrativas y en él se advierte con claridad que uno de los motivos fundamentales de la improcedencia de la controversia constitucional promovida, fue el hecho de que en el juicio contencioso administrativo no habían sido parte los órganos o poderes a los que se refiere la fracción I del artículo 105 constitucional.⁴³

En ese orden, debe estimarse que en términos generales sí resulta procedente la controversia constitucional que se promueva ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra una sentencia dictada en una controversia constitucional local, ya que en ésta se ha resuelto una contienda entre poderes y órganos de la naturaleza de los previstos en la fracción I del artículo 105 constitucional. Esta conclusión se sostiene respecto de lo determinado en la sentencia que ponga fin a una controversia constitucional local, siendo necesario un mayor análisis respecto de la posibilidad de impugnar en aquel medio lo determinado en los actos intraprocesales que se dictan en el curso de esos juicios locales. Incluso, especial análisis requiere determinar si resultaría procedente la controversia constitucional promovida ante la Suprema Corte por organismos constitucionales autónomos locales contra las sentencias dictadas en una controversia constitucional local, dado que en el inciso h de la fracción I del

⁴³ Cabe señalar que este criterio se sostuvo previamente en la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 23/97, promovida por el Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado en la Zona Metropolitana contra una sentencia dictada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco, en la cual se declaró la nulidad de un crédito fiscal fincado por dicho organismo municipal al considerarse que el mismo carecía de atribuciones constitucionales para emitir dicho acto respecto de los derechos por uso del alcantarillado. Véase tesis aislada que lleva por rubro y datos de identificación: tesis aislada: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO SON LA VÍA IDÓNEA PARA COMBATIR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES" (Tesis 2a. LXXXVII/98, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VII, junio de 1998, p. 421).

artículo 105 constitucional únicamente se hace referencia a las controversias suscitadas “entre dos poderes de un mismo Estado”.

Incluso, en cuanto a la necesidad de agotar el medio de control local antes de acudir a la controversia nacional debe recordarse que la Suprema Corte ha determinado que ello no es necesario cuando se hacen valer violaciones directas a lo previsto en la Constitución general de la República,⁴⁴ por lo que basta que en la demanda se realicen planteamientos de esa naturaleza para que, actualmente, sea innecesario agotar la controversia constitucional local antes de acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

B. La controversia constitucional nacional contra lo resuelto en una acción de inconstitucionalidad local

Si el respectivo tribunal constitucional local declara la invalidez de una ley o de un reglamento al resolver una acción de inconstitucionalidad, debe estimarse que la legislatura local o, en su caso, el ayuntamiento

⁴⁴ Al respecto resulta aplicable la tesis jurisprudencial plenaria que lleva por rubro, texto y datos de identificación: “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). El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las controversias constitucionales son improcedentes cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto; sin embargo, esta causal de improcedencia no opera, aunque existan otros medios de defensa previstos en las legislaciones locales, cuando en la demanda se invocan violaciones directas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque estas cuestiones sólo toca resolverlas a la Suprema Corte de Justicia. Ahora bien, el artículo 56, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave establece que corresponde al Poder Judicial de esa entidad “garantizar la supremacía y control de esta Constitución mediante su interpretación y anular las leyes o decretos contrarios a ella”; y los artículos 64, fracción III, y 65, fracción I, del mismo ordenamiento dan competencia a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del estado para tramitar esas controversias, así como para formular los proyectos que el Pleno de dicho Tribunal local resolverá en definitiva. Por lo tanto, los promoventes de la diversa controversia constitucional prevista en la fracción I del artículo 105 constitucional no tienen la carga de agotar previamente aquel medio de defensa local si en la demanda respectiva plantean violaciones inmediatas y directas a la ley fundamental” (Tesis P./J. 116/2005, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, septiembre de 2005, p. 893).

respectivo están legitimados para acudir al juicio de controversia constitucional para impugnar tal determinación, pues aun cuando aquélla se hubiere promovido por una minoría legislativa, lo cierto es que en el juicio respectivo no tuvo lugar una contienda en la que fuera parte algún particular. Dicho en otras palabras, lo que torna procedente una controversia constitucional contra una sentencia dictada por un tribunal, es el hecho de que en el juicio respectivo únicamente se hayan ventilado intereses de los órganos del Estado, no intereses de los gobernados, dado que ese juicio constitucional tiene como finalidad esencial resolver conflictos entre poderes u órganos del estado. Por ello, este medio de control sí es procedente contra la declaración de invalidez emitida en un medio de control abstracto resuelto por un tribunal constitucional local.

Además, en el caso de que el fallo dictado en un acción de esa naturaleza reconozca la validez de la norma impugnada, la minoría legislativa que promueva la acción de inconstitucionalidad no podrá promover una controversia constitucional contra dicho fallo, ya que la misma no representa a un poder de los mencionados en el inciso h de la fracción I del artículo 105 constitucional, ni le corresponde ejercer alguna esfera competencial delimitada en la respectiva Constitución local, como sí sucede con los organismos constitucionales autónomos, de ahí que si la acción fue promovida por uno de estos organismos, sí podría aceptarse la procedencia de aquel medio de control, al constituir, materialmente, un poder de los que integran al estado respectivo.

C. La controversia constitucional nacional contra lo resuelto en una cuestión de constitucionalidad o en un juicio local protector de derechos humanos

Si al resolver una cuestión de constitucionalidad se declara inválida la disposición general que sea objeto de la misma, debe tomarse en cuenta que dicha cuestión constituye un procedimiento autónomo, diverso al juicio ordinario dentro del cual surgió la misma, por lo que con independencia de que en ese procedimiento constitucional se llame o no a la autoridad que emitió la norma general materia de pronunciamiento, lo cierto es que el fallo que la invalida trasciende a su esfera competencial y, por ende, en principio, el mismo podría impugnarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por medio de una controversia constitucio-

nal, ya que se trata de una resolución emitida en un medio de control abstracto, donde propiamente no son parte los gobernados.

Por otra parte, dada la naturaleza de la litis de un juicio protector de derechos humanos, difícilmente podría darse la procedencia de una controversia constitucional en contra de lo resuelto en un juicio de esa naturaleza, donde generalmente una de las partes será un gobernado o un órgano del Estado al seno de una relación a la cual acudió desprovisto de impero.

En ese orden de ideas, atendiendo al sistema que actualmente rige la procedencia de la referida controversia constitucional, es factible sostener que, por lo regular, este medio nacional procedería para impugnar lo determinado en diversos medios locales de control de la constitucionalidad, lo que afecta la eficacia de esta jurisdicción local y, por ende, justifica articular debidamente estos medios respecto de los nacionales.

3. La procedencia de la acción de inconstitucionalidad respecto de lo resuelto en los medios de control locales

Como se advierte de la lectura de lo previsto en la fracción II del artículo 105 de la Constitución general de la República, las acciones de inconstitucionalidad son procedentes contra tratados internacionales, leyes del Congreso de la Unión, de las legislaturas locales o de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En ese tenor, en principio, no se advierte en qué medida podría proceder un juicio de esa naturaleza contra lo resuelto en una controversia constitucional, una acción de inconstitucionalidad, una cuestión de constitucionalidad o un juicio protector de derechos humanos, todos de naturaleza local, si el acto que derive de estos medios de control constituye una sentencia. A pesar de ello, es importante reflexionar sobre la naturaleza de las sentencias dictadas en estos medios de control cuya consecuencia sea la invalidez de una norma general y, por ende, su expulsión del respectivo orden jurídico, lo que materialmente es análogo a los efectos de un acto legislativo derogatorio.

En ese tenor, si en una acción de inconstitucionalidad local se llegara a invalidar un precepto de una ley en materia electoral, dicho fallo podría dar lugar a una modificación legal trascendente que pudiera apegarse o no a lo establecido en la Constitución general de la República, por lo que para determinar si es procedente una acción de inconstitucionalidad respecto de ese tipo de sentencias con efectos derogatorios, es necesario de-

terminar si las mismas se pueden analogar a un acto formal y materialmente legislativo.

Al respecto, conforme a una postura favorable al control constitucional pleno, se estima que si los referidos fallos conllevan la modificación de lo establecido en una ley local los mismos sí son impugnables a través del medio de control previsto en la fracción II del artículo 105 de la Constitución general de la República, ya que de lo contrario quedarían fuera de este control actos que conforme a la respectiva Constitución local tienen la misma fuerza y rango que las leyes expedidas por la legislatura local, sin menoscabo de reconocer que problema diverso sería determinar quién se encuentra legitimado para promover la acción respectiva, pues aun cuando en materia electoral lo serían los partidos políticos, en el caso de las demás leyes difícil resultaría aceptar que una minoría legislativa pudiera ejercer la acción de inconstitucionalidad respecto de un acto derogatorio que no fue aprobado por la mayoría del órgano al que pertenecen. En todo caso, sería el procurador general de la República el que también estaría legitimado para impugnar los referidos actos derogatorios. De aceptarse lo anterior, a la misma conclusión se arribaría tratándose de una sentencia con efectos materialmente derogatorios dictada en una controversia constitucional o una cuestión de constitucionalidad local.

Como se advierte de lo expuesto, al no estar previstas las bases constitucionales de un sistema integral de jurisdicción constitucional local, menos aún están contempladas en la propia Constitución general de la República las reglas que permitan la eficacia protectora de esos medios de control, lo que se corrobora por la inexistencia de reglas relativas a la definitividad e inimpugnabilidad de los fallos constitucionales locales y, por ende, limitaciones a la competencia de los juzgadores nacionales sobre el control de lo establecido en las Constituciones locales.

En ese tenor, se estima conveniente proponer un sistema integral de justicia constitucional local que además, simultáneamente, tome en cuenta la necesidad de distribuir atribuciones de control constitucional, nacional y local, entre las respectivas jurisdicciones.

V. PROPUESTAS DE ARTICULACIÓN ENTRE LOS MEDIOS DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD NACIONALES Y LOCALES

Como deriva de lo antes precisado, la ausencia de una regulación constitucional que sienta las bases de la articulación entre los medios de con-

trol de la constitucionalidad nacionales y los locales provoca, jurídicamente: *a)* a inexistencia de un sistema integral de justicia constitucional local, dado que en ninguna entidad federativa se han establecido los medios de control que tengan, cuando menos, el mismo ámbito de tutela que los medios de control nacionales; *b)* el control constitucional local se deposita tanto en los órganos del Poder Judicial de la Federación como en algunos órganos jurisdiccionales locales; *c)* los medios de control de la constitucionalidad local son de uso optativo, dado que cualquier violación a lo previsto en las Constituciones de los estados de la República constituyen violaciones indirectas a los artículos 14 y 16 constitucionales que pueden plantearse en los medios de control nacionales o federales y *d)* por regla general las resoluciones emitidas en los medios de control locales son impugnables mediante alguno de los diversos de carácter nacional o federal.

Ante ello, a continuación se precisan algunas medidas que podrían servir de sustento a una propuesta de reforma constitucional mediante la cual se establezcan eficientes sistemas integrales de justicia constitucional local, basados en una adecuada articulación entre éstos y los medios de control nacionales o federales.

1. *Órganos competentes*

Dada la conveniencia de uniformar las bases de los sistemas de justicia constitucional local y considerando los escasos recursos con los que cuenta el Estado mexicano es pertinente establecer en la propia Constitución general de la República los órganos competentes para conocer de los respectivos medios de control.

En ese tenor, atento a la naturaleza jurisdiccional de las atribuciones en comento y con objeto de fortalecer a los respectivos poderes judiciales locales, se estima adecuado que, en principio, tal función se deposite en una sala constitucional adscrita a los tribunales superiores de Justicia de cada entidad federativa. No se estima conveniente crear a nivel local un tribunal constitucional ajeno al Poder Judicial, ya que ello fragmentaría la función judicial, podría generar conflictos entre el Tribunal Superior de Justicia y ese órgano constitucional y, además, debilitaría al referido poder, el cual, sobre todo a nivel local, históricamente ha requerido de un importante apoyo para no depender en diversos aspectos de los otros dos poderes.

Lo anterior no impide que en la propia norma fundamental se faculte a la propia sala constitucional para que, conforme a lo dispuesto en la respectiva ley local, establezca juzgados constitucionales que la auxilien en la substanciación o resolución de algunos de los juicios constitucionales de su competencia.

En relación con el establecimiento de los órganos competentes para conocer de estos medios de control, no pasa inadvertido que también resultan de gran importancia los aspectos relativos a los requisitos que deben cumplir sus integrantes así como a los procedimientos para su nombramiento, los cuales serán materia de análisis en trabajo posterior.

2. Establecimiento de un ámbito competencial propio de la jurisdicción constitucional local

Como se ha mencionado, el establecimiento de un sistema de medios locales de control de la constitucionalidad debe tomar en cuenta los factores que dan lugar a su elevada eficacia protectora, entre otros, conferir a los fallos emitidos en los juicios respectivos el carácter de inatacables y definitivos en la medida en que se refieren al análisis de violaciones directas o indirectas a lo establecido en la Constitución local, es decir, respecto de todas aquellas consideraciones que abordan supuestas violaciones a lo establecido en las disposiciones generales que integran el orden jurídico local.

En ese orden, se estima conveniente prever en la Constitución general de la República el carácter inatacable y definitivo de los fallos de las salas constitucionales de los tribunales superiores de justicia, en la medida en que se pronuncien sobre violaciones al régimen interno del estado correspondiente.

Es importante señalar que la mencionada definitividad implicaría crear un ámbito propio, pero no exclusivo de los referidos tribunales locales, ya que atendiendo al carácter nacional de la jurisdicción constitucional ejercida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y otros órganos del Poder Judicial de la Federación, el control constitucional local podría ejercerse por éstos respecto de actos de autoridades que pertenezcan a un estado en el cual no se prevea un medio de control local que permita al actor en el medio nacional, hacer valer ese tipo de violaciones.

Dicho en otras palabras, si en algún estado no se estableciera un medio de control a través del cual, cumplidos los respectivos requisitos de

procedencia, un determinado sujeto de derecho pudiera obtener un pronunciamiento sobre una posible violación a la Constitución local, con el fin de no dejarlo en estado de indefensión, el planteamiento respectivo podría realizarse en un juicio del resorte de algún órgano del Poder Judicial de la Federación, siempre y cuando dicho sujeto estuviera legitimado para promover este juicio.

En esos términos, el establecimiento de una jurisdicción constitucional local daría lugar a que las sentencias de los tribunales que la ejerzan sean definitivas e inatacables en la medida en que se refieran al régimen interior estatal, pero no afectaría las defensas de los sujetos de derecho que conforme a lo previsto en la Constitución general de la República pueden actualmente utilizar los medios de control nacionales para hacer valer violaciones a las Constituciones locales o a las demás normas emanadas de ellas, ya que la ausencia de algún medio de control local análogo al nacional o la falta de legitimación procesal activa en aquél de los sujetos que la tienen en los medios nacionales, daría lugar a la procedencia de estos últimos o, en su caso, a la operancia de planteamientos de inconstitucionalidad local en los medios de control de la competencia del Poder Judicial de la Federación.

A manera de ejemplo, si en una entidad federativa no se estableciera un juicio protector de derechos humanos en el cual se pudieran impugnar los actos de las autoridades locales —sean administrativas, jurisdiccionales o legislativas—, análogo al juicio de amparo, en el cual los gobernados pudieran tutelar los derechos fundamentales que les confiere la respectiva Constitución local, sería factible que aquéllos acudieran al juicio de garantías a impugnar un acto de alguna autoridad local por estimarlo violatorio de esas prerrogativas fundamentales; en el mismo tenor, si a nivel local no existiera un medio de control por medio del cual un partido político estuviera legitimado para impugnar una ley electoral emitida por la legislatura correspondiente, aun cuando confrontarla con lo previsto en la Constitución local es una atribución que pertenece al ámbito propio de la jurisdicción local, la ausencia de dicho medio, al implicar un vacío jurisdiccional en relación con la respectiva jurisdicción nacional, no impediría al partido político promover una acción de inconstitucionalidad de las previstas en la fracción II del artículo 105 de la Constitución general de la República.

Como se advierte, la jurisdicción constitucional local al ser propia de la Sala Constitucional local implicaría que únicamente ésta la pueda ejer-

cer siempre y cuando el constituyente local haya creado el medio análogo al que a nivel nacional, ahora subsidiariamente, permita ejercer la misma función jurisdiccional.

Por ello, no se trataría de una atribución exclusiva de los tribunales de la jurisdicción constitucional local, dado que la misma podría ejercerse por los de la diversa nacional mientras no se previera el medio idóneo en el ámbito estatal, y si bien esa facultad le pertenecería por ser propia, no le sería exclusiva, dado que en ella podrían incidir los tribunales nacionales, quedando al arbitrio del constituyente local determinar en qué grado regula la competencia propia y en que proporción permite que los órganos del Poder Judicial de la Federación la continúen ejerciendo.

3. La determinación del concepto de régimen interno de los estados de la República

En estrecha relación con la definitividad e inatacabilidad de las determinaciones adoptadas por los tribunales constitucionales de los estados de la República, es pertinente delimitar el concepto constitucional de régimen interno.

Al respecto, puede sostenerse que el régimen interno de los estados se constituye por lo previsto en las normas jurídicas que expidan los órganos locales con potestad normativa, es decir, lo señalado en la Constitución del estado y en las demás normas derivadas de la misma. Para que esta postura permita alcanzar una justicia constitucional local eficaz resulta necesario que en la Constitución estatal se acojan como normas de su régimen interno las disposiciones establecidas en la Constitución general de la República que rigen la distribución de atribuciones al seno de los estados y entre éstos y los municipios, esencialmente lo establecido en los artículos 115 y 116 de esta norma fundamental.

De lo contrario, todos los pronunciamientos emitidos por los tribunales constitucionales locales relacionados con violaciones a lo previsto en esos numerales serían revisables por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que permitiría que auténticos problemas relacionados con el régimen interno de los estados se continuaran resolviendo a través de los medios de control nacionales.

Dicho en otras palabras, al fijar el concepto de régimen interno de los estados debe atenderse al orden jurídico parcial, en el cual inciden las nor-

mas que constituyan el parámetro de control, siendo válido que en la Constitución política de cada estado se reproduzcan los mandatos establecidos en la Constitución general de la República en relación con la distribución de atribuciones al seno de cada entidad federativa, ya que con ello a la sala constitucional local le correspondería resolver la gran mayoría de las contiendas relacionadas con el alcance del respectivo orden jurídico parcial.

Conviene agregar que el sistema que se propone de ninguna manera es contrario a lo previsto en los artículos 40 y 41 de la Constitución general de la República, en los cuales se hace mención a que los estados son libres y soberanos en su régimen interior, y a que el régimen interior de los estados se prevé en las Constituciones particulares de cada entidad federativa.

Esta conclusión se sustenta en lo señalado en el artículo 41 constitucional, al tenor del cual el concepto régimen interior no se refiere al ordenamiento en el que se prevea la regulación respectiva, sino a la naturaleza de ésta, por lo que para determinar en qué preceptos se regula el régimen interno de los estados de la República deben analizarse todos los preceptos que distribuyen atribuciones entre los órganos que integran los órdenes jurídicos estatales y municipales, ya sea que se encuentren en la Constitución general o en la respectiva Constitución local, sin menoscabo de reconocer que para dar el rango de inatacables a los pronunciamientos de la jurisdicción constitucional local es necesario que el parámetro de control al que se refieran se encuentre previsto en la propia Constitución local.

No está por demás señalar el caso de la jurisdicción constitucional alemana, conforme al cual, según lo señalado por Norbert Lösing Lüneburg.⁴⁵

Los tribunales constitucionales estatales utilizan como parámetro de control únicamente la respectiva Constitución del Land, mientras que el Tribunal Constitucional Federal, también en el caso de controlar una norma de una Land, la examina sólo a la luz de la ley fundamental y no de la Constitución del respectivo Land. ... Tampoco surgen problemas de divergencia en la interpretación en aquellos casos, en los cuales los textos de los respectivos artículos de la ley fundamental y la Constitución del respectivo

⁴⁵ Lösing Lüneburg, Norbert, "La doble jurisdicción constitucional en Alemania", *Derecho procesal constitucional*, Porrúa, México, 2003, pp. 3831 y 3832.

Land coinciden completamente. Esto se debe a que los tribunales constitucionales del Land interpretan autónomamente los artículos de la Constitución del Land a la luz del conjunto de sus disposiciones.

Incluso, debe tomarse en cuenta que este sistema de control constitucional no permite que coexistan válidamente dos diversas interpretaciones sobre normas previstas con el mismo texto tanto en la ley fundamental como en la Constitución de un Land, dado que al existir un pronunciamiento del Tribunal Constitucional Federal, los tribunales constitucionales de los Land no pueden apartarse de los mismos, pues para ello deben solicitar⁴⁶ la decisión del Tribunal federal. Esto lo señala el párrafo 3 del artículo 100 de la ley fundamental, el cual establece: “3. Cuando, con motivo de la interpretación de la Ley Fundamental, el Tribunal Constitucional de un Estado tenga la intención de apartarse de un pronunciamiento del Tribunal Constitucional Federal o del Tribunal Constitucional de otro Estado, deberá recabar resolución del Tribunal Constitucional Federal”.⁴⁷

En ese orden, para ajustar esta propuesta a las particularidades del Estado mexicano y con la finalidad de cohonestar los principios de seguridad jurídica y fomento al federalismo, es conveniente conferir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atribución para resolver las contradicciones de criterios que pudieran suscitarse entre los tribunales constitucionales locales al fijar el alcance de normas de las Constituciones de los estados que reproduzcan disposiciones de la Constitución general de la República, en la inteligencia de que las resoluciones de la Suprema Corte tendrán efectos vinculatorios para todos los tribunales del orden jurídico nacional.

Este sistema permitiría, por un lado, reconocer la definitividad e inatacabilidad de lo sostenido por los órganos de la justicia constitucional local al pronunciarse sobre el alcance de las normas constitucionales relacionadas con el régimen interno de los estados y, por otro lado, daría lugar a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación mantuviera su posición de órgano terminal en materia de interpretación de la Constitución general, al dirimir las contradicciones de tesis suscitadas entre los tribunales de las

⁴⁶ Véase Hesse Konrad, *op. cit.*, nota 16, p. 89.

⁴⁷ Traducción consultada en Schwabe Jürgen (comp.), *Cincuenta años de jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán*, Colombia, Editorial Konrad Adenauer Stiftung, 2003, p. 449.

entidades federativas al arribar a conclusiones disímiles sobre el alcance de disposiciones de su propia Constitución que reproducen el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y regulan las relaciones que se dan al seno del respectivo orden jurídico parcial.

4. *Limitaciones a la jurisdicción constitucional nacional*

Al proponer las bases de un sistema de jurisdicción constitucional local en un Estado nacional resulta indispensable proponer los términos en los que se articularía dicho sistema con el de carácter nacional, lo que implica limitaciones derivadas tanto de la definitividad de los fallos de las salas constitucionales locales como de la necesidad de reducir los planteamientos de inconstitucionalidad indirecta que pueden realizarse en los medios de control de la constitucionalidad.

A. *Limitaciones por definitividad de los fallos locales*

Como se adelantó, se propone limitar las atribuciones de los tribunales de la jurisdicción constitucional nacional o federal para que únicamente puedan conocer de violaciones a lo previsto en las Constituciones locales y en las demás normas emanadas de éstas, cuando el sujeto legitimado para promover el respectivo medio de control nacional no haya tenido la posibilidad jurídica de plantear violaciones de esa naturaleza por conducto de un medio de control local.

Por tanto, si una sala constitucional local dicta una sentencia en la que se pronuncia sobre la validez de un acto emitido por una autoridad local al tenor de lo dispuesto en la respectiva Constitución local, o bien en las normas generales emanadas de ésta, las consideraciones respectivas no podrán impugnarse en alguno de los medios de control de la competencia del Poder Judicial de la Federación, debiendo precisarse qué sucedería cuando el texto fundamental local que sirvió de parámetro de control constituya copia fiel de una disposición de la Constitución general de la República, dado que diverso tratamiento deberá darse cuando esa regulación se refiera al régimen interno respecto del caso en el que el parámetro incorporado en la Constitución local se refiera a un derecho fundamental garantizado en aquella Constitución.

En el primer caso, al tratarse de regulación constitucional que se refiere al régimen interno local, en tanto que rige la distribución de competencias entre los poderes y diversos órganos de gobierno estatales y municipales, el pronunciamiento que emita la Sala Constitucional será definitivo e inatacable, por lo que aun cuando la norma interpretada por ésta sea fiel reproducción de la Constitución general de la República, las consideraciones respectivas no serán impugnables ante la jurisdicción nacional, ya que ese parámetro de control se habrá incorporado al régimen interno local.

En el segundo supuesto, cuando se trate de derechos fundamentales establecidos en una Constitución local, dado que los mismos no podrán tener un alcance menor al que les confiere la Constitución general de la República, y en virtud de que esas prerrogativas constitucionales no son exclusivas del régimen interno estatal, sólo en el caso de que en una sentencia de la jurisdicción constitucional local se otorgue a un derecho fundamental tutelado en ambos órdenes constitucionales un alcance menor, dicho fallo sí sería susceptible de impugnarse en la jurisdicción constitucional nacional.

Es importante señalar que el sistema que se propone no impediría a la Suprema Corte de Justicia de la Nación fijar en definitiva el alcance de los preceptos de la Constitución general de la República que establecen bases sobre el régimen interno estatal ni tampoco daría lugar a que en cada estado de la República prevaleciera una diversa interpretación respecto de instituciones previstas en aquélla.

En efecto, si bien es cierto que será definitivo e inatacable el pronunciamiento emitido en un caso concreto por un tribunal constitucional local en relación con el alcance de un precepto la Constitución de la entidad respectiva relativo a su régimen interno, aun cuando la norma constitucional interpretada tenga el mismo texto que un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también es cierto que ese tribunal local estará vinculado por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que dicha jurisprudencia podrá establecerse cuando este alto tribunal conozca de cualquiera de los juicios de su competencia nacional e incluso cuando resuelva las contradicciones de tesis que se den entre las salas constitucionales al pronunciarse sobre normas constitucionales locales relativas a su régimen interno cuyo texto sea igual o similar al de un precepto de la Constitución general.

B. *Limitación al estudio de violaciones indirectas a la Constitución general de la República o a las Constituciones locales*

Otra limitación que se propone establecer tanto a la jurisdicción constitucional nacional como a la local es la consistente en que su competencia para conocer de violaciones indirectas a lo previsto en la Constitución general de la República o a las Constituciones locales se someta a los criterios de importancia y trascendencia, lo que daría lugar a que en las demandas que se plantearan violaciones indirectas a esas normas fundamentales el órgano competente para conocer del medio respectivo estaría facultado para que, conforme a su prudente arbitrio, determinara si el planteamiento respectivo reúne esos requisitos, lo que podría acontecer cuando la interpretación o aplicación de la normativa internacional, general, federal, local o municipal se hubiera realizado en contra de lo establecido en jurisprudencia o en tesis aislada del pleno o de las salas de este alto tribunal o, en su caso, de la respectiva sala constitucional.

Cabe señalar que, como se mencionó al inicio de este ensayo, este supuesto de importancia y trascendencia ya lo reconoció la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en criterio jurisprudencial⁴⁸

⁴⁸ Véase tesis jurisprudencial que lleva por rubro, texto y datos de identificación: “REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. SE SURTE EL REQUISITO DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA SI EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO SUSTENTA UN CRITERIO CONTRARIO A UNA JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AL PRONUNCIARSE EN TORNO A UN PROBLEMA DE CONSTITUCIONALIDAD. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del once de junio de mil novecientos noventa y nueve; 83, fracción V, de la Ley de Amparo y 10, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el punto primero del Acuerdo 5/1999 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el veintidós de junio de mil novecientos noventa y nueve, para la procedencia del recurso de revisión en amparo directo se requiere que se reúnan los siguientes supuestos: que en la sentencia recurrida se haya hecho pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una ley, tratado internacional o reglamento, o se establezca la interpretación directa de un precepto constitucional, o que, habiéndose planteado alguna de esas cuestiones en la demanda de amparo, se haya omitido su estudio, y que el problema de constitucionalidad entrañe la fijación de un criterio jurídico de importancia y trascendencia, a juicio de la Sala respectiva. Ahora bien, si un tribunal colegiado se pronuncia en torno a un problema de constitucionalidad, pero en contravención a una jurisprudencia sustentada por esa Suprema Corte, es indudable que se surte el requisito de importancia y trascendencia aludido, pues tal proceder es contrario a la naturaleza obligatoria de ese criterio, en términos

al considerar que un recurso de revisión interpuesto contra una sentencia de amparo directo reviste esos requisitos en virtud de que el fallo recurrido no se apegó a lo establecido en una tesis jurisprudencial de la propia Suprema Corte.

C. Supuestos en los que sería posible acudir a la jurisdicción constitucional nacional para impugnar un acto emitido por una autoridad local

Aun cuando en una entidad federativa se establezca un sistema de medios de control de la constitucionalidad, es importante señalar que ello no será obstáculo para que en algunos casos los actos emitidos conforme al respectivo marco jurídico local o municipal por alguna autoridad, puedan impugnarse directamente ante un órgano de la jurisdicción constitucional nacional, ya sea que se trate de violaciones al régimen interno estatal o a lo previsto en la Constitución general de la República, en algún tratado internacional, ley general o ley federal.

En efecto, tomando en cuenta que cualquier violación directa o indirecta a lo establecido en una Constitución local y en las disposiciones emanadas de la misma será, en principio, de la competencia de los tribunales de la jurisdicción constitucional local, resulta conveniente precisar en qué supuestos se podrían atribuir ese tipo de violaciones a un acto proveniente de una autoridad local o municipal a través de un medio de control de la competencia del Poder Judicial de la Federación.

Tal como se precisó, al no tratarse de una competencia exclusiva, sino únicamente propia de los tribunales locales, el control de lo establecido en las Constituciones locales y las diversas disposiciones que integran el régimen interno de una entidad federativa, podrá ejercerse por los tribunales constitucionales de carácter nacional cuando el que esté legitimado para promover un juicio de amparo, una controversia constitucional o una acción de inconstitucionalidad, no cuente con un medio de control local que le permita impugnar actos de las autoridades locales, lo que le otorgará el derecho a que en un juicio de esa índole se emita un pronunciamiento sobre alguna supuesta violación directa a lo establecido en la

respectiva Constitución local, en la inteligencia de que al tratarse de violaciones indirectas únicamente podrán analizarse si a juicio del tribunal respectivo se reúnen los requisitos de importancia y trascendencia.

Así, verbigracia, si en un estado su sistema de justicia constitucional no permite a los gobernados impugnar leyes con motivo de su entrada en vigor, cuando sean autoaplicativas, sino únicamente hasta que se apliquen en perjuicio de aquéllos, se podrá acudir al juicio de amparo en términos de lo previsto en la fracción I del artículo 114 de la Ley de Amparo a impugnar una ley local con motivo de su entrada en vigor, incluso para atribuirle transgresiones a lo previsto en la Constitución local, sin menoscabo de que la operancia de ese tipo de planteamientos, al implicar una violación indirecta a la Constitución general, estará condicionada a los requisitos de importancia y trascendencia.

Por otro lado, también podría acudir a la jurisdicción constitucional nacional sin agotar la jurisdicción local cuando se estime que el respectivo acto de autoridad estatal o municipal vulnera algún precepto de la Constitución general de la República que no se encuentra incorporado en la respectiva Constitución local, e incluso cuando se estime que dicho acto es violatorio de lo previsto en un tratado internacional, una ley general o una ley federal, supuesto en el cual, dado que se trata de violaciones indirectas, el respectivo tribunal del Poder Judicial de la Federación, deberá analizar si se reúnen los requisitos de importancia y trascendencia que tornan procedente un planteamiento de esa naturaleza.

En ese orden de ideas, cabe destacar que las limitaciones a la jurisdicción nacional se establecen atendiendo a la naturaleza del parámetro de control que le corresponderá tutelar, es decir, considerando que, en principio, los órganos competentes para fijar el alcance de las Constituciones locales y de las disposiciones emanadas de éstas son los tribunales creados por esas Constituciones, sin menoscabo de reconocer que atento a sus atribuciones de carácter nacional, los órganos del Poder Judicial de la Federación podrán pronunciarse sobre el alcance de esa normativa local cuando se impugne por estimarla violatoria de la Constitución general de la República, o bien cuando en un determinado estado no se haya establecido una jurisdicción constitucional local con igual o mayor ámbito de tutela que la jurisdicción nacional, siempre y cuando el estudio de las respectivas violaciones indirectas reúnan los requisitos de importancia y trascendencia.

Por el contrario, este sistema de articulación al conferir a los órganos de la jurisdicción constitucional local un ámbito propio no atiende a la naturaleza local o municipal de las autoridades, pues los actos de éstas podrán ser impugnados en los medios de control nacional o federal cuando se consideren violatorios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o, incluso, de un tratado internacional, una ley general o una ley federal.

5. Supuesto en el que es necesario agotar previamente la jurisdicción constitucional local

En estrecha relación con las propuestas anteriores, y en el caso de que en un estado ya se haya establecido un sistema integral de justicia constitucional, debe precisarse que para acudir ante la jurisdicción nacional con objeto de impugnar por vicios a la Constitución general de la República un acto de las autoridades estatales o municipales no será necesario agotar esos medios, sin menoscabo de reconocer que al no promover el medio de control local se estará renunciando a obtener un pronunciamiento sobre la validez del acto impugnado conforme a lo previsto en la Constitución local y demás disposiciones emanadas de ésta.

Lo anterior, en virtud de que con la articulación propuesta se establecerían dos sistemas de control de la constitucionalidad con un diverso ámbito de tutela, por lo que si se opta por acudir directamente ante la jurisdicción nacional para impugnar un acto de autoridad local o municipal, dada la limitación competencial que tendrían los órganos de esa jurisdicción al haberse establecido los respectivos medios de control locales, el promovente del medio nacional estaría renunciando implícitamente a obtener algún pronunciamiento sobre las violaciones al marco jurídico local, siendo innecesario analizar si se reúnen los requisitos de importancia y trascendencia.

Por ello, si se estima pertinente impugnar actos de esa naturaleza por ser violatorios tanto del régimen interno del estado respectivo como de la Constitución general de la República o de diversas normas internacionales, generales o federales, para obtener un pronunciamiento sobre transgresiones a ese régimen interno será necesario agotar previamente el medio de control local y, una vez resuelto éste, en su caso, podrá acudirse a la jurisdicción nacional.

Ante ello, debe reiterarse que si se impugnan actos de autoridades locales o municipales en un medio de control nacional en éste no podrán analizarse violaciones indirectas a la Constitución general de la República, derivadas de transgresiones a una Constitución local o a las disposiciones emanadas de la misma, cuando éstas pudieron plantearse en la respectiva jurisdicción constitucional local.

6. Libertad del Constituyente local para desarrollar el respectivo sistema de control constitucional

Otro aspecto relevante de la propuesta de reforma constitucional consiste en facultar al Constituyente local para que, tomando en cuenta las consecuencias del establecimiento del respectivo sistema de control local, determine cuáles son los medios jurisdiccionales para verificar el cumplimiento de lo establecido en la Constitución local correspondiente.

En ese tenor, podrán establecer instituciones análogas a las de la jurisdicción nacional o complementar éstas con medios como la cuestión de constitucionalidad, el control previo de la constitucionalidad de las leyes, entre otros, debiendo tomar en cuenta que mientras mayor ámbito de tutela otorgue a dichos medios menor posibilidad existirá de que a través de la jurisdicción constitucional nacional se resuelvan conflictos con base en la interpretación y aplicación del régimen interior estatal.

7. La jurisdicción local protectora de los derechos fundamentales y el juicio de amparo previsto en el artículo 103 de la Constitución general de la República

Con base en las reflexiones derivadas de las mesas de trabajo llevadas a cabo en la ciudad de Tlaxcala a finales de 2005, es pertinente sostener la conveniencia de establecer en cada estado de la República juicios protectores de derechos humanos, ya que ello resulta necesario para desarrollar una jurisdicción constitucional local integral que permita a los tribunales constitucionales locales tutelar a plenitud el acatamiento de lo establecido en la Constitución local respectiva.

De impedirse el establecimiento de medios de control constitucional mediante los cuales los gobernados soliciten la tutela de sus derechos fundamentales, la intención de fortalecer el constitucionalismo local y,

finalmente, de fomentar la participación y el interés ciudadano en el aca-
tamiento e incluso en la reforma de lo establecido en esas normas funda-
mentales, se afectaría en buena medida, ya que el control de una parte
considerable de la regulación constitucional local se mantendría en el
ámbito de la jurisdicción constitucional nacional a través del juicio de
amparo, lo cual aun cuando jurídicamente no implica afectación alguna a
la esfera local, sí constituye un factor que afecta el desarrollo del consti-
tucionalismo local.

Además, al permitirse al constituyente local establecer libremente me-
dios de protección de los derechos humanos, es factible que se desarro-
llen mecanismos que permitan tutelar la eficacia horizontal de esas pre-
rogativas fundamentales, es decir, juicios constitucionales que, como
sucede en otras latitudes, permitan impugnar actos de particulares que,
por su especial situación de hecho, pueden vulnerar los derechos funda-
mentales que asisten a otros gobernados.

Incluso, es importante señalar que para establecer un sistema integral
de justicia constitucional local es necesario que el juicio local protector de
derechos humanos también proceda contra las resoluciones dictadas por
los órganos del respectivo Poder Judicial Estatal en los asuntos de su
competencia ordinaria, sin menoscabo de que tal como se propuso, el es-
tudio de violaciones indirectas a la respectiva Constitución local quede
condicionado a la satisfacción de los requisitos de importancia y trascen-
dencia.

En efecto, con el fin de que la jurisdicción constitucional tanto nacio-
nal como local cumplan con su objetivo de resguardar las decisiones fun-
damentales consagradas en los respectivos textos constitucionales, es
conveniente que se delimiten los ámbitos competenciales de cada una de
esas jurisdicciones y, además, en ambos casos la materia de análisis se li-
mite por regla general a los planteamientos que constituyen auténticas
violaciones directas y, excepcionalmente, conforme a un sistema discre-
cional, se permita el análisis de violaciones indirectas.

*A. Delimitación de materias de control entre el amparo nacional
y los juicios locales para la protección de derechos humanos*

Con objeto de que exista certeza sobre los diversos ámbitos de cober-
tura que corresponderán a esos medios de control, resulta conveniente

precisar que a los tribunales constitucionales locales debe reservarse el conocimiento de cualquier juicio en el que se impugne una violación a lo establecido en la respectiva Constitución local o en alguna de las disposiciones emanadas de ésta, ya sea locales o municipales, con independencia de que se trate de actos legislativos, administrativos o jurisdiccionales, siempre y cuando provengan de autoridades del orden local o municipal. Los pronunciamientos sobre estas materias quedarían reservados a la Sala Constitucional Local, por lo que los mismos resultarían inimpugnables a través de los medios de control nacionales.

En cambio, tratándose del juicio de amparo, dada su naturaleza de medio de control nacional, se considera pertinente que en el mismo sea posible continuar impugnando cualquier acto de autoridad por estimarlo violatorio de lo previsto en la Constitución general de la República, en los tratados internacionales, en las leyes generales. Incluso, cualquier violación a lo establecido en las leyes federales y en las diversas disposiciones emanadas de éstas, con independencia de que las autoridades responsables sean federales, locales o municipales.

Ante ello, se excluiría del ámbito de la jurisdicción de amparo la impugnación de los actos de autoridades locales o municipales cuando se estimen violatorios de lo establecido en la respectiva Constitución local o en diversas disposiciones generales emanadas de ésta, locales o municipales, siempre y cuando a nivel local se haya establecido el medio de control equivalente. Además, resultarían inoperantes los planteamientos realizados en un juicio de amparo con objeto de controvertir las consideraciones sostenidas en la sentencia dictada en un juicio constitucional local en relación con una supuesta violación al régimen interior estatal.

B. Análisis discrecional de violaciones indirectas

En virtud del ámbito de tutela que se propone y atendiendo a las limitaciones materiales y humanas de los diversos tribunales constitucionales, factores que deben valorarse con objeto de establecer sistemas que permitan una administración de justicia pronta, completa e imparcial, se estima conveniente proponer que el estudio de las violaciones indirectas que se hagan valer en un juicio de amparo nacional o en un juicio protector de derechos fundamentales de carácter local, pueda abordarse siempre y cuando se reúnan los requisitos de importancia y trascendencia para el

orden jurídico respectivo, lo que podría acontecer, entre otros casos, cuando se estime necesario fijar el alcance de la disposición general aplicada en el acto reclamado al no existir precedentes sobre lo previsto en ella o bien cuando la autoridad responsable haya aplicado el marco jurídico sin atender a lo establecido en precedentes del Poder Judicial de la Federación o de la sala constitucional correspondiente.

Cabe reiterar que esta regla sobre el estudio de violaciones indirectas sería aplicable en todos los medios de control constitucional, tanto nacionales como locales.

8. Los conflictos en los que sea parte el Poder Judicial local e incluso la respectiva sala constitucional

De sostenerse que cualquier controversia que se suscite sobre el alcance de la esfera jurídica de los poderes judiciales de los estados no puede ser resuelta por un órgano de ese poder, como lo serían las salas constitucionales de los tribunales superiores de justicia de los estados, dejando tales determinaciones en el ámbito de la jurisdicción constitucional nacional, se fragmentaría considerablemente la atribución de esas salas para fijar el alcance de lo establecido en las respectivas Constituciones locales.

Cabe recordar que dichos poderes tienen una esfera jurídica integrada por diversos derechos y obligaciones que surgen de las múltiples relaciones jurídicas que entablan con otros sujetos de derecho, bien sea en relaciones de supraordenación o de coordinación, incluso, en ocasiones son sometidos a potestades administrativas locales o municipales.

Con motivo del desarrollo de esas relaciones jurídicas cabe la posibilidad de que surjan controversias, las cuales deben resolverse tomando en cuenta los principios consagrados en los artículos 14, 16 y 17 constitucionales. Además, debe tomarse en cuenta que al seno del propio Poder Judicial existen diversos órganos, tanto los jurisdiccionales como los encargados de su administración, destacando que la función administrativa no quedaría depositada en la Sala Constitucional, por lo que para determinar qué órgano es parte en el conflicto será necesario analizar con cuál de aquéllos se entabló la relación respectiva.

En esos términos, si se suscita un conflicto en el que sea parte el Poder Judicial local, relacionado con su administración o con las atribuciones jurisdiccionales de los órganos de ese poder, diversos a su sala constitu-

cional, no existirá inconveniente para que sea la propia sala la que conozca del juicio constitucional o de diversa naturaleza que se promueva, tal como sucede en el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en términos de la fracción XXI del artículo 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el cual dispone que el Pleno de ese alto tribunal tiene, entre otras, la atribución necesaria para: “Conocer sobre la interpretación y resolución de los conflictos que se deriven de contratos o cumplimiento de obligaciones contraídas por particulares o dependencias públicas con la Suprema Corte de Justicia o con el Consejo de la Judicatura Federal”.

Cabe agregar que conforme a esta propuesta, la referida Sala Constitucional estaría facultada para conocer de cualquier controversia relacionada con la esfera jurídica del órgano encargado de la administración del respectivo Poder Judicial local.

En cambio, en el supuesto de que un diverso poder local, como pudiera ser el Legislativo, emitiera algún acto que afectara la esfera competencial de la propia sala constitucional, el conflicto respectivo, dado que involucra directamente a dicha sala, no se resolvería por ésta, siendo conveniente establecer una excepción en virtud de la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocería de ese conflicto a través de una controversia constitucional y se pronunciaría sobre el respectivo régimen interior.

9. Los actos de las autoridades de los estados inmunes al control constitucional local

Finalmente, debe reconocerse que el constituyente local puede establecer actos de autoridad inmunes al control constitucional local, como sucede en la resolución de un juicio político. Ante ello, el sistema de articulación propuesto daría lugar a que tratándose de ese tipo de actos, los que necesariamente tendría que ser análogos a los previstos en la Constitución general de la República, los medios de control locales no fueran procedentes para impugnarlos, sin menoscabo de que contra esos actos sí procedieran los medios de control nacionales o federales únicamente para analizar violaciones directas a la referida Constitución general o, excepcionalmente, a tratados internacionales o leyes generales, cuando el pronunciamiento respectivo fuera de importancia y trascendencia.

VI. PROPUESTA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES

Al tenor de las anteriores reflexiones, es factible proponer una reforma a lo establecido en los artículos 104, 105 y 116 de la Constitución general de la República en los términos siguientes:

1. Adición de los párrafos segundo y tercero de la fracción III del artículo 116, para que digan:

En dichas Constituciones se podrán establecer medios de control jurisdiccional de lo establecido en ellas, los sujetos legitimados para promoverlos y los efectos de las sentencias que dicte la respectiva Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia, la que podrá establecer los juzgados constitucionales que, en términos de lo previsto en la ley, la auxilien en la resolución de los juicios de su competencia. Las sentencias emitidas en esos medios de control serán definitivas e inatacables en lo que se refieran al régimen interno local.

Las salas constitucionales locales podrán conocer de violaciones indirectas a la Constitución local cuando su resolución entrañe, conforme a los acuerdos generales que expidan, la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. Además, serán competentes para conocer de los juicios en los que sea parte el Poder Judicial local.

2. Adición de un párrafo último al artículo 104, para que diga:

En los juicios constitucionales de la competencia del Poder Judicial de la Federación podrán estudiarse violaciones indirectas a esta Constitución cuando su resolución entrañe, conforme a los acuerdos generales que expida el Pleno de la Suprema Corte, la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. Las violaciones al régimen interno de un Estado únicamente podrán plantearse en esos juicios cuando en la Constitución local respectiva no se prevea un medio de control análogo.

3. Adición de una fracción IV al artículo 105, para que diga:

IV. Cuando las salas constitucionales locales sustenten criterios contradictorios en relación con las bases constitucionales del régimen interno local, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el procurador general de la República, las referidas salas constitucionales, los procuradores generales de Justicia de los estados o las partes que intervinieron en los juicios en que dichos criterios fueron sustentados podrán denunciar la contradicción

ante la Suprema Corte de Justicia, a fin de que el Pleno decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

La resoluciones que pronuncie el Pleno de la Suprema Corte sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en los que se hubieren sustentado los criterios contradictorios.

ante la Suprema Corte de Justicia, a fin de que el Pleno decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

La resoluciones que pronuncie el Pleno de la Suprema Corte sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en los que se hubieren sustentado los criterios contradictorios.