

Víctor Manuel Collí Ek

El control constitucional en el diseño del estado federal

Estudio sistemático del federalismo judicial en México

I. Introducción

1. Constitución como orden social ha habido desde el momento mismo en que hay sociedad –esa es la tesis fundamental del Maurizio Fioravanti en su texto denominado “Constitución desde la antigüedad a nuestros días”¹ pero una vez que se inaugura la época moderna, el concepto de Constitución que en un inicio tenía una significación genérica sufre una reducción y ahora se va a referir exclusivamente a un fenómeno con unas delimitaciones muy marcadas. Ya no será posible la referencia a un *ordo naturalis* o el *nomos* o la ya más cercana sentencia de *auctoritas non potestas facit legem*, que implicaban una cosmovisión diametralmente opuesta a la que tendrá aparición con la erección de la racionalización y antropomorfización de la realidad cuyo origen más primario será el proceso histórico denominado Ilustración, recordemos que ya el filósofo de Königsberg daba una definición de este: *sapere aude!*, ten el valor de servirte de tu propia razón.

2. Este nuevo *paradigma* como tal, significará la mutación total en un doble sentido: se cambia todo y el sentido del cambio será total. Ahora bien, este nuevo paradigma, como era de esperarse afectará igualmente a la ciencia jurídica y jurisprudencia, es cuando harán presencia las nuevas teorías como las del individualismo racionalista y su consecuencia natural, el contrato social, a partir de ahora todo será convenido. Es este momento en donde se empezará a hablar de *codificación* como norma jurídica que todo lo comprende y todo lo prevé y es en

¹ “Haciendo un esfuerzo de síntesis puede decirse que el libro ilustra una serie, históricamente definida, de doctrinas constitucionales, es decir, de doctrinas que en distintas épocas han tomado la Constitución como objeto propio, entendida ésta como *ordenamiento general de las relaciones sociales y políticas* (...) en la Edad Moderna (...) la reflexión sobre la Constitución, sobre el ordenamiento general de las relaciones sociales y políticas, encuentra grandes novedades, antes desconocidas: los poderes soberanos, en líneas generales titulares exclusivos de los poderes de formación; las revoluciones y el poder constituyente; los derechos individuales, que precisamente por medio de la Constitución se quieren garantizar; y, por último, los estados nacionales y las democracias contemporáneas. Y es entonces cuando la doctrina constitucional se formaliza, en el sentido de que deviene disciplina que estudió la Constitución como una norma jurídica escrita, dotada de ciertos caracteres particulares”. FIORAVANTI, Maurizio, “Constitución, de la antigüedad a nuestros días”, Madrid, Trotta, 2001, pp. 11-12. Subrayado nuestro.

este sentido que el nuevo concepto de Constitución al que ya hacíamos referencia, se configurará. La Constitución a la par de las grandes codificaciones civiles y penales, será también un Código, pero su naturaleza será política y al final de cuentas, sus componentes principales –derechos humanos y potestades públicas– también serán convenidos, sin dejar de tener presente que los contenidos constitucionales serán los más caros socialmente. Es por esto que desde siempre fue una inquietud la búsqueda de los mecanismos idóneos para resguardar tales postulados constitucionales y defenderlos de los posibles ataques. Las "garantías" se irán buscando, pasando por aquellas de naturaleza política, económica, social y, en nuestros tiempos, jurídicas.

3. Desde la famosa sentencia *Marbury vs Madison*² se empezó a concebir una garantía que estuviera radicada en un órgano que poseyera en su naturaleza el ser reflexivo e imparcial. Más tarde con la famosa disputa entre Kelsen³ y Schmitt⁴ se pulirá tal idea, hasta llegar a nuestro tiempo en que la jurisdicción constitucional o los tribunales constitucionales han sido implantados a tal grado que se mira suspicazmente una Constitución que no tuviera implementado un mecanismo de esta naturaleza en su interior.⁵

4. Al margen de las discusiones que pudíramos encontrar a favor o en contra de la jurisdicción constitucional,⁶ otro fenómeno que hemos encontrado es la

² Se puede ver entre otras fuentes, CIENFUEGOS SALGADO, David (comp), "Marbury contra Madison, Una decisión histórica para la justicia constitucional", México, Edit. Laguna, 2005. En esta publicación encontramos apuntes de Miguel Carbonell Sánchez, Gerardo Eto Cruz, Clemente Valdés Sánchez pero sobre todo el del doctor Manuel González Oropeza sobre este caso en lo específico.

³ KELSEN, Hans, "¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?", España, Tecnos, 2002.

⁴ SCHMITT, Carl, "La defensa de la Constitución", Madrid, Tecnos, 1998.

⁵ En su ya clásica obra "La formación del Sistema Europeo de Control de Constitucionalidad (1918-1939)", Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987, Pedro CRUZ VILLALON hace una caracterización del Control Concentrado de Constitucionalidad y después de citar la definición *standard* de jurisdicción constitucional –propuesta por Mosler en el Coloquio de Heidelberg de 1961– "todo procedimiento judicial destinado a garantizar de modo inmediato la eficacia de la Constitución", enuncia cuatro elementos fundamentales de éste: Primero, *proceso autónomo de constitucionalidad*; Segundo, existencia de un único y específico órgano de control; Tercero, eficacia inmediata o general; Cuarto, limitación o restricción del número de legitimados para instar un proceso de constitucionalidad., pp. 33 y 34.

⁶ Aquí me gustaría utilizar dos ejemplos: primeramente en la doctrina internacional, específicamente la alemana, podemos recordar las observaciones que a este tema hace el filósofo Jürgen Habermas en "Factividad y Validez", Madrid, Trotta, 1998, página 312, cuando señala: "...la crítica de la jurisdicción y la jurisprudencia constitucional se efectúa siempre en lo que respecta a la distribución de competencias entre el legislador democrático y la administración de justicia; es siempre, por tanto, una disputa en torno al principio de la división de poderes. Pero este problema se plantea de modos distintos según sea el as-

dimensión de la discusión sobre la defensa de la constitucionalidad, especialmente en las repúblicas llamadas federales, se ha dado sobre la Constitución federal, dejando a un lado la discusión sobre la naturaleza y defensa de las constituciones denominadas estaduales.⁷

5. En este sentido, nuestra república no ha sido la excepción, es sólo hasta el año 2000 con el Estado de Veracruz, en que a nivel constitucional-legislativo se empezará a tomar en cuenta esta dimensión y a partir de ahí en que empezaremos a ver un *boom* de preocupación de la doctrina.

*Une Constitution à laquelle la garantie de l'annulabilité des actes inconstitutionnels fait défaut, n'est pas pleinement obligatoire, au sens technique (...) Pourquoi tant de précautions, si le normes de la Constitution, bien que presque immodifiables, sont en réalité presque sans force obligatoire?*⁸

pecto desde el que se considere". Y la segunda referencia, las objeciones que desde mediados del siglo XIX en México ya se hacia en el mismo tópico que Habermas apunta, específicamente el Congreso Constituyente de 1857, ya el diputado Ramírez junto con otros de ellos, promulgaba objeciones al depósito del control constitucional en el Poder Judicial, así lo vemos en las discusiones de la sesión del día 28 de octubre de 1856, en ZARCO, Francisco, "Historia del Congreso Constituyente de 1857" publicada en la Colección Clásicos del Derecho editada por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 1992, pp. 774, 775.

⁷ En Alemania el control constitucional estadual, si se quiere con sus vicisitudes, es ya una realidad, lo podemos concluir de la lectura de las propias cartas de los Länder, como de la doctrina: "La creación de los 15 Tribunales constitucionales estaduales (...) como guardianes de las Constituciones de los Länder descansa sobre la autonomía constitucional de los Länder. Objeto de control de estos tribunales pueden ser sólo actos basados en la soberanía de los Länder. Por ello, la jurisdicción constitucional de la Federación y la de los Länder existen una al lado de la otra de forma independiente". LÖSING, Norbert, "La doble jurisdicción constitucional en Alemania", en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y VEGA HERNÁNDEZ, Rodolfo, "Justicia constitucional local", México, FUNDAp, 2002, página 297. Igualmente, en la publicación más reciente (2005) del Maestro Héctor Fix-Zamudio, denominada "Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano" editado conjuntamente por Porrúa y la UNAM, encontramos referencia al Derecho Comparado en esta materia de constitucionalismo estadual, el maestro Fix cita tres países en donde este fenómeno se presenta: Argentina, Brasil e igualmente la República de Alemania, pp. 359-369.

⁸ Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a L'Étranger, T. XLV, pp. 250-251. Existe una traducción al español en México, editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, de Rolando Tamayo y Salmorán, La garantía jurisdiccional de la Constitución (La Justicia Constitucional) México, 2001. He aquí el tema de la necesidad de existencia de "leyes reglamentarias" para poder ejecutarse los mandatos constitucionales, es éste un tema que causa conmoción en el terreno del derecho constitucional, si la Constitución es norma suprema, ¿por qué necesitar de la existencia de leyes secundarias para realizar sus postulados? Esta pregunta ha estado circulando desde los orígenes del constitucionalismo en general y del constitucionalismo mexicano en los específicos, eso nos deja ver las siguientes palabras: "Desde 1848, el Juicio de Amparo, a pesar de estar claramente establecido en el artículo 25 del Acta de Reformas del año previo, no pudo aplicarse por no existir Ley Reglamentaria que determinara su procedimiento. Esta situación llevó al predi-

6. Es ésta una reflexión lapidaria sobre todo cuando volteamos a ver la situación real de la constitucionalidad estadual en nuestro país, si tomamos en cuenta que apenas 8 estados contienen lo que denominaremos sistemas con control desarrollado (mismos que podrán defender la Constitución desde diversos ángulos) y 13 los estados que contienen sistemas de control elemental (básicamente aquel procedimiento referido a los denominados conflictos entre órganos o aquellos derivados de la división tanto horizontal como vertical del poder).⁹ El objetivo del presente estudio será un análisis sistemático de la situación de la "Justicia constitucional estadual" en nuestro país, para ambos sistemas mencionados y por último, se harán algunas reflexiones sobre el caso específico de Campeche, donde se ha implantado un procedimiento de control que posee unas características especiales merecedoras de tales reflexiones.

II. Adopción de los diversos sistemas de control jurisdiccional de la constitucionalidad, desde la perspectiva de los órganos facultados

7. El objetivo del presente apartado es realizar un estudio de análisis, desde un ángulo sistemático –lo cual quiere decir de coordinación y comparación o que bajo un esquema de análisis general se realice una abstracción de cada objeto concreto para poder establecer clasificaciones que comprendan una visión de conjunto– de los diferentes fenómenos relativos al control constitucional, que se han ido introduciendo a los sistemas constitucionales de las entidades federativas de nuestro país.

8. Sabemos que en total son 21 los estados de la República que han implantado, un medio de control de constitucionalidad en sendos textos constitucionales estaduales.¹⁰

camento de no aplicar una disposición constitucional por la inexistencia de leyes ordinarias que la reglamentaran quedando así la eficacia de la norma suprema a la condición suspensiva de la expedición de la legislación Secundaria. En 1887 Matías Romero frente al Senado reiteró este sofisma y, desde entonces, ha servido para cuestionar la aplicación de la Constitución, que se supone es suprema, por la carencia o inactividad de un Poder Legislativo Ordinario". Manuel GONZÁLEZ OROPEZA, Prólogo al libro "El control interno de las Constituciones de los Estados de la República Mexicana. Perspectiva de un Nuevo Federalismo", de MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Francisco, Porrúa, México, 1998, p. XIII.

⁹ FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, México, Editorial Porrúa-UNAM, 2001, p. 212.

¹⁰ Dicho lo anterior, es que podemos afirmar que las entidades federativas que contemplan el control constitucional en México, pueden ser agrupadas en dos grandes sectores: **primeramente** existe un grupo con un sistema de *control elemental* pues sus poderes judiciales tienen una facultad de control que se reduce a un solo medio de control, predominantemente aquel referido a resolver los conflictos posibles entre los diversos entes

9. Para efectos de este estudio, hemos tomado las denominaciones de esa clasificación *clásica*, pero ahora, con significaciones propias. Es así que podremos hablar de modelos concentrados o difusos, pero igualmente lo podremos hacer de subclasificaciones que partieran de tal esquema general, mismas que estarán siendo empleadas únicamente al fenómeno de las entidades federativas.

10. En el tema de los modelos concentrados, hemos tomado de tal definición sólo la idea misma de la concentración, esto es, la reserva de la facultad. Lo anterior se dio por diversas razones: Primeramente, cuando se habla de modelos concentrados, estamos refiriéndonos a que en nuestras entidades federativas el control constitucional jurisdiccional, será una facultad integrada al Poder Judicial del Estado y no a un órgano ajeno a la división de poderes –esto es en parte, obediencia del diseño institucional estatal dado desde la Constitución federal– como originalmente exigiría la concentración en la doctrina clásica; segundo, esta concentración, como veremos en las subclasificaciones, se podrá referir tanto, al *monopolio* de los procedimientos de control, como al depósito de la facultad de determinado procedimiento en una autoridad, misma idea que significaría que un procedimiento diverso en el mismo Estado, podría estar depositado en una autoridad diferente; tercero, frente a un mismo procedimiento, una autoridad podría estar encargada de sustanciarlo y otra de resolverlo.

11. Hemos podido observar en el estudio de los estados que han declarado formalmente la adopción de un sistema de control jurisdiccional de su constitucionalidad, que se presenta, para el estudioso de este fenómeno, un universo rico en posibilidades de desarrollo, altamente complejo en donde somos testigos privilegiados de la gran diversidad de ideas, que circulan en torno a este tema, al interior de los constituyentes estatales.

12. Creemos necesario, para clarificar lo más posible la presente exposición, presentar un cuadro gráfico en donde se describa esquemáticamente la diversidad de adopción de modelos de control estatales, antes de proceder a su exposición discursiva.

públicos, tanto los derivados de la distribución vertical como horizontal del poder. Se encuentran en este supuesto las siguientes entidades federativas: Baja California Sur, Campeche, Colima, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Querétaro Arteaga, Sinaloa, Tabasco y Zacatecas; **segundo**, Veracruz, Coahuila, Tlaxcala, Chiapas, Estado de México, Guanajuato, Quintana Roo, Nuevo León.

Veracruz 03/02/00 dec 53		Coahuila 20/03/01 dec 148	Tlaxcala 18/05/01 dec 107	Chiapas 06/11/02 dec 310	Estado de Méxi- co	Guan- ajuato	Quinta- na Roo 28/11/03	Nuevo León
T S J	Pleno (a. 64,III) 8 mag	TSJ-Pleno (a. 158,4º) 7 mag (a. 136) cuen- ta con un control previo de constitucio- nalidad	TSJ-Pleno (a. 81)	Sala Superior (a. 50, 51, 56)	Sala Consti- tucio- nal(a. 88 Bis) No es una Sala perma- nente	TSJ- Pleno (a. 103)	TSJ- Pleno (a. 103)	TSJ- Pleno (a. 95)
	Sala Constitucional (a. 64) 3 mag	Demás jueces control difuso (a. 158,3º)		Demás mag. o jueces Cuestión de in- consti- tuciona- lidad (a. 56,IV)			Sala Constitucional (a. 105)	
	Dem. Trib y jueces Consulta (a.64,IV)							

Chihuahua	Morelos	Sinaloa	Tabasco	Campeche	Baja California Sur
TSJ-Pleno (a. 105)	TSJ-Pleno (a. 99)	TSJ-Pleno (a. 104)	TSJ-Pleno (a. 61)	TSJ-Pleno (a. 88, IV)	TSJ-Pleno (a. 125)

Colima	Durango	Hidalgo	Guerrero	Oaxaca	Queré- tro	Zacatecas
TSJ (a. 74, IV)	TSJ (a. 96, XI y XVII)	TSJ (a. 99, XII)	TSJ (a. 89, V)	TSJ (a. 106, IV)	PT (a. 70, III)	TSJ-Pleno (a. 100, IV))

a) Modalidades de implantación del sistema concentrado en las entidades federativas.

13. Es así que concebimos un criterio clasificatorio general, el cual a su vez, por la necesidad fenomenológica requiere de la implementación de subclasificaciones. En el criterio clasificatorio general hemos encontrado que en algunos casos la facultad genérica en estudio¹¹ –control jurisdiccional de la constitucionalidad– es una facultad reservada en su totalidad a un solo órgano de autoridad, mientras que en otros casos, nos encontramos frente a una facultad incluyente porque está compartida en dos o más diversos órganos. Procedemos a exponer lo dicho.

11 La llamamos así porque lo importante es observar la facultad de control jurisdiccional de la constitucionalidad en su conjunto, sin hacer mención a alguna manifestación *in specie* de ésta, ya fuere de acuerdo a los tiempos en que se diere: controles previos o posteriores; o de acuerdo a los medios procedimentales adoptados: constitucionalidad de leyes, de actos o conflictos de atribución entre otros.

Modelo concentrado reservado.

14. El primer esquema de estos modelos concentrados es aquél que hemos denominado *reservado* ya que –como dijimos– la facultad de control de la constitucionalidad pertenece de manera exclusiva a un solo órgano del Tribunal Superior de Justicia de la entidad federativa de que se trate:

15. Primeramente encontramos el caso en el cual tal facultad genérica está asignada al “Pleno” del Tribunal Superior de Justicia quien es el órgano superior jerárquicamente al interior del Tribunal en cuestión, procurándose así, que la facultad de control jurisdiccional de la constitucionalidad estuviera depositada en un órgano de tales características –ser superior jerárquico– tal modelo lo denominamos de *facultad simétrica* –este diseño lo observamos, entre otros, en los estados de Tlaxcala,¹² Guanajuato¹³ y Chihuahua.

16. En un segundo modelo, la facultad en estudio es depositada en un órgano igualmente dependiente del Tribunal Superior pero no es el Tribunal Pleno, sino es una Sala especializada para la realización de tal labor, al que denominamos de *facultad asimétrica* –este diseño lo encontramos en el Estado de México.

Reservado Simétrico

17. De los estados que cuentan con un sistema de Justicia constitucional *reservado simétrico*, como ya dijimos, se encuentran ubicados: Tlaxcala, Guanajuato, Nuevo León¹⁴ (estos tres pertenecientes al que hemos denominado *sistema de control*

¹² La reforma constitucional que introdujo el sistema de control constitucional a esta entidad federativa, fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el dia 18 de mayo de 2001, bajo el decreto 107. Artículo 81 de la “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala” (CPETlax). Igualmente se expidió la “Ley del Control constitucional del Estado de Tlaxcala” que reglamenta el artículo constitucional. En Tlaxcala existen los siguientes medios de control: 1. Juicio de protección constitucional; 2. Juicio de competencia constitucional; 3. acciones de inconstitucionalidad. 4. Acciones contra la omisión legislativa.

¹³ La reforma constitucional que introdujo el sistema de control constitucional a esta entidad federativa, fue publicada en el Periódico Oficial del Estado, de fecha 20 de marzo de 2001. Artículo 89 fracción XV de la “Constitución Política para el Estado de Guanajuato” (CPEGto). Igualmente se expidió la “Ley reglamentaria de la fracción XV del artículo 89 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato” publicada el 3 de agosto de 2001. Existen en este Estado los siguientes medios de control: 1. Controversias legales; 2. Acciones de inconstitucionalidad.

¹⁴ La reforma constitucional que introdujo el sistema de control constitucional a esta entidad federativa, fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, número 75, Tomo CXLI, pp. 51-61, de fecha miércoles 9 de junio de 2004, mediante el decreto 100. Artículos 94 y 95 de la “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León” (CPENL). No tiene ley reglamentaria, a pesar de los dispuesto por el artículo segundo transitorio del decreto de reforma constitucional citado que manda lo siguiente: “Las disposiciones refe-

desarrollado),¹⁵ Chihuahua,¹⁶ Morelos,¹⁷ Sinaloa,¹⁸ Tabasco,¹⁹ Campeche,²⁰ Baja California Sur,²¹ Colima,²² Durango,²³ Hidalgo,²⁴ Oaxaca,²⁵ Querétaro,²⁶ Zacatecas²⁷ y Guerrero²⁸ (todos del que hemos denominados *sistema de control elemental*).

rentes a los medios de control constitucional entrarán en vigor una vez que inicie la vigencia de la Ley que reglamente esa materia" En este Estado existen los siguientes medios de control: 1. Controversias de inconstitucionalidad local; 2. Acción de inconstitucionalidad local.

¹⁵ Al respecto el maestro Cesar Astudillo Reyes califica a los que nosotros hemos denominado "sistemas con control desarrollado" de "sistemas periféricos" lo cual tiene una doble determinación: por un lado, hace la discriminación de lo que nosotros hemos denominado "sistemas de justicia constitucional con control elemental" dado que no les da las características de sistemas por constar únicamente con un medio de control; y por el otro, a los sistemas periféricos los denomina así, debido a que no se refieren al control de la constitucionalidad federal, sino a lo que el denomina el tercer orden en que se estratifica el ejercicio del poder en el país. En *La Justicia Constitucional Local en México. Presupuesto, Sistemas y Problemas*, BOLETÍN MEXICANO DE DERECHO COMPARADO, Nueva Serie. Año XXXIX. Número 115 enero-abril 2006., pp. 25 y 26.

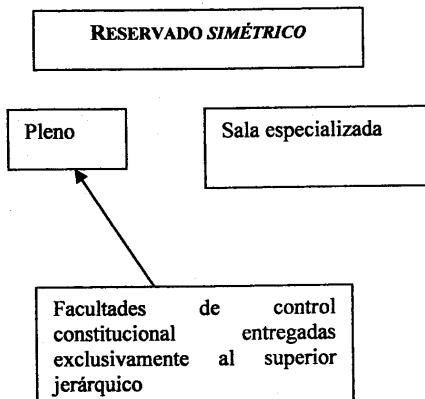
¹⁶ En Chihuahua no se da una denominación para los procedimientos de control señalados en las fracciones XII, XIII, XIV y XV del artículo 109 constitucional. Se puede decir que las tres primeras fracciones se refieren a resolución de conflictos entre órganos y la fracción XV se refiere a la defensa de los derechos humanos declarados en esa Constitución, comúnmente se ha denominado este medio como Recurso o "Amparito" de acuerdo con el léxico utilizado por el Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor, cuya fuente la podemos encontrar en una publicación de su coordinación con Rodolfo Vega Hernández, "Justicia Constitucional Local", México, FUNDAp, 2003, página 199.

¹⁷ En Morelos tampoco se tiene una denominación al procedimiento de control, lo encontramos en el artículo 99 fracciones XII y XIII, y 100 (el cual manda a una ley reglamentaria que no ha sido expedida) constitucionales, tal procedimiento se refiere a los conflictos entre órganos ya no sólo aquellos depositarios del poder, sino se incluyen los denominados "autónomos" tales como: Instituto Morelense de Información Pública y Estadísticas, Instituto Estatal Electoral, Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

¹⁸ En este Estado, encontramos el procedimiento relativo a conflictos entre órganos, contemplado en el artículo 104 fracción III. La reforma que introdujo esta nueva facultad al Pleno se dio el 27 de enero de 1984. Hay una "Ley Reglamentaria de la fracción III, del artículo 104 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa".

¹⁹ En este Estado encontramos dos procedimientos de control: el primero, reglamentado en el artículo 61 constitucional, referente a conflictos entre órganos, pero no tiene reglamentación secundaria; el segundo, denominado "acción de revisión municipal" en el artículo 65 constitucional, pero además existe una "Ley reglamentaria del artículo 65 fracción I inciso g) de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco" que se refiere a "La posible contradicción entre un acto o disposición de carácter general emitida por el Cabildo con alguna disposición contemplada en la Constitución local" de acuerdo con lo que dispone el artículo 2 de la citada Ley.

²⁰ En el Estado de Campeche, encontramos un procedimiento de control, que se explicará un poco más a detalle en la última parte de este estudio, pero que podemos adelantar se trata de conflictos entre órganos, para tal efecto son dos los ordenamientos jurídicos que lo regulan, por un lado está el texto constitucional, artículo 88, IV reforma publicada el 2 de



febrero de 2001; y por otro, encontramos la "Ley Reglamentaria de la fracción IV del artículo 88 de la Constitución Política del Estado de Campeche" de fecha 25 de abril de 2001.

²¹ En este Estado encontramos los "conflictos de límites" que se susciten entre diversas circunscripciones municipales del Estado, en el artículo 125 constitucional, y que en caso de ser contenciosas deberá ser facultad del Tribunal, en este caso, no existe una ley reglamentaria de esta disposición, lo que no nos deja deducir que se deberá entender por Tribunal para poder concluir contundentemente si será exclusivamente el Pleno o será un procedimiento repartido en su desarrollo.

²² En el Estado de Colima encontramos en el artículo 74 fracción VI, un procedimiento de control relativo a conflictos entre órganos, no hay ley reglamentaria.

²³ En Estado de Durango se encuentra en la misma hipótesis del Estado de la cita anterior, procedimiento de conflictos entre órganos, contemplado en el artículo 96 fracción XI.

²⁴ Hidalgo en su artículo 99 constitucional fracción XII, contempla el procedimiento relativo a los conflictos entre órganos.

²⁵ Este Estado, se encuentra en la misma hipótesis del Estado de la cita anterior, y lo contempla en el artículo 106 fracción IV.

²⁶ El Estado de Querétaro posee igualmente el procedimiento de resolución de conflictos entre órganos, pero con la particularidad de que incluye además de las figuras de los otros estados: Poder Legislativo, Ejecutivo y municipios; los organismos constitucionalmente autónomos, artículo 70 fracción III.

²⁷ La reforma constitucional que introdujo el procedimiento comentado se dio el 15 de septiembre de 2000, artículo 66 fracción III, se refiere al procedimiento de conflictos entre órganos con las figuras comunes, tales son conflictos entre: los poderes legislativo y ejecutivo, algunos de éstos y los municipios, o entre los municipios.

²⁸ Artículo 89, V constitucional, este Estado, al igual que Campeche –como se verá en el apartado específico del caso Campeche, de este Estudio– inspiró la reforma en el texto constitucional federal, pero a diferencia de éste, si hay remisión al artículo 115, acción que no se vio reflejada en la Constitución campechana, por lo que se pudiera afirmar que es el caso más puro de reforma constitucional en una entidad federativa, devinida del mandato del artículo 115 constitucional federal, ya que se limita a referirse a los incisos c) y d) del 115 constitucional, como supuestos de conflictos.

18. En Tlaxcala la jurisdicción especializada en conflictos constitucionales corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, actuando como *Tribunal de Control Constitucional*.²⁹ Este tribunal está compuesto de catorce magistrados y requiere de un quórum de doce cuando se estén realizando resoluciones que versen sobre normas jurídicas.³⁰ Las resoluciones que declaran procedentes los juicios de competencia constitucional, cuando versen sobre normas jurídicas y las acciones de inconstitucionalidad, con el fin de declarar inválida la norma con efectos generales, deberán de contar cuando menos con el voto aprobatorio de diez magistrados,³¹ mismo criterio se deberá usar cuando se trate de la procedencia de acciones por omisión legislativa.³²

19. Tratándose del Estado de Guanajuato no existe la denominación de Tribunal de Control Constitucional³³ al Pleno del Tribunal Superior por tanto no adquiere la magistratura constitucional especializada –lo cual no deja de ser una cuestión nominalista que no trasciende a los aspectos fácticos de las facultades otorgadas– pues sólo se enumera el control constitucional como una facultad y obligación más del Supremo Tribunal de Justicia, aunque materialmente conoce de los instrumentos propios de un organismo especializado en conflictos constitucionales.³⁴ El Pleno está integrado por dieciocho magistrados, siete provenientes de la Sala Penal, diez de la Sala Civil y el Presidente.³⁵

20. En el Estado de Nuevo León el Tribunal Superior de Justicia estará compuesto de trece magistrados,³⁶ el Pleno se integrara a su vez por dicho número de magistrados³⁷ quien tendrá jurisdicción plena para conocer y resolver sobre el control de la constitucionalidad.

²⁹ “El Pleno del Tribunal Superior de Justicia, actuando como Tribunal de Control Constitucional del Estado...”. Artículo 81 primer párrafo CPETlax.

³⁰ Artículo 81 fracción V inciso e) *ibidem*.

³¹ Artículo 81 fracción V inciso d) *ibidem*.

³² Artículo 36, párrafo segundo LCCETlax.

³³ “Las facultades y obligaciones del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia...” Artículo 89 primer párrafo CPEGto.

³⁴ Ver artículo 89 fracción XV, *ibidem*. La Constitución de ese Estado no señala cuál será la composición del Pleno del Tribunal y la Ley Orgánica respectiva (artículo 16) se limita a señalar que se compondrá de los magistrados propietarios que integran el Supremo Tribunal de Justicia.

³⁵ Portal Web del Tribunal Superior de Justicia de Guanajuato: www.poderjudicial-gto.gob.mx/

Se encuentra en el enlace de “directorio”.

³⁶ Artículo 7 Ley Orgánica del Poder Judicial de Nuevo León (LOPJNL).

³⁷ Artículo 11 LOPJNL.

21. El Estado de Chihuahua igualmente comparte con los estados contemplados en el apartado anterior el modelo de control concentrado encargado al Pleno del Supremo Tribunal de Justicia. El Supremo Tribunal de Justicia, por mandato constitucional, está integrado por cuando menos nueve magistrados³⁸ y el Pleno, quien tiene la facultad de Control Constitucional, está conformado por el Presidente y los magistrados al frente de las Salas centrales o regionales.³⁹ Este órgano que está conformado por 16 magistrados (8 civiles y 7 penales)⁴⁰ adolece igualmente de constituir una sede jurisdiccional como organismo especializado en los conflictos constitucionales.⁴¹

22. En lo relativo al Estado de Morelos,⁴² es el Tribunal Superior quien tiene la facultad de resolver sobre las controversias –de acuerdo con la fracción XII del artículo 90– relativas a competencias y –de acuerdo con la fracción XIII del citado artículo– de atribución.⁴³ El Tribunal Superior, en términos constitucionales deberá de estar integrado por los magistrados numerarios que se requieran.⁴⁴ De acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial de Morelos, el Pleno deberá de estar integrado por los magistrados numerarios que integren las Salas y por el Presidente.⁴⁵ El Tribunal Superior de Justicia está integrado de la siguiente manera: Presidencia, 1^a Sala, 2^a Sala, 3^a Sala, Sala Auxiliar y Sala del Tercer Circuito, cada Sala está integrada por tres magistrados.⁴⁶

23. En el Estado de Sinaloa, el Supremo Tribunal de Justicia está integrado por once magistrados,⁴⁷ quienes conforman el Pleno,⁴⁸ y se necesita de la asistencia

³⁸ Artículo 38 Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chihuahua (LOPJChihua) de acuerdo con este artículo las salas tanto regionales o centrales son salas unitarias y 103 y 105 CPEChihua.

³⁹ Artículo 43 LOPJChihua.

⁴⁰ Portal Web del Supremo Tribunal de Justicia de Chihuahua: www.stj.gob.mx/organiza.php

⁴¹ "Corresponde al Pleno del Supremo Tribunal de Justicia" Artículo 109 primer párrafo CPEChihua.

⁴² Artículos 89 y 99 XII y XIII de la CPEMo.

⁴³ A diferencia de lo que sucede en el supuesto anterior –conflictos de competencia entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo que encuentra su reconocimiento igualmente en la LOPJMo artículo 29, VII– este supuesto no se encuentra contenido dentro de las facultades del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, por lo que la única referencia está en el dispositivo constitucional.

⁴⁴ A parte del texto constitucional, esta disposición la encontramos en el artículo 19 Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos (LOPJMo).

⁴⁵ Artículo 27 LOPJMo.

⁴⁶ Portal Web del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos: www.htsjem.gob.mx, se encuentra en el enlace de "Directorio".

⁴⁷ Artículo 94 de la CPESin.

⁴⁸ Artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Sinaloa (LOPJSin).

de seis para poder sesionar.⁴⁹ De acuerdo con el texto constitucional, es el Pleno quién tiene la facultad de control constitucional relativo a las controversias tanto de competencias como de atribuciones, las denominamos así ya que la Constitución sinaloense no otorga una denominación propia, sino se dirige a establecer casuísticamente las clasificaciones.⁵⁰

24. En el Estado de Tabasco es igualmente el Pleno del Tribunal Superior de Justicia quien tiene las facultades de control constitucional,⁵¹ éste se encuentra integrado por once magistrados.⁵²

25. En el Estado de Campeche, el Tribunal Superior de Justicia funciona en Pleno o en Salas⁵³ y su número está limitado a no menos de diez.⁵⁴ Es el Pleno del Tribunal Superior, quien tiene exclusivamente, la facultad de control constitucional.⁵⁵

26. En el Estado de Baja California Sur es el Tribunal Superior de Justicia quien puede ejercer una facultad de control,⁵⁶ el cual está integrado por siete magistrados.⁵⁷

27. En el Estado de Colima, el Tribunal Superior de Justicia está integrado por no menos de ocho magistrados numerarios, dos suplentes y dos supernumerarios.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Artículo 104, III CPESin.

⁵¹ Artículo 61 CPETab y 14.I Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tabasco (LOPJTab), en donde se faculta al Pleno para conocer de los conflictos entre el o los municipios del Estado y los poderes del Estado, y es en el artículo 61 CPETab en donde se faculta al Pleno para conocer del juicio de revisión Municipal.

⁵² Artículo 55 párrafo 2º CPETab.

⁵³ Artículo 78 CPECam.

⁵⁴ Artículo 13 LOPJCam.

⁵⁵ Son dos las fuentes que encontramos para esta facultad: la primera es el artículo 88,IV de la Constitución, en donde se describe una relación de todas las posibilidades de controversias que se pueden dar –sin otorgarle un nombre genérico– y la segunda, es la Ley reglamentaria de la fracción IV del artículo 88 de la Constitución Política del Estado de Campeche, la cual en su artículo 1º hace una remisión al citado artículo constitucional “ART. 1. EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO CONOCERÁ Y RESOLVERÁ, CON BASE EN LAS DISPOSICIONES DE LA PRESENTE LEY, LOS CONFLICTOS A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 88 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO. A FALTA DE DISPOSICIÓN EXPRESA, SE ESTARÁ A LAS PREVENCIONES DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO”. La ley fue publicada completamente en mayúsculas.

⁵⁶ En este caso, no podemos afirmar que se trate de un control eminentemente constitucional, ya que tal facultad está dirigida a dirimir las controversias que se dieren entre diversas circunscripciones municipales. Es importante señalar que esta facultad está dirigida a la fase contenciosa del arreglo de estos conflictos, ya que previamente a esta fase, está contemplada una relativa a “arreglos amistosos” cuya competencia es del Congreso del Estado. Artículo 125 CPEBCSur.

⁵⁷ Artículo 90, *ibidem*.

rios.⁵⁸ Es el Pleno —integrado por no menos de ocho magistrados numerarios— quien tiene la facultad exclusiva, de control constitucional.⁵⁹

28. En el Estado de Durango, el Tribunal Superior de Justicia está integrado por 13 magistrados numerarios y 5 supernumerarios,⁶⁰ pero el Pleno sólo está integrado por los numerarios⁶¹ y es éste la autoridad quien tiene la facultad de control constitucional en el Estado.⁶²

29. El Estado de Hidalgo igualmente contempla este diseño de control constitucional concentrado simétrico, es el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado quien tiene la facultad de control constitucional.⁶³ El Pleno está integrado por 13 magistrados.⁶⁴

30. En el Estado de Oaxaca el Tribunal Superior de Justicia está conformado por el número de magistrados necesarios de acuerdo a las necesidades y a las posibilidades del presupuesto,⁶⁵ en estos momentos lo integran 22 magistrados,⁶⁶ mismos que integran el Pleno,⁶⁷ autoridad que concentra el control constitucional de la entidad.⁶⁸

⁵⁸ El artículo 68 CPECol, estipula lo relativo a la integración del Tribunal Superior de Justicia pero se limita a decir que el número de los magistrados deberá ser delimitado por la ley orgánica respectiva. En el artículo 6º de la Ley Orgánica del Poder Judicial ya se hace la especificación indicada.

⁵⁹ Artículo 78, IV CPECol, se refiere a los conflictos tanto de competencia como de atribución, sin darles una denominación específica. Esta fracción hace la delimitación de que tal facultad no se podrá extender cuando se trate del supuesto de la fracción XX del artículo 33 de la misma Constitución. Esa fracción se refiere a una facultad del Congreso del Estado en el supuesto del conflicto de límites entre los municipios.

⁶⁰ Artículo 91 CPEDur.

⁶¹ Artículo 6 Ley Orgánica del Poder Judicial de Durango (LOPJDur).

⁶² Artículo 96, XI CPEDur y 9, XXI LOPJDur. Se refiere a conflictos de competencia y atribución, igualmente previene sobre la existencia de una ley específica de esta materia, pero aún no se ha integrado al ordenamiento constitucional duranguense.

⁶³ Artículo 99, XII CPEHid y Artículo 10, XXI Ley Orgánica del Poder Judicial de Hidalgo (LOPJHid).

⁶⁴ Artículos 5 y 7 LOPJHid.

⁶⁵ Artículo 5 Ley Orgánica del Poder Judicial de Oaxaca (LOPJOax).

⁶⁶ Un presidente; 4 salas penales de tres magistrados cada una; dos salas civiles con la misma composición; y una Sala familiar igualmente con tres magistrados. Actualmente se encuentran en proyecto la realización de salas regionales —Costa, Istmo, Mixteca, Papaloapan— Portal Web del Poder Judicial de Oaxaca: www.tribunaloax.gob.mx/idex.php?doc=directorio

⁶⁷ Artículo 10 LOPJOax.

⁶⁸ Artículo 106, IV CPEOax.

31. En el Estado de Querétaro el Tribunal Superior de Justicia está conformado por no menos de 10 magistrados numerarios y 8 supernumerarios,⁶⁹ pero sólo los primeros integran el Tribunal Pleno,⁷⁰ quien tiene reservada la facultad de conocer sobre las controversias conocidas genéricamente como controversias constitucionales.⁷¹

32. En el Estado de Zacatecas el Tribunal Superior de Justicia está integrado por trece magistrados,⁷² mismos que componen el Pleno, autoridad que concentra la facultad de control constitucionalidad en ese Estado.⁷³

33. Por último el Estado de Guerrero también obedece al diseño que hemos denominado de *control concentrado simétrico* dado que es el órgano superior jerárquico –Pleno del Tribunal– quien posee la facultad de control constitucional.⁷⁴ Recordemos que el Tribunal Superior se integra por 19 magistrados numerarios y 3 supernumerarios.⁷⁵

Reservado Asimétrico

34. El sistema *reservado asimétrico* lo encontramos implantado en el Estado de México,⁷⁶ ya que a pesar de estar constituido el Tribunal Pleno, cuenta con una "Sala Constitucional"⁷⁷ especializada en control de la constitucionalidad estadual, cabe resaltar que esta Sala no es permanente, sino que se forma por acuerdo del

⁶⁹ Artículo 66 CPEQuer. Actualmente el Tribunal está compuesto por el presidente y tres salas –Civil, Penal y Electoral– de tres magistrados cada una. Portal Web del Poder Judicial de Querétaro: www.tribunalqro.gob.mx/directorio/jurisdic.html.

⁷⁰ Artículo 12 Ley Orgánica del Poder Judicial de Querétaro (LOPJQuer).

⁷¹ Artículo 70, III CPEQuer.

⁷² Artículo 95 CPEZac y artículo 9 Ley Orgánica del Poder Judicial de Zacatecas (LOPJZac).

⁷³ Artículo 100, IV CPEZac y artículo 12, II LOPJZac en donde se consignan como "Atribuciones Jurisdiccionales" del Pleno.

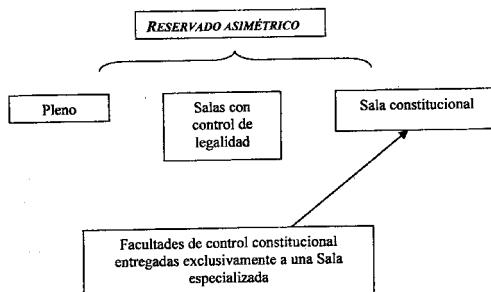
⁷⁴ Artículo 89, V CPEGue.

⁷⁵ Artículo 82 *ibidem*.

⁷⁶ La reforma constitucional que introdujo el sistema de control constitucional a esta entidad federativa, fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México, de fecha 12 de julio de 2004, mediante decreto 52. Artículos 88 y 88 bis de la "Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México" (CPEdoMex). Los procedimientos de control que se dan en el Estado de México serán los siguientes (artículo 88 bis), recordemos que por son facultad exclusiva de la Sala Constitucional y no del Pleno, inclusive la fracción I del 88 bis dispone que "corresponde a la Sala Constitucional, garantizar la supremacía y control de esta Constitución": 1. Aunque no posee un nombre oficial, se refiere a los conflictos entre órganos; 2. Acciones de inconstitucionalidad.

⁷⁷ "El Ejercicio del Poder Judicial del Estado se deposita en: a) Un órgano colegiado denominado Tribunal Superior de Justicia, el cual funcionará en Pleno, **Sala Constitucional**, salas Colegiadas y Unitarias Regionales...". Artículo 88 primer párrafo e inciso a) de la Constitución Política del Estado de México (CPEdoMex).

Consejo de la Judicatura, de entre los magistrados integrantes del Tribunal Pleno y en cada caso conocido.⁷⁸ Esta Sala garantiza la supremacía y control de la Constitución, conoce y resuelve de los medios de control constitucional.⁷⁹ La Sala Constitucional del Estado de México deberá de estar integrada por cinco magistrados.⁸⁰



Modelo concentrado incluyente.

35. El segundo esquema de los modelos concentrados de control de la constitucionalidad es aquél que hemos denominado un modelo *incluyente* debido a que se distribuye la actividad de control en varios órganos facultados, aunque se puede dar en diversos niveles: primero, existe el caso en el que se otorgan facultades de un medio(s) específico(s) de control sólo a un órgano quien sustancia y resuelve el medio instaurado, a éste lo hemos denominado de *facultades exclusivas*; segundo, es el caso de los estados que otorgan a un medio determinado actividades coordinadas complementarias a diversos órganos de control, por ejemplo pudiendo conocer de la instrucción y la colocación en estado de resolución a un órgano y tomar la decisión a otro, mismo que vamos a llamar de *facultades compartidas*. En

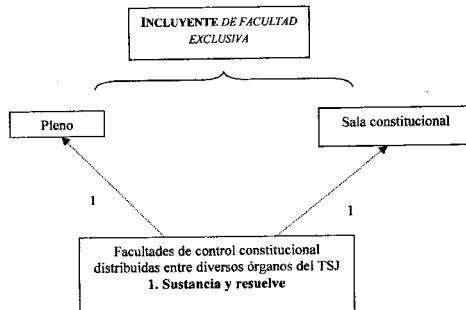
⁷⁸ “La Sala Constitucional se integrará cada vez que se requiera; iniciará sus funciones a más tardar tres días después a la fecha de presentación del escrito de demanda en la oficialía de partes común del propio Tribunal y estará en funciones hasta agotar el trámite de los asuntos de su competencia”. Artículo 5 de la Ley Reglamentaria del artículo 88 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Igualmente “En ese mismo sentido, es oportuno señalar, que el Consejo de la Judicatura, una vez recibida la demanda, designará a los cinco magistrados que integrarán la “Sala Constitucional” de manera temporal, a fin de que conozcan y resuelvan el asunto que les fuere turnado. Asimismo, se refiere en el Proyecto de Decreto adjunto a esta Iniciativa, que el Magistrados Instructor será designado por turno, de quienes integren dicha Sala. Párrafo catorce de la “Exposición de Motivos” del Proyecto de Decreto de la citada Ley.

⁷⁹ Artículo 88 bis fracción I, II primer párrafo y III primer párrafo CPEdoMex.

⁸⁰ Artículo 94 *ibidem*.

términos generales dentro de estas clasificaciones tenemos a los estados de Veracruz,⁸¹ Coahuila,⁸² Chiapas⁸³ y Quintana Roo.⁸⁴

36. En el primer supuesto, el de las *facultades exclusivas* se encuentran los estados de: Veracruz, Coahuila, Chiapas y Quintana Roo.



37. En Veracruz –veintiocho magistrados integran el Tribunal Superior de Justicia,⁸⁵ nueve el Pleno⁸⁶ y tres la Sala Constitucional– es el primer caso donde se da esta distribución exclusiva de las facultades para conocer y resolver medios de

⁸¹ La reforma constitucional que introdujo el sistema de control constitucional a esta entidad federativa, fue publicada en la “Gaceta Oficial” Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz-Llave. Tomo CLXII, número 24, el día jueves 3 de febrero de 2000, como “Ley número 53 Que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave”, específicamente nos estamos refiriendo dentro del cuerpo de ese decreto a los artículos 56 fracciones I y II; 64 y 65. (CPEVER).

⁸² La reforma constitucional que introdujo el sistema de control constitucional a esta entidad federativa, fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de fecha 20 de marzo de 2001, bajo el decreto 148. Artículo 158 de la “Constitución Política del Estado Coahuila de Zaragoza” (CPECoah).

⁸³ La reforma constitucional que introdujo el sistema de control constitucional a esta entidad federativa, fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas número 137, de fecha 6 de noviembre de 2002, bajo el decreto 310, artículos 51 y 56 de la “Constitución Política del Estado de Chiapas” (CPEChis).

⁸⁴ La reforma constitucional que introdujo el sistema de control constitucional a esta entidad federativa, fue publicada en el Periódico Oficial del Estado, Tomo III, Época Sexta, número 25, de fecha 24 de octubre de 2003, mediante decreto 72, artículos 103, 104, 105 y 107 de la “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo” (CPEQRO).

⁸⁵ Artículo 32 Ley Orgánica del Poder Judicial de Veracruz (LOPJVer).

⁸⁶ Artículo 33 LOPJVer. El Pleno se integra por el Presidente y los Presidentes de las otras salas, exceptuando la electoral. De acuerdo con el artículo 42 de la LOPJVer son: una Sala Constitucional, cuatro salas penales, tres salas civiles y una electoral, cada una de las salas está compuesta de tres magistrados.

control de la constitucionalidad a la Sala Constitucional,⁸⁷ tales medios o procedimientos son: el Juicio de Protección de los Derechos Humanos; las resoluciones del Ministerio Público acerca de la reserva de la averiguación previa y el no ejercicio de la acción penal;⁸⁸ las resoluciones de sobreseimiento que dictan los jueces con motivo de las peticiones de desistimiento formuladas por el Ministerio Público;⁸⁹ y por último, dar respuesta fundada y motivada a las consultas formuladas por los demás tribunales y jueces del Estado, sobre la constitucionalidad o aplicación de una ley local.⁹⁰

38. Coahuila es el otro Estado que cuenta con esta categoría de facultades, el Tribunal Superior de Justicia en su carácter de Tribunal Constitucional, integrado

⁸⁷ Artículo 64 fracciones I, II y IV CPEVer. Artículo 45 LOPJVer.

⁸⁸ Aunque técnicamente éste no podría ser considerado en *strictu sensu* un medio de control de la constitucionalidad, dado que, en gran medida, el juicio se elaborará teniendo como marco normativo la legislación ordinaria. Ésta es más bien, una solución a un fenómeno real al que se enfrentaba principalmente el justiciable, y que tendría que ver más con los postulados de la acción positiva del Estado, provenientes de la idea del Estado *social* y democrático de derecho; me refiero a que a pesar de estar concedido el acceso a la justicia como un derecho de la persona y estar manifestado así ya no sólo en los textos constitucionales, sino en las leyes y códigos ordinarios, en el terreno fáctico aún no se podía alcanzar el cabal cumplimiento de esas disposiciones, vulnerando lo manifestado en tales disposiciones ordinarias e *indirectamente* el derecho fundamental declarado. Es así que el Estado, a través de este instrumento de control se coloca ya no sólo como un simple promotor y defensor sino, como promotor digamos *rígido* del cumplimiento de tales disposiciones. Es un medio de control realmente muy interesante, porque inclusive podría llevar a retractarnos de lo afirmado al inicio de este párrafo y es interesante porque plantea un doble papel: por un lado, como ya decíamos, la afirmación de un postulado devenido de la idea del Estado social –misma afirmación que va a generar el medio de control constitucional conocido doctrinalmente como *acción por omisión legislativa*–; y por el otro, significa un control de *segunda generación* que enlaza consubstancialmente tres dimensiones indispensables de lo jurídico, creando un trinomio que genera una plenitud que ya quisieran poseer muchas disposiciones jurídicas: validez-positividad-facticidad. La validez es el reconocimiento de una norma jurídica hecha por el Estado, la positividad es la observación real y valoración hecha, en este caso, por el Agente de Ministerio Público o el Juez de no permitir la realización de algo y la facticidad es la reconsideración de esa *instrumentación racional en sentido negativo* hecha por tales actores estatales.

⁸⁹ Es pertinente a este supuesto, la reflexión hecha en la nota anterior.

⁹⁰ Es claro que aunque en el texto constitucional no le otorga un nombre genérico, aquí se trata de lo que la doctrina ha denominado “Cuestión de Inconstitucionalidad” la cual es un medio de control implantado en el seno de los llamados “modelos concentrados” de una nota democratizadora, porque permite participar, aunque sea en una fase del procedimiento, esto es la presunción de la inconstitucionalidad ya que ellos no podrían resolver sobre la inconstitucionalidad y por tanto sobre su inaplicación aunque fuere al caso concreto, a otros actores judiciales diferentes al Tribunal que tiene reservada la facultad de control constitucional.

por siete magistrados,⁹¹ conoce de acciones de inconstitucionalidad⁹² y controversias constitucionales de manera exclusiva⁹³ e igualmente podrá ejercer control previo de constitucionalidad en caso de leyes o decretos.⁹⁴ Como se verá en el siguiente punto, en este Estado hay instaurado un control difuso de constitucionalidad.

39. En el Estado de Chiapas la Sala Superior tiene como una de sus atribuciones garantizar la supremacía y el control de la Constitución estatal.⁹⁵ Esta Sala sesiona en pleno y está integrada por siete magistrados,⁹⁶ bastando la presencia de cinco para poder trabajar. Los procedimientos de control que sustancia y resuelve dicha Sala son: controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad, acciones por omisión legislativa⁹⁷ y cuestiones de inconstitucionalidad.

⁹¹ Artículos 6 y 8 Ley Orgánica del Poder Judicial de Coahuila (LOPJCoah).

⁹² Es importante señalar algo respecto de las acciones de inconstitucionalidad o control abstracto de constitucionalidad de normas de carácter general, que aplica a este caso en concreto pero que igualmente trasciende a todos los estados que contemplan este medio de control, lo relativo a la legitimación activa cuando se trate de miembros del congreso o de los ayuntamientos, en todos ellos, el criterio utilizado para regular esta, siempre fue el porcentual, esto es, no se señaló un número determinado sino se dio una cifra porcentual para cubrir, v.gr. deben de ejercitarse en el Congreso del Estado de cada entidad, teniendo como parámetro la totalidad de los miembros, el: 33% Chiapas, Estado de México, Guanajuato, Quintana Roo y Veracruz; 25% Tlaxcala y; 10% Coahuila; ahora bien, tratándose de Ayuntamientos en el mismo criterio: 33% Chiapas, Estado de México, Tabasco y Guanajuato; y, 25% Tlaxcala, y 10% Coahuila. Recordemos que existe la otra variante en cuanto a la legitimación activa aquella que no supone una regla porcentual, sino un número definido de la denominada por Pizzorusso "minoría ocasional" o coyuntural. Tal es el caso de España y Francia quienes solicitan para la procedencia del recurso de inconstitucionalidad en el primer caso la concurrencia de 50 diputados o 50 senadores, artículo 162. 1 a) "a) Para interponer el recurso de inconstitucionalidad, el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, *cincuenta Diputados, cincuenta Senadores*, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas" y en el caso de Francia –aunque estamos frente a una autoridad que posee un control previo de constitucionalidad *Conseil constitutionnel*– son 60 diputados y 60 senadores también los legitimados para ese control previo, artículo 61 segundo párrafo de la Constitución francesa "Aux mêmes fins (ya se ha referido a *Les lois organiques y les règlements des assemblées parlementaires*), les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs" *cfr.* MONTILLA MARTOS, José A., "Minoría Política. Tribunal Constitucional", Trotta, Madrid, 2002, pp. 15 y 16.

⁹³ Artículo 158 fracciones I y II de la CPECoah.

⁹⁴ Artículo 90 de la "Ley de Justicia Constitucional Local para el Estado de Coahuila".

⁹⁵ Artículo 51 fracción I CPEChis.

⁹⁶ Artículo 51 *ibidem*. Recordemos también que en Chiapas se expidió la "Ley de Control Constitucional para el Estado de Chiapas".

⁹⁷ Este instrumento de control podríamos decir que obedece a una nueva generación de los mismos, ya que se apega a lo que el propio Kelsen habría denominado *máxima juridicidad*

de la función estatal u otros autores como Robert Alexy llamaría *máxima fuerza jurídica* de la norma constitucional o Ricardo Guastini señalaría como *fuerza vinculante y aplicación directa de las normas constitucionales*. Lo anterior porque la fuerza normativa de la Constitución hace que sus postulados, principalmente los que se refieren a otorgamientos de derechos, por su importancia y trascendencia en el ordenamiento jurídico, deban ser aplicados a pesar de algún impedimento legal, en este caso, la omisión en el lenguaje del legislador. *Cfr.* Kelsen, Hans *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?* Technos, Madrid, 2002. Robert Alexy, *Los derechos fundamentales en el Estado Constitucional Democrático* y Ricardo Guastini "Constitucionalización" del Ordenamiento Jurídico. El caso Italiano, ambos en Neoconstitucionalismo (s) Edición de Miguel Carbonell, Edit. Trotta, Madrid, 2003. En este mismo caso debemos atender las siguientes palabras de Miguel Carbonell: "En México es importante reflexionar sobre el tema de la inconstitucionalidad por omisión por razones teóricas (la mejor defensa de la Constitución, la optimización de sus mandatos, el mejoramiento de la efectividad de los derechos fundamentales, etcétera), pero también por razones de coyuntura política. La experiencia de los denominados "gobiernos divididos" y la escasa tradición en materia de rendición de cuentas han generado un pavoroso bloqueo de las actividades legislativas y una consecuente falta de legislación sobre muchos supuestos en los que la intermediación legislativa viene exigida de manera clara y contundente por el texto constitucional" presentación del libro de su coordinación "En busca de las normas ausentes, ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión". México, IJU-UNAM, 2003, página 11. En el ámbito federal, recientemente se ha implementado y sistematizado, por vía de interpretación jurisprudencial, este medio de control, tal y como lo podemos observar de la controversia constitucional 14/2005 del municipio de Centro del Estado de Tabasco, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío, donde se hace una clasificación de las omisiones en absolutas y relativas e igualmente se clasifica las acciones del Estado tanto aquellas de ejercicio obligatorio como aquellas devenidas del ejercicio potestativo, para luego devenir en cuándo se está frente a una omisión legislativa que debe ser subsanada y cuándo en un caso contrario: "Así, tendremos una omisión legislativa absoluta en competencias de ejercicio obligatorio a cargo del órgano legislativo, cuando ésta tenga una obligación o mandato relativo a la expedición de una ley determinada, y no la haya expedido. Por otro lado, estaremos en presencia de una omisión legislativa relativa en competencias de ejercicio obligatorio a cargo del órgano legislativo, cuando éste la emita teniendo la obligación o un mandato relativo a la expedición de cierta ley, pero lo haga de manera incompleta o deficiente. Por omisiones legislativas absolutas en competencias de ejercicio potestativo, podemos comprender aquellas en las que el órgano legislativo decide no actuar, debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga. En el caso de las omisiones legislativas relativas en competencia de ejercicio potestativo, estaremos ante ellas cuando el órgano legislativo decida hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley, lo haga de manera incompleta o deficiente" Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XXII, diciembre 2005, Segunda Parte, pp. 2335, 2336. Los últimos criterios jurisprudenciales de nuestro máximo tribunal del país, me refiero a las emitidas en febrero de 2005, son muy esclarecedoras al respecto de su posición respecto de este medio de control constitucional: **1. OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.** Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XXIII, Febrero de 2006 Tesis: P.J. 11/2006, p. 1527. **2. ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES.** Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XXIII, Febrero de 2006 Tesis: P.J. 10/2006, p. 1528. **3. PREDIAL MUNICIPAL. LA OMISIÓN LEGISLATIVA ABSOLUTA DE LOS**

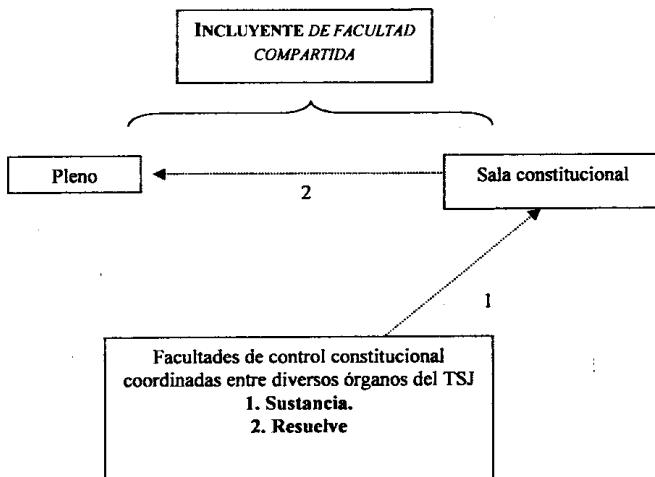
40. En el Estado de Quintana Roo, la Sala Constitucional, está integrada con un solo magistrado.⁹⁸ Esta Sala Constitucional tiene la facultad de conocer y resolver en única instancia sobre las resoluciones del Ministerio Público acerca de las reservas de la averiguación previa, el no ejercicio de la acción penal y las resoluciones de sobreseimiento que dicten los jueces con motivo de peticiones de desistimiento que formule el Ministerio Público.⁹⁹

41. En el segundo supuesto, el de las *facultades compartidas*, encontramos a los estados de Veracruz y de Quintana Roo.

CONGRESOS LOCALES RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN IMPUESTA EN EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DE LA REFORMA DE 1999, AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, VULNERA TANTO AL CITADO DISPOSITIVO TRANSITORIO COMO AL PROPIO PRECEPTO CONSTITUCIONAL. Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XXIII, Febrero de 2006 Tesis: P./J. 12/2006, p. 1532. **4. PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS.** Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XXIII, Febrero de 2006 Tesis: P./J. 9/2006, p. 1533. **5. CONTROVERSIAS DENTRO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. LA PROCEDENCIA DE LAS PREVISTAS EN LA FRACCIÓN IX DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY ORGÁNICA RESPECTIVA TAMBIÉN SE ACTUALIZA CON MOTIVO DE CONDUCTAS OMISIVAS QUE TRASCIENDAN A LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE RIGEN LA FUNCIÓN JUDICIAL.** Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XXIII, Febrero de 2006 Tesis: P. X/2006, p. 21. **6. CONGRESO DEL ESTADO DE TLAXCALA. EL INCUMPLIMIENTO DEL MANDATO CONSTITUCIONAL EXPRESO IMPUESTO POR EL PODER REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL EN LOS ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO TRANSITORIOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE A LOS ARTÍCULOS 17 Y 116, CONFIGURA UNA OMISIÓN LEGISLATIVA ABSOLUTA.** Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XXIII, Febrero de 2006 Tesis: P./J. 14/2006, p. 1250.

⁹⁸ Artículo 105 CPEQRo. Esta disposición del Constituyente de Quintana Roo resulta muy atrayente al análisis científico por la presunción de legitimidad de que pudieran estar investidas sus decisiones –propriamente las del Magistrado constitucional– ya que una decisión de tal envergadura debiera ser confiada a un órgano colegiado, para permitir la construcción del conocimiento en virtud del intercambio de ideas, lo que no puede ocurrir con un diseño como el de este Estado.

⁹⁹ Artículo 107 CPEQRo.



42. Veracruz contempla este diseño cuando se trata de los medios jurisdiccionales de control de la constitucionalidad referentes a: Controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y acciones por omisión legislativa, ya que es atribución de la Sala Constitucional *sustanciar y formular* los proyectos de resolución definitiva que van a ser sometidos al Pleno, y del Tribunal en Pleno *conocerlos y resolverlos*.¹⁰⁰

43. En Quintana Roo, los medios de control constitucional referentes a controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y acciones por omisión legislativa están compartidos entre el Pleno del Tribunal –integrado con nueve Magistrados–¹⁰¹ y la Sala Constitucional, mientras la Sala sustancia y pone en estado de resolución, el Pleno resuelve el asunto.¹⁰²

b) Modelos difusos de Justicia Constitucional.

44. En lo relativo al control *difuso*,¹⁰³ encontramos dos casos, cuya diferencia radica en la forma en que es realizado tal control: *directo*¹⁰⁴ o *indirectamente*¹⁰⁵ por el

¹⁰⁰ Artículo 64 fracción III y 65 CPEVer. Artículo 38, I, II y III LOPJVer.

¹⁰¹ Artículo 98 CPEQRo.

¹⁰² Artículo 103 CPEQRo.

¹⁰³ Una vez más subrayamos que el empleo de estos conceptos, en modo alguno pretende ser ortodoxo, ni de una apreciación ajustada a las categorías establecidas por la doctrina, ya que de ser así, uno de los dos fenómenos que aquí estamos englobando en el término de *difusión* (lo relativo a la cuestión de inconstitucionalidad) no debería de estar aquí, por ser un medio de control diseñado en los modelos de control concentrado.

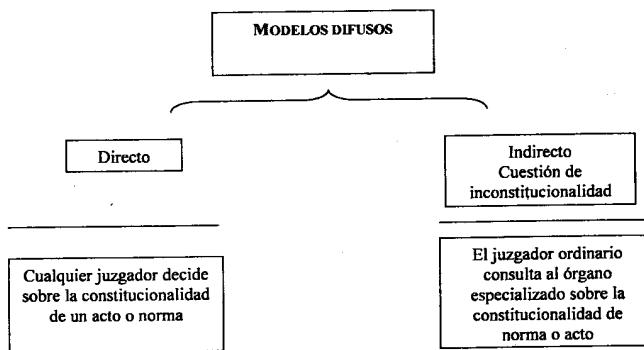
órgano. En el primero de ellos nos encontramos frente a un auténtico control difuso, ya que es el propio juzgador quien decide sobre la constitucionalidad de la ley o el acto y por tanto es él quién decide aplicarlos o desaplicarlos al caso concreto, tal es el caso de Coahuila –contemplado en el artículo 158, párrafo tercero.¹⁰⁶ En el segundo caso, lo denominamos indirecto, debido a que el juzgador tiene la facultad de solicitar una consulta al órgano especializado, respuesta que tendrá

¹⁰⁴ Tiene su antecedente más importante en la interpretación hecha, bajo la fórmula *per curiam* por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el caso *Marbury vs. Madison* bajo la presidencia del Juez Marshall. En este caso se decidió que eran los jueces quienes debían de proteger a la Constitución y considerarla como la norma suprema. Al respecto del surgimiento del control constitucional denominado *judicial review* a través de este caso, es muy pertinente recordar las palabras del Dr. Manuel GONZÁLEZ OROPEZA en su artículo *Un juez en problemas: Marbury versus Madison*: "Antes de 1800 nadie ponía en duda esta facultad del Poder Judicial, y, paradójicamente, eran los mismos antifederalistas quienes defendían vehementemente esta facultad judicial por razones partidistas. Sin embargo, con el giro que el Poder Judicial tuvo a partir de 1801 bajo el dominio del partido federalista, los republicanos ensayaron a través de Breckendridge, según hemos visto, el cuestionamiento del *judicial review*, a través de la teoría de la anulación por parte de las legislaturas de los estados. Marshall quiso aprovechar el caso para dejar sentada claramente esta facultad judicial. Para ello, con la candorosidad de sus argumentos manifestó que los tribunales, para poder decidir los asuntos sometidos a su consideración, debían interpretar la ley. Su segunda premisa fue que como la Constitución es una ley, la ley suprema, debería aceptarse como conclusión que los tribunales federales deberían ser los intérpretes de la Constitución y, la Suprema Corte, su máximo intérprete" en CIENFUEGOS SALGADO, David (comp) *Marbury contra Madison. Una decisión histórica para la justicia constitucional*, Editora Laguna y El Colegio de Guerrero, A.C. México, 2005, pp. 90 y 91.

¹⁰⁵ En cuanto a esta *indirección* del control constitucional, nos referimos a la facultad de ejercitar la Cuestión de Inconstitucionalidad, que significa la suspensión del procedimiento ordinario para plantearle al órgano que tiene facultades para controlar la Constitución, una cuestión referente a la constitucionalidad de determinado acto o norma que debe ser conocido en ese momento, y que tal órgano es el único que tiene la facultad para poder hacer esa declaración. Algunos datos indispensables, sobre la "cuestión de inconstitucionalidad" ya la encontramos en el pensamiento de Kelsen: "Entre varias soluciones posibles pueden indicarse las siguientes: autorizar y obligar a todas las autoridades públicas que al aplicar una norma tengan duda sobre su regularidad, interrumpan el procedimiento en el caso concreto e interpongan ante el Tribunal Constitucional una demanda razonada para examen y anulación eventual de la norma" En el pensamiento Kelseniano tal medio de control se debate sobre la legitimación activa, inclusive llega a vislumbrar la posibilidad de entablar una *actio popularis*, aunque él mismo dice: "No puede, sin embargo, recomendarse esta solución porque entrañaría un peligro muy grande de acciones temerarias y el riesgo de insoportable congestionamiento de procesos" La garantía jurisdiccional de la Constitución. La justicia constitucional., p. 88.

¹⁰⁶ "Cuando la Autoridad Jurisdiccional considere en su resolución que una norma, es contraria a esta Constitución, con base en lo establecido por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deberá declarar de oficio su inaplicabilidad para el caso concreto. En este supuesto, el Tribunal superior de Justicia revisará la resolución en los términos que disponga la ley".

efectos vinculatorios y deberá de ser aplicada por el juez de la causa, tales son los casos de Veracruz –de acuerdo con el artículo 64 fracción IV de su Constitución¹⁰⁷ y Chiapas –en la fracción IV del artículo 56.¹⁰⁸



45. Haciendo una recapitulación de lo anterior, podemos llegar a una conclusión que presentamos en el siguiente cuadro.

Sistemas de Control Jurisdiccional de la Constitucionalidad en las entidades federativas

Concentrado		Difuso
Reservado	Incluyente	a) Directo
a) Simétrico	a) De Facultad Exclusiva	Coahuila
Tlaxcala, Guanajuato, Nuevo León y Chihuahua.	Veracruz, Coahuila, Chiapas y Quintana Roo	b) Indirecto
b) Asimétrico	b) De Facultad Compartida	Chiapas y Veracruz
Estado de México	Veracruz y Quintana Roo	

¹⁰⁷ "IV. Dar respuesta fundada y motivada a las peticiones formuladas por los demás tribunales y jueces del Estado, cuando tengan duda sobre la constitucionalidad o aplicación de una ley local, en el proceso sobre el cual tengan conocimiento. Las peticiones tendrán efectos suspensivos y deberán ser desahogadas en un plazo no mayor de treinta días naturales, en los términos que disponga la ley".

¹⁰⁸ "IV. A efecto de dar respuesta fundada y motivada a las cuestiones de inconstitucionalidad formulada por los magistrados o jueces del estado cuando tengan duda sobre la constitucionalidad o aplicación de una ley local, en el proceso sobre el cual tengan conocimiento, las peticiones deberán ser desahogadas en un plazo no mayor de treinta días".

III. El caso de Campeche

a) Introducción

46. En Campeche, como ya se ha ubicado en nuestro modelo de los sistemas de control constitucional, existe uno de naturaleza incipiente o en vías de desarrollo, que merece la atención nuestra.

47. Si recurriéramos un poco a las doctrinas de los grandes pensadores de la cultura universal con el objetivo de poder ser un tanto más claros en lo que queremos externar, nos sentiríamos compelidos a traer a nuestra memoria la teoría de la tetracausalidad por demás clásica de Aristóteles de Estagira –así, él consideró que todos los seres estaban englobados por cuatro causas: final, formal, eficiente y material—, la causa eficiente se refería al movimiento o más exactamente expresado, a la razón de ese movimiento y la causa final, al *telos* o finalidad pretendida –en este sentido estrictamente hablando podríamos pensar en el objetivo u objeto buscado. Dicho esto nos atreveríamos a indicar que la causa eficiente de la reforma constitucional campechana que introdujo el control sobre los conflictos entre órganos se debió a dos razones: en un primer momento, directamente a un mandato del poder revisor o constituyente permanente federal que a través de la reforma constitucional federal mandaba a las legislaturas estatales a la implementación de medios de resolución de conflictos en determinadas hipótesis; en un segundo momento, el poder revisor de la Constitución estatal adoptó este mandato y a su vez lo recondujo a “ampliar la esfera de competencia del máximo órgano del Poder Judicial del Estado, el H. Tribunal Superior de Justicia para no sólo conocer de conflictos entre Ayuntamientos o entre éstos y el Ejecutivo, sino también de los que pudieren surgir entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como entre entidades paraestatales y paramunicipales”¹⁰⁹ y que la causa final de dichas reformas –tanto federal como estatal—¹¹⁰ radicaba en la

¹⁰⁹ Exposición de Motivos de la Reforma a la Constitución Política de Campeche presentada el día 13 de diciembre de 2000 en la XXIII Sesión Ordinaria de la LVII Legislatura de Campeche.

¹¹⁰ Aquí hay que señalar que la reforma al artículo 88 fracción IV –donde está la facultad del Pleno de conocer sobre los conflictos entre órganos– se dio dentro de un paquete de reforma constitucional que afectaron directamente a la esfera jurídica del municipio para dotarlo de mayor autonomía, y que a su vez fue el objetivo buscado por la reforma a la Constitución federal. Los demás artículos de la Constitución Campechana que se reformaron fueron: 54, XXI y XXII; 66; 102, I; 105 y 107. Mientras que el artículo de la Constitución federal que se reformó y que impulsó la actividad del constituyente revisor campechano fue el 115 en diversas partes: párrafo primero, cuarto y quinto de la fracción I; párrafo segundo y adición de un párrafo tercero y cuarto a la fracción II; reforma al párrafo primero y los incisos a), c), g), h) e i), el párrafo segundo y adición de un párrafo tercero a la

idea de modificar la situación jurídica del municipio y dotarlo de mayor autonomía y atribuciones “ampliar las facultades que actualmente tienen los municipios en México, y lograr el fortalecimiento municipal”.¹¹¹

b) Antecedentes, la reforma federal.

48. El 23 de diciembre de 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto para reformar el artículo 115 de la Constitución federal, en dicho decreto se encontró establecido que los estados debían adecuar su marco jurídico para la inclusión de tal reforma, con este objetivo es que se dispuso en el artículo segundo transitorio que “Los estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor” Cabe mencionar que de acuerdo con el artículo primero transitorio, la reforma debía entrar en vigor noventa días después de su publicación en el Diario Oficial.

49. El decreto mencionado tuvo su origen en nueve iniciativas presentadas ante el Congreso por diferentes grupos parlamentarios, todas estaban basadas en la idea de que el municipio fuera el eje del desarrollo nacional.¹¹²

50. Dentro de los antecedentes a esta reforma encontramos que en el dictamen de primera lectura realizado por la Cámara de Diputados el 15 de junio de 1999 se pretendió que en el ámbito de gobierno del municipio se ejercieran competencias exclusivas a favor del ayuntamiento; lo que suponía la exclusión, no sólo de autoridades intermedias entre el gobierno del Estado y el ayuntamiento, sino de cualquier otro ente, organismo o institución que creado por los poderes federales o estatales sin base constitucional, pretendiera ejercer funciones municipales, con lo que se lograría otorgar mayor autonomía a este ente público. Este espíritu se vio reflejado en la reforma publicada, a través de la fracción I del artículo 115: “Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa (...) La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado”.

fracción III; reforma a los párrafos segundo y tercero, adición de los párrafos cuarto y quinto a la fracción IV; reforma a las fracciones V y VII.

¹¹¹ Gaceta parlamentaria de la Cámara de Diputados. Dictamen de primera lectura del 15 de junio de 1999, “Antecedentes”.

¹¹² Relacionadas por la fecha de presentación en la Cámara de Diputados: 1^a 23/10/1997; 2^a 13/11/1997; 3^a 11/12/1997; 4^a 31/03/1998; 5^a 2/04/1998; 6^a 23/04/1998; 7^a 11/12/1998; 8^a 30/04/1999; 9^a 26/05/1999.

51. Ahora bien, para efectos de la reforma a la Constitución campechana, resultó trascendente el nuevo cuarto párrafo de la fracción II del 115, pues es precisamente de ahí de donde devendría posteriormente aquella reforma, este texto dice: "Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolvieran los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores" Este texto constitucional resulta interesante cuando lo analizamos desde el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales presentado a la Cámara de Diputados el 15 de junio de 1999, puesto que de acuerdo con este dictamen no sólo se pretendía otorgar la facultad a las legislaturas estatales para legislar en materia de resolución de conflictos entre órganos, sino que además primeramente se pretendía que la competencia estuviera radicada en dichas legislaturas y, segundo, coexistieran estos medios de control con la controversia constitucional establecida en el artículo 105 y la ley reglamentaria relativa.¹¹³

c) Reforma constitucional estatal y emisión de la Ley Reglamentaria.

52. El 12 de diciembre de 2000 los coordinadores de los grupos parlamentarios y de la representación del Partido del Trabajo¹¹⁴ presentaron ante el Congreso del Estado dos iniciativas de reforma al sistema jurídico, la primera de ellas para reformar diferentes artículos de la Constitución del Estado y la segunda para expedir la ley reglamentaria relacionada con dichas reformas.

53. La reforma constitucional estatal, al tener como causa eficiente la citada reforma al 115 constitucional, fue compleja, abarcando los artículos: 54 en sus fracciones XXI (revisión, fiscalización y aprobación de la Cuenta Pública del Estado)

¹¹³ Dice el citado dictamen: "...la Comisión considera necesario prever en un nuevo párrafo cuarto de la fracción II en análisis, que las legislaturas estatales establezcan las normas de procedimiento para resolver los conflictos que pudieran surgir entre los gobiernos estatales y los municipios con motivo de la realización de los actos a que se refieren los incisos b) y d) de la fracción segunda en comento. Para dirimir tales diferencias, el órgano competente será la legislatura estatal correspondiente. Esta previsión desde luego se entiende sin perjuicio del derecho de los gobiernos estatales y de los municipios de acudir en controversia constitucional en los términos del artículo 105 Constitucional y su ley reglamentaria".

<http://gaceta.diputados.gob.mx/>

¹¹⁴ Expediente 033/1ºp.o./1º/00, dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación, y de Fortalecimiento Municipal de fecha 14 de diciembre de 2000 para el caso de la reforma constitucional; y sólo de la primera Comisión citada de fecha 10 de abril del mismo año, para el caso de la iniciativa de creación de la Ley Reglamentaria de la Fracción IV del artículo 88 de la Constitución Política del Estado de Campeche.

y XXII (revisión, fiscalización y aprobación de la Cuenta Pública de los municipios del Estado); 66 (suplencia de un Gobernador interino o provisional); 88, IV (control de conflictos entre diversos órganos como facultad del Pleno del Tribunal Superior de Justicia); 102 (declaración del ayuntamiento como órgano de gobierno del municipio); 105 (funciones y servicios públicos de los municipios) y 107 (determinación de la competencia del Gobierno del Estado y del Municipal).

54. Como ya habíamos citado, el motivo específico de la reforma al 88-IV, fue ir más allá de lo declarado por el mandato constitucional federal y ampliar la esfera de competencia del Pleno del Tribunal, que para evitar faltas en el diseño del sistema jurídico campechano, fue igualmente emitida la ley reglamentaria de la citada fracción.

55. El 13 de diciembre de 2000 se dieron a conocer ante el Pleno del Congreso del Estado ambas iniciativas. La primera (constitucional) fue discutida y aprobada el 15 de diciembre del mismo año, argumentándose que era necesaria para actualizar la Constitución estatal al texto federal (115). El 1º de febrero de 2001 se actuó según lo estipulado en el artículo 131 constitucional campechano, realizándose el cómputo de los votos de los ayuntamientos¹¹⁵ y la declaración de haber sido aprobada la modificación procediéndose a expedir el respectivo decreto, en el Periódico Oficial del Estado de Campeche del día 2 de febrero de 2001, decreto 42.

56. A la segunda iniciativa se le dio trámite en la sesión celebrada el 3 de abril de 2001, emitiéndose votación correspondiente el 24 del mismo mes, mandándose igualmente a publicar dicho decreto, en el Periódico Oficial de fecha del día 25 de abril de 2001, decreto 50.

57. La cuestión de cómo abordar la materia del fenómeno en estudio, siempre presenta un problema metodológico, es así que en este caso, podría comenzar por enunciar las fuentes de las diversas hipótesis de conflictos que el procedimiento de control en estudio debería y debe estudiar. En un primer momento se

¹¹⁵ La aprobación de los Ayuntamientos se dio de esta manera: Escárcega, Calkiní, 27/12/2000; Candelaria, Hopelchén, Hecelchakán, 28/12/2000; Campeche, 29/12/2000; Calakmul 1/01/2001; Palizada, 3/01/2001; Champotón, 8/01/2001; Tenabo, 9/01/2001; y Cd. Del Carmen, 22/01/2001. No está de más decir que de acuerdo con el artículo 130 de la Constitución Campechana, para considerar "modificada" la Constitución se requiere la aprobación de dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión y la mayoría de los Ayuntamientos. En este caso por la naturaleza de la reforma, se aprobó por los once que conforma el Estado de Campeche. Este artículo constitucional se ha reformado una sola vez desde su texto original del 29 de mayo de 1965, la fecha de la reforma fue 16 de octubre de 2001, decreto 87 de la LVII Legislatura del Estado, la diferencia entre el texto original y éste es que se pedía para el cómputo el voto de la mayoría en el Congreso, mientras que ahora se agravó, solicitándose las dos terceras partes del mismo.

afirma “debería” porque nos estaríamos refiriendo al texto de la Constitución federal que impulsó la reforma constitucional estatal, mismo texto que ya ha sido citado. De acuerdo con este texto, para conocer las diversas hipótesis de conflicto que el procedimiento implementado debiera de conocer o dicho en otro sentido las “fuentes” o “razones” existenciales de tal procedimiento se encuentran contemplados en tres apartados distintos del texto constitucional.

58. El citado inciso c) estipula: “Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución”.¹¹⁶

59. El inciso d) señala: “El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes”.

60. Por otro lado, el texto de la Constitución estatal sin hacer referencia alguna al texto federal e igualmente importante sin mencionar la naturaleza de la norma jurídica que se vulneraría, se limita a describir las diferentes posibilidades de conflicto —que corresponderá resolver al Tribunal Pleno—, a partir de los sujetos, es así que serán 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) Alguno de los anteriores y una entidad paraestatal o paramunicipal; g) Dos entidades paraestatales; h) Dos entidades paramunicipales; i) Una entidad paraestatal y una paramunicipal.

61. Aquí cabría hacer varias reflexiones: la primera sería la relativa a la naturaleza legal del procedimiento de control mandado desde la Constitución federal a implementar, mediante las legislaturas estatales, al interior de cada entidad federativa, y digo legal porque si se revisan los textos referenciados, el conflicto está circunscrito al que se pueda dar entre el gobierno del Estado y el municipio o entre los municipios, devenidos de una *legislación* emitida por un órgano estatal, procedimiento que en este entendido no entraría en conflicto con la hipótesis del

¹¹⁶ La fracción III a que hace referencia es relativa a las funciones y servicios públicos a cargo del municipio, tales como: Agua Potable, Alumbrado Público, Mercados y Panteones, etc.; la fracción IV es relativa al régimen hacendario del municipio; y el segundo párrafo de la fracción VII del 116 se refiere a la prestación de servicios o atención de funciones que no son propias del municipio pero que éste puede asumir devenido de la celebración de un convenio entre éste y el Estado. Mismos servicios o funciones que el Estado, mediante la celebración de otro convenio celebrado con la Federación, ha asumido.

inciso i) fracción primera del artículo 105 constitucional;¹¹⁷ otra reflexión devendría del texto de la Constitución campechana, que al no hacer referencia al artículo 115, ni al marco normativo que pudiera afectarse y generar los conflictos relacionados deja abierta la posibilidad de que tales conflictos generaran un procedimiento de control constitucional o legal. Pero dada la posibilidad de la existencia de un control constitucional, nos cabría la pregunta del futuro de tal procedimiento, especialmente ante la intervención jurisprudencial de la Suprema Corte a través de las denominadas *violaciones indirectas* a la Constitución federal.¹¹⁸ Una reflexión

¹¹⁷ Esto no implica la imposibilidad de plantear una controversia constitucional por motivo de trasgresión a la constitucionalidad federal —directamente contra el texto del artículo 115 en los supuestos señalados e inclusive al supuesto de la falta de existencia de las mencionadas leyes, en este caso estaríamos frente al supuesto de las denominadas “omisiones legislativas” — por parte de las legislaturas estatales, tanto cuando emitieren normas contrarias a dicho texto constitucional como cuando no emitieren en diversos supuestos —en los términos legales impuestos por la propia reforma o cuando emitiendo las leyes respectivas no se hubieren satisfecho todos los mandatos constitucionales—, tal es el caso por ejemplo de la controversia constitucional resuelta por la Suprema Corte de Justicia 80/2004 del municipio de Juárez, Estado de Chihuahua de fecha catorce de julio de 2005, en cuyos Considerandos (sexto) encontramos lo siguiente: “Efectivamente, de una interpretación armónica y sistemática de los preceptos citados, se desprende que la competencia que la Constitución local le otorga al Pleno del Supremo Tribunal de Justicia se circumscribe a resolver las controversias que se susciten entre los municipios y los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, pero únicamente por cuanto hace al quebrantamiento de las normas de carácter local, sin contar, lógicamente con facultades para pronunciarse en conflictos que versen sobre violaciones a la Constitución federal. La fracción I, inciso i) del artículo 105 de la Constitución federal hace referencia específica a los conflictos que se susciten entre los estados y los municipios sobre la constitucionalidad de sus actos y disposiciones generales, como de aquellos que deberá conocer la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que hace coherente el artículo 109, fracciones XIII y XIV, de la Constitución local, que se refiere a conflictos entre el Estado, a través de sus poderes Legislativo y Ejecutivo, y los municipios, pero en relación con la Constitución y leyes locales, de lo que se sigue que el Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Chihuahua resulta constitucionalmente incompetente para resolver el conflicto planteado al referirse a la constitucionalidad, es decir, al análisis del apego o no a la Constitución federal y no a la local, de actos del Estado en contra del municipio accionante” Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXIII, enero 2006, tercera parte, página 2103.

¹¹⁸ Dos jurisprudencias que resultarían dignas de mucha atención se sustentan por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en este sentido: CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRASGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES., p./J. 136/2001, página 917. Tomo XV, enero de 2002, Semanario Judicial de la Federación, misma tesis que no implica la imposibilidad del recurso a la justicia federal por violaciones directas o indirectas a la Constitución federal, sino sólo a la aplicación del principio de definitividad a las controversias constitucionales. Y la otra tesis de jurisprudencia, CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA

más cabría al observar los sujetos que generaran los conflictos, primero porque rebasa la hipótesis del 115 constitucional –sólo conflictos entre el Gobierno del Estado y el municipio–, rebasa la hipótesis de los conflictos que pudiere comprender la controversia constitucional federal (que se circunscribiría a conflictos entre el Estado y uno de sus municipios) puesto que ya estaría igualmente el resguardo de las figuras de las entidades paraestatales o paramunicipales y los conflictos que pudieren generarse estando éstas presentes.¹¹⁹

CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL., p./J.. 98/99, página 703, Tomo X, septiembre de 1999, Semanario Judicial de la Federación, tesis que sí implica el ámbito de aplicación de las controversias constitucionales, que debe de cumplir con un principio de definitividad, pero que además implica la facultad de la Corte de conocer de las llamadas “violaciones indirectas” a la Constitución que en el ámbito estatal se podrían denominar “violaciones directas” al texto constitucional estadual.

¹¹⁹ En este sentido resulta ejemplificativo lo que afirma María Amparo Hernández Chong Cuy “En mi opinión, ante este panorama, superar a la desarticulación es una responsabilidad de varios actores, pero sabría si se trata de responsabilidades solidarias o subsidiarias, aunque se me antoja lo primero. Por una parte, quizá la más fácil de implementar, sería dejar que los medios de control local se ocupen de atender sólo aquellos espacios en los que el control federal no tiene alcance, por ejemplo, el control abstracto de la legislación municipal, la posible legitimidad de entidades de la administración paraestatal o los organismos autónomos...”. “Entre el Control constitucional federal y el estatal”, en CIENFUEGOS SALGADO, David y LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro “Estudios en Homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz, Derecho Procesal”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2005, p. 267