



Carlos Báez Silva
David Cienfuegos Salgado

El funcionamiento de la justicia constitucional en los estados

El caso de la controversia constitucional en Veracruz

I. LOS RETOS DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL ESTATAL

Herederos de una tradición que, disfrazada de federalismo, centralizó no sólo el ejercicio del poder político, sino también la forma de enseñar el derecho, durante muchos años las clases de derecho constitucional que fueron impartidas en las aulas de las universidades estatales tuvieron por objeto fundamental la descripción y el análisis de las normas constitucionales federales, con escasa mención hacia el régimen de las entidades federativas. Poca atención se ponía a la Constitución estatal, lo que se manifestaba en la muy escasa producción académica al respecto.

El escaso interés pedagógico parece que puede ser explicado por el escaso interés que tenían dichas normas en la vida pública. Situación lamentable en un país en el que una de sus instituciones jurídicas más importantes y características, el juicio de amparo, no nació en el orden normativo federal, sino en el de las entidades federativas. Excepcionales fueron las constituciones locales que difirieron del esquema y contenido de la federal, como ninguno el esfuerzo doctrinal que propusiera una nueva comprensión del derecho del federalismo mexicano, especialmente luego de su configuración en el siglo XIX, en las constituciones de 1824 y 1857.

Sin embargo, hacia finales del siglo XX las cosas comenzaron a cambiar. Al percibir a la Constitución como una norma jurídica, más que como un pacto político, el interés por tornarla enteramente vigente aumentó. Por supuesto que el contexto político del país resultó determinante para ese cambio de percepción en torno a nuestras constituciones. En una situación de profunda pluralidad política, la mayor certeza es la que deriva de la existencia de una norma que prescriba la distinción entre lo permitido y lo no permitido, papel que desempeña la Constitución local.

Estos dos factores, pluralidad política y la percepción de que la Constitución es sobre todo una norma jurídica, parecen explicar el impulso que durante los últimos diez o doce años han tenido las reformas constitucionales en muchos estados de la Unión. Varias de tales reformas han tenido por objeto, entre otras cosas, instaurar y mejorar los mecanismos de protección de la propia Constitución estatal.

Si la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define y forma parte de la ley suprema de la Unión, a su vez cada una de las constituciones estatales es la base del propio sistema normativo local y resulta, por tanto, la ley fundamental de esa entidad. Así como Kelsen, en su debate con Schmit, se preguntó ¿quién debe ser el guardián de la Constitución?, los diferentes reformadores de las constituciones locales se plantearon la misma duda: ¿a quién ha de encomendársele la protección de la constitucionalidad local?

Es evidente que el planteamiento de dicha duda implica la siguiente afirmación: así como existe una constitucionalidad federal, existe o debe existir una constitucionalidad local. Por supuesto que el primer tema a discusión al respecto tiene que ver con el contenido del canon constitucional. En Veracruz, hace ya más de una década, se discutió fuerte y seriamente en torno a la cuestión: ¿es factible que las constituciones estatales contengan o proclamen derechos fundamentales diversos a los consagrados en la federal? Si así fuera ¿a quién le toca protegerlos o garantizarlos? ¿Por cuáles medios?

Un Estado nacional cuyo sistema normativo contemple diferentes tipos de constituciones, pero que sólo garantice la plena vigencia de algunas de ellas no puede ser considerado, sin duda, un auténtico Estado constitucional de Derecho. Éste requiere que todas las normas fundamentales, en sus diferentes ámbitos de validez, se respeten, se observen, se acaten, se obedezcan a cabalidad.

Al cabo de más de una década de reformas constitucionales estatales en torno a la justicia constitucional en las entidades federativas, algunas breves y tímidas, otras arriesgadas e integrales, cabe proponer que se hable ya no sólo del “estado de la cuestión”, sino inclusive de los retos de la justicia constitucional estatal. El primero de ellos que es posible identificar estriba, precisamente, en la existencia de estados que aún no contemplan mecanismos de protección jurisdiccional de su propia Constitución: Jalisco, Michoacán¹ o

¹ Aunque en el caso de Michoacán está en pie la discusión sobre la instauración de un sistema de control constitucional: La iniciativa presentada en septiembre de 2009, pretende modificar la Constitución local para incorporar el recurso de reclamación “para impugnar, por la vía jurisdiccional … las resoluciones del ministerio público sobre el acuerdo que resuelva el no ejercicio

Sonora son sólo algunos ejemplos al respecto. Otros, como Nayarit, ensayan modelos de justicia constitucional.²

No se trata de seguir una moda o hacer lo que los demás hacen, pero en este momento nadie puede negarle o restarle importancia al hecho de que las constituciones estatales reclaman plena vigencia y que para evitar que su violación quede impune es exigible un conjunto de mecanismos procesales que reparen el menoscabo. De aquí la relevancia de sugerir las reformas correspondientes.³

de la acción penal o el desistimiento de ésta” (art. 99); el juicio de tutela constitucional que “será optativo y podrá promoverlo cualquier particular en contra de cualquier autoridad, entidad u organismo que emita actos unilaterales que afecten, alteren, modifiquen o extingan derechos u obligaciones que se encuentren tutelados por esta Constitución” (art. 167); la controversia constitucional (art. 168); la acción de inconstitucionalidad que “tendrá por objeto que prevalezca la Supremacía Constitucional, a efecto de que se reclame la contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución” (art. 169); la acción contra la omisión legislativa que “procederá cuando se estime que el órgano o entidad con facultades para emitir normas o disposiciones de carácter general no ha resuelto sobre la procedencia de la iniciativa de alguna ley, norma, reglamento o decreto, cuando dicha omisión afecte el cumplimiento de esta Constitución o por inactividad del órgano encargado de legislar” (art. 170); la consulta constitucional, a través de la cual “cualquier autoridad, entidad u órgano encargado de resolver casos concretos o aplicar la ley en su respectivo ámbito competencial, podrá acudir ante el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, para el efecto de que éste, mediante el procedimiento sumario que establezca la ley reglamentaria, fije los alcances e interpretación que debe darse a una o varias normas previstas en esta Constitución” (art. 171). Habrá que esperar su aprobación y puesta en marcha, para ver sus resultados.

² De acuerdo con el artículo 82, el Poder Judicial tiene competencia para “garantizar la supremacía y tutela de la presente Constitución, interpretarla y anular actos, leyes o normas contrarias a ella” y “garantizar y proteger los derechos fundamentales previstos”. Para ello, según el artículo 91 de la Constitución nayarita, habrá una Sala Constitucional-Electoral, que conocerá en términos de la ley reglamentaria entre otros de los siguientes instrumentos de tutela: controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad, acciones de inconstitucionalidad por omisión, cuestiones de inconstitucionalidad, juicios de protección de derechos fundamentales, así como de los medios de impugnación en materia electoral. Lo novedoso del diseño atiende al reconocimiento de los órganos autónomos como sujetos legitimados para participar en estos instrumentos.

³ Véase David Cienfuegos Salgado, José Gilberto Garza Grimaldo y Manuel González Oropeza, Proyecto de reforma integral a la Constitución del Estado de Guerrero, México, Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, 2006, 142 p. De igual manera, David Cienfuegos Salgado, “La justicia constitucional local en México. Propuesta para un modelo aplicable en las entidades federativas mexicanas”, en Raquel S. Contreras López y Gonzalo Santiago Campos, coords., El legado de un jurista. Estudios en homenaje a don Ernesto Gutiérrez y González, México, Porrúa, 2008, pp. 33-55.

Otro reto de la justicia constitucional local estriba en un adecuado desarrollo legislativo de las normas constitucionales. Es decir, no basta con incluir en la constitución los mecanismos para su defensa si el funcionamiento de éstos se hace depender de una legislación secundaria cuya creación es olvidada por el legislador. Si bien el principio de supremacía constitucional se manifiesta, entre otros aspectos, en la aplicación directa de la Constitución, en no pocas ocasiones esto resulta imposible ante la ausencia de normas que desarrollen procesalmente las garantías constitucionales. Al respecto, el caso de Nuevo León es ilustrativo;⁴ el caso de Veracruz, como se expondrá, resulta trágico.

Pero tanto las normas constitucionales como el desarrollo legislativo de la justicia constitucional local deben ser eficaces, es decir, se deben diseñar buenas instituciones; para ello se requieren estudios comparados de justicia constitucional, tanto entre las diferentes entidades federativas de este país, como entre entidades federativas de diversos países. Esto seguramente contribuiría a analizar nuestros sistemas de justicia constitucional local y percibir si están bien diseñados o no. Este, sin duda, es también un reto.

A lo anterior se suma el reto del funcionamiento eficaz de los instrumentos locales de la justicia constitucional, puesto que, como bien lo sabemos, no basta con crear las normas, es preciso que éstas funcionen y consigan los obje-

⁴ El artículo 95 de la Constitución local prevé: “El Tribunal Superior de Justicia tendrá jurisdicción plena para conocer y resolver, en los términos que señale la Ley reglamentaria, de los siguientes medios de control de la constitucionalidad local: // I. De la controversia de inconstitucionalidad local, que podrá promover el Estado y municipios, así como los poderes u órganos públicos estatales o municipales, para impugnar actos de autoridad o normas generales que invadan su competencia garantizada por esta Constitución, y que provengan de otro diverso poder u órgano estatal o municipal. El Poder Judicial del Estado no podrá ser parte actora ni demandada en estas controversias; // II. De la acción de inconstitucionalidad local para impugnar normas generales expedidas por el Congreso o por cualquier ayuntamiento, que en abstracto violen los derechos fundamentales de las personas emanados de esta Constitución, o violen la distribución de competencias que en esta Constitución se establecen para el Estado y los municipios, o para cualquiera de los poderes u órganos públicos estatales o municipales. Esta acción de inconstitucionalidad podrá ser promovida por los diputados, tratándose de normas generales expedidas por el Congreso del Estado, y por los regidores, tratándose de normas generales expedidas por su respectivo ayuntamiento, en los términos que determine la Ley reglamentaria. Esta acción también podrá promoverla el Procurador General de Justicia del Estado. // Las sentencias dictadas para resolver una controversia de inconstitucionalidad local o una acción de inconstitucionalidad local, que declaran inconstitucional una norma general, tendrán efectos generales en todo el Estado cuando sean votados por la mayoría calificada que determine la ley reglamentaria, a partir de la fecha en que sean publicadas en el Periódico Oficial del Estado o de la fecha posterior a la publicación que la propia sentencia ordene”. Ha habido incluso foros de discusión y reflexiones sobre el particular.

tivos que les fueron fijados. Conforme a los datos recabados, el panorama es poco halagador. Salvo en Coahuila y Tlaxcala, en donde se ha resuelto un número de casos que no pueden ser contado con los dedos, en las demás entidades se ha hecho un uso poco frecuente, por no decir que nulo, de estos mecanismos de protección de la constitucionalidad.

Es evidente que ésta no necesariamente es una consecuencia adjudicable al diseño de los instrumentos procesales, sino que ello puede ser causa de la poca difusión que de los mismos se ha hecho, aunado al hecho de la inexperiencia explicable en esta materia. Los tribunales y jueces constitucionales no andan por las calles o en las oficinas buscando “deshacer entuertos”, sino que su acción depende de que la solicitud que los sujetos legitimados le hagan, y en tal sentido debe mencionarse que las necesidades organizacionales varían de momento a momento.

Así, el reto relacionado con el uso de los mecanismos de protección de la constitucionalidad local recae en los usuarios de los mismos, en los abogados que patrocinen litigios constitucionales, por ejemplo. Sin duda, una buena difusión de tales medios influirá de manera notable en uso cada vez más frecuente que de ellos se haga.

II. EL FUNCIONAMIENTO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL FEDERAL

El 3 de febrero de 2000 fue publicada en la Gaceta Oficial la reforma integral a la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. En el artículo 65, fracción I de ésta se prescribe que el pleno del Tribunal Superior de Justicia conocerá, en los términos que establezca la ley, de las controversias constitucionales. En este sentido, los veracruzanos incorporaron a su Constitución al comienzo del nuevo siglo un instrumento de control de la constitucionalidad local con el que ya contaban otras entidades federativas.

En efecto, de los diversos mecanismos de control que actualmente contemplan las constituciones estatales, es la controversia constitucional la más común o frecuente, conforme con la siguiente gráfica:

Principales instrumentos de justicia estatal



Elaboración propia a partir de datos obtenidos en Manuel González Oropeza y Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coordinadores), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006, pp. 1059 ss.

Colima y Querétaro contemplan en sus constituciones desde 1917, a la controversia constitucional; Oaxaca a partir de 1922, en tanto que Morelos la incorporó a su Constitución en 1930; Chihuahua lo hizo en 1950, Durango en 1973, Tabasco en 1975, Sinaloa en 1984, Zacatecas en 1998 y, finalmente, Veracruz en 2000.⁵

Si bien la Constitución federal también contemplaba desde 1917 a la controversia constitucional, a partir de la reforma de 1994, tal instrumento, renovado, comienza a ser empleado con mucha mayor frecuencia que en el pasado, tal como se aprecia en la siguiente gráfica:

⁵ Manuel González Oropeza y Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coordinadores), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006, pp. 1059 ss.

Controversias constitucionales f

Elaboración propia a partir de datos obtenidos en José Ramón Cossío Díaz, *La controversia constitucional*, México, Porrúa, 2008, p. 108; Julio Bustillos, *La justicia constitucional en México*, México, UNAM, 2009, p. 43.

Es evidente que existe una diferencia notable en la presentación de controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación entre el periodo que va de 1917 a 1989 y el de 1993 en adelante. Al respecto, Cossío Díaz reitera lo que el denomina un lugar común: “la constitución de un régimen de partido único y de un presidencialismo fuerte, terminaron haciendo poco necesarios los mecanismos constitucionales de resolución de conflictos”.⁶ Criterio que ha sido sostenido ya como explicación general y suficiente de la falta de consolidación del sistema de control constitucional en nuestro país, tratándose de las funciones y competencias del poder público.

Para el actual ministro, el incremento en la cantidad de controversias constitucionales promovidas a partir de 1993 “puede tener que ver con la creciente pluralidad política de la sociedad mexicana. En la medida en que la titularidad de los órganos públicos (legislativo federal, ejecutivos y legislativos locales y autoridades municipales) dejó de estar en manos de los integrantes del PRI,

⁶ COSSÍO, *op. cit.*, p. 109.

resultó imposible que los órganos de éste o, inclusive, el Presidente de la República, estuvieran en posibilidad de actuar como árbitro de conflictos en los que, básicamente, se daban disputas de poder encaminadas a la sustitución de los priístas por individuos pertenecientes a otros partidos políticos o respecto del entendimiento de preceptos jurídicos en los que unos y otros trataban de sustentar sus actuaciones jurídicas y, desde ahí, su ideario político, los intereses o compromisos de sus miembros, o lo que correspondiera en cada caso”.⁷

Así, la reforma de 1994 tendría como principales causas, entre otras, la creciente competencia electoral, la pluralidad social, la composición diversificada de órganos públicos y que, paulatinamente, la Constitución fue siendo considerada más como una norma y menos como un programa político.⁸ Ya se ha afirmado que el Poder Judicial de la Federación resultaba un órgano o poder débil en virtud del contexto en el que existía y actuaba, es decir, el régimen político condicionaba no sólo el diseño institucional, sino fundamentalmente el funcionamiento del Poder Judicial federal.⁹ Así, un cambio en el contexto político tendría un impacto directo en el diseño y funcionamiento de dicho poder.

Al respecto resulta por demás ilustrativo el famoso Amparo Mexicali (4521/1990), caso en el cual el ayuntamiento del referido municipio (militante del PRI) promovió juicio de amparo en contra de actos del gobernador del Estado de Baja California (militante del PAN) relacionados con la asignación o distribución de recursos financieros. Lo más relevante de la resolución respectiva consistió en que la Suprema Corte afirmó que, en aquel contexto, al municipio se le debería reconocer el carácter de “poder” para promover controversias constitucionales.¹⁰

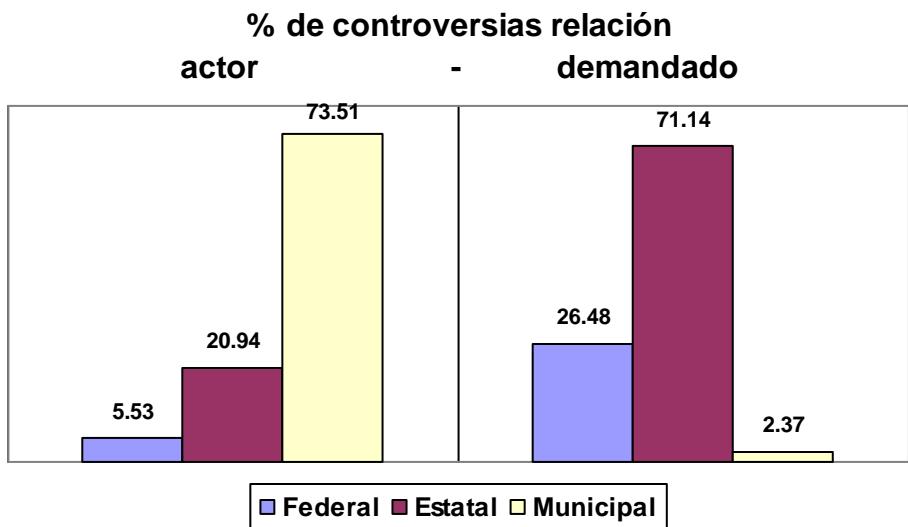
⁷ Cossío, *op. cit.*, p. 111.

⁸ Una “comprensión política” de la Constitución, más que normativa, significa que la interpretación de ésta “antes que orientarse por los significados técnico-jurídicos posibles de las disposiciones constitucionales, se basa preferentemente en una explicación de los orígenes y finalidades exógenas de dichas disposiciones en un proceso histórico que se asume como esencialmente legítimo, es decir, en un determinado ejercicio del poder”, Héctor Fix-Fierro, “Poder Judicial”, en María del Refugio González y Sergio López Ayllón (editores), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, 1999, p. 178.

⁹ Carlos Báez Silva, “Cambio político y poder judicial en México”, en Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad, Guadalajara, vol. XI, núm. 32, enero-abril de 2005, pp. 51-92.

¹⁰ Cf. Manuel González Oropeza, “El amparo Mexicali”, en *Semillero de Ideas*, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Baja California, año 2, núm. 7, julio-septiembre de 1994, pp. 31-36. Al respecto también puede consultarse David Cienfuegos Salgado y Manuel

Conforme con los datos que ofrece Bustillos Ceja, los sujetos legitimados que con mayor frecuencia acuden, en calidad de actores, a este mecanismo de solución de conflictos constitucionales son los ayuntamientos; en tanto que los sujetos legitimados que con mayor frecuencia resultan demandados pertenecen, precisamente, al “ámbito de autoridad estatal”.¹¹



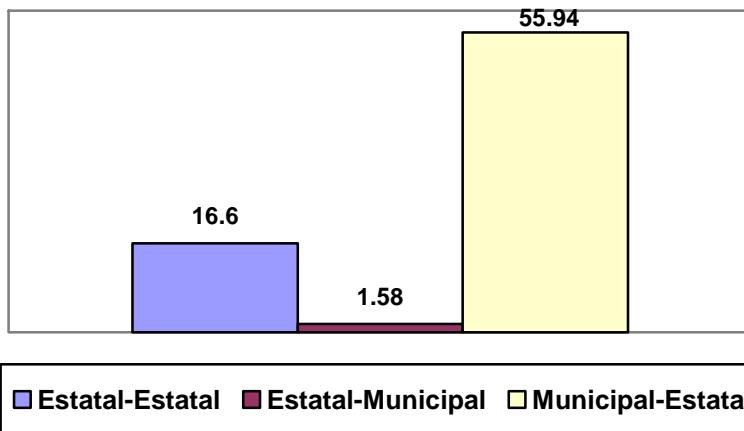
Elaboración propia a partir de información proporcionada por Julio Bustillos, *La justicia constitucional en México*, México, UNAM, 2009, pp. 45–46.

Lo anterior implica que la controversia constitucional federal es empleada muy frecuentemente para resolver disputas entre órganos de entidades federativas y órganos municipales, o bien entre los ámbitos jurídicos estatal y municipal. Ahora bien, en la utilización de la controversia federal como mecanismo de solución de conflictos constitucionales, son los municipios, a través de las autoridades del ayuntamiento, quienes actúan con mayor frecuencia en contra de las autoridades estatales, tal como se corrobora en la siguiente gráfica:

Jiménez Dorantes, *Antecedentes de la defensa constitucional del municipio en México*, México, Universidad Autónoma de Chiapas, Fundación Académica Guerrerense, 2007.

¹¹ BUSTILLOS, *op. cit.*, p. 46.

% de la relación actor demandado



Elaboración propia a partir de información proporcionada por Julio Bustillos, *La justicia constitucional en México*, México, UNAM, 2009, pp. 45-46.

Lo anterior supone que, en las entidades federativas existen frecuentes conflictos entre órganos y entre órdenes jurídicos en torno a la distribución de sus competencias; este tipo de diferendos está siendo planteado comúnmente ante la Suprema Corte, aun en el caso de estados que cuentan ya con un mecanismo de solución de conflictos similar. Entonces, si el contexto político parece haber sido determinante para que, con la intención de resolver problemas entre distintos órganos y órdenes jurídicos, el uso de la controversia constitucional federal se incrementara, ¿ha sucedido lo mismo con las controversias constitucionales estatales? En esta ocasión se plantea el caso de Veracruz.

III. EL FUNCIONAMIENTO DE LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL EN VERACRUZ

En 2000 se llevó a cabo una reforma integral a la Constitución de dicho estado,¹² y entre las principales innovaciones se puede identificar la creación de mecanismos de control de la constitucionalidad local y de órganos judiciales

¹² Véase GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *La Constitución veracruzana a diez años de la reforma integral*, México, 2010 [edición electrónica].

encargados de conocer de dichos mecanismos. Uno de éstos es, precisamente, la controversia constitucional.

El artículo 64 de la Constitución veracruzana estableció un sistema integral de defensa constitucional:

Para el cumplimiento de las atribuciones señaladas en las fracciones I y II del artículo 56 de esta Constitución, el Tribunal Superior de Justicia contará con una Sala Constitucional, integrada por tres magistrados, que tendrá competencia para:

I. Conocer y resolver, en los términos de la ley respectiva, del juicio de protección de derechos humanos, por actos o normas de carácter general que conculquen derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve, provenientes de:

- a) El Congreso del Estado;
- b) El Gobernador del Estado, y
- c) Los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública estatal, municipal y de los organismos autónomos de estado.

II. Conocer y resolver, en instancia única, de las resoluciones del ministerio público sobre la reserva de la averiguación previa, el no ejercicio de la acción penal y las resoluciones de sobreseimiento que dicten los jueces con motivo de las peticiones de desistimiento que formule el ministerio público;

III. Sustanciar los procedimientos en materia de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y las acciones por omisión legislativa, y formular los proyectos de resolución definitiva que se sometan al pleno del Tribunal Superior de Justicia;

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

Se ha mencionado que las principales causas de la reforma a la Constitución federal en 1994 en esta materia fueron la creciente competencia electoral, la pluralidad social, la composición diversificada de órganos públicos y que, paulatinamente, la Constitución fue siendo considerada más como una norma y menos como un programa político. Sin embargo, resulta evidente que la composición diversificada de órganos públicos es resultado directo de una creciente competencia electoral, y que ésta no es sino resultado, en buena medida, de una pluralidad social en aumento. Así, la causa inicial y directa de un aumento en la promoción de controversias constitucionales sería una composición diversificada de órganos públicos.

En el caso del Estado de Veracruz encontramos que, a lo largo del periodo posrevolucionario y hasta el momento de escribir este trabajo, el Poder Ejecutivo ha estado ocupado por personas postuladas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI o sus predecesores); conforme a los datos contenidos en la siguiente tabla, al menos desde 1998, el Congreso de dicho estado no ha tenido una mayoría de un partido político distinto al PRI:

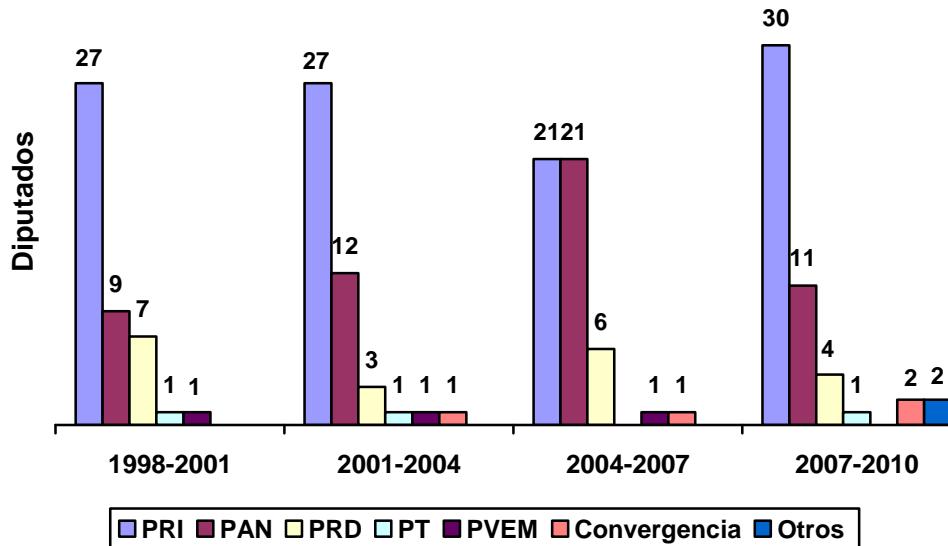
Partido	Legislatura			
	LVIII 1998-2001	LIX 2001-2004	LX 2004-2007	LXI 2007-2010
PRI	27	27	21	30
PAN	9	12	21	11
PRD	7	3	6	4
PT	1	1		1
PVEM	1	1	1	
Convergencia		1	1	2
Otros				2
Total	45	45	50	50

Como se aprecia en la siguiente gráfica, si bien el Partido Acción Nacional (PAN) ha aumentado paulatinamente su número de diputados, llegando inclusive a contar con una cantidad similar a la del PRI en la LX Legislatura, tal partido no ha tenido, por sí mismo, el control mayoritario del Congreso, aunque según los datos, en el trienio 2004-2007, existió un “gobierno dividido”¹³ en Veracruz, lo que, a partir sólo de los datos de la gráfica, habría implicado “la necesidad de construir coaliciones legislativas plurales no sólo para reformar la Constitución local, sino para tomar *cualquier* decisión legislativa (aprobar un acuerdo parlamentario, una ley, el presupuesto de egresos, la cuenta pública del gobierno del estado, las cuentas públicas municipales, etcétera)”.¹⁴

¹³ Por “gobiernos divididos” se entienden aquellas “situaciones en las que el partido del gobernador no tiene siquiera el control mayoritario (es decir, la mayoría absoluta de 50% + 1 de los diputados) del Congreso local”, LUJAMBIO, Alonso y Horacio VIVES, el *poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000, p. 67.

¹⁴ LUJAMBIO y VIVES, *ibidem*.

Integración del Congreso de Veracruz



Elaboración propia con base en información recabada en LUJAMBIO, Alonso y Horacio VIVES, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000, p. 160 y la página web del Congreso del Estado de Veracruz.

En atención a los datos arriba mostrados, es de suponerse que los conflictos de competencias más frecuentes que reclaman la intervención judicial, se generan entre los ámbitos jurídicos estatal y municipal, o entre órganos de dichos ámbitos. Para observar la pluralidad política en la integración de órganos de gobierno entre los referidos ámbitos, se ha propuesto emplear la expresión “gobiernos yuxtapuestos”.¹⁵ Conforme con los datos contenidos en la tabla y gráfica siguientes, desde 1998 en Veracruz los gobiernos yuxtapuestos han sido no sólo constantes, sino numerosos, llegando al punto máximo precisamente

¹⁵ “El fenómeno de gobiernos yuxtapuestos se da cuando una unidad territorial bien definida (como un estado o una municipalidad) es gobernada por un partido diferente del que controla la unidad territorial más grande (que puede ser la federación o el estado)”, REMES, Alain de, “Gobiernos yuxtapuestos en México: hacia un marco analítico para el estudio de las elecciones municipales”, en *Política y Gobierno*, vol. VI, núm. 1, primer semestre de 1999, p. 230; este autor precisa que designará “gobiernos yuxtapuestos” a “aquellos municipios que son controlados por un partido diferente del partido que gobierna el estado”.

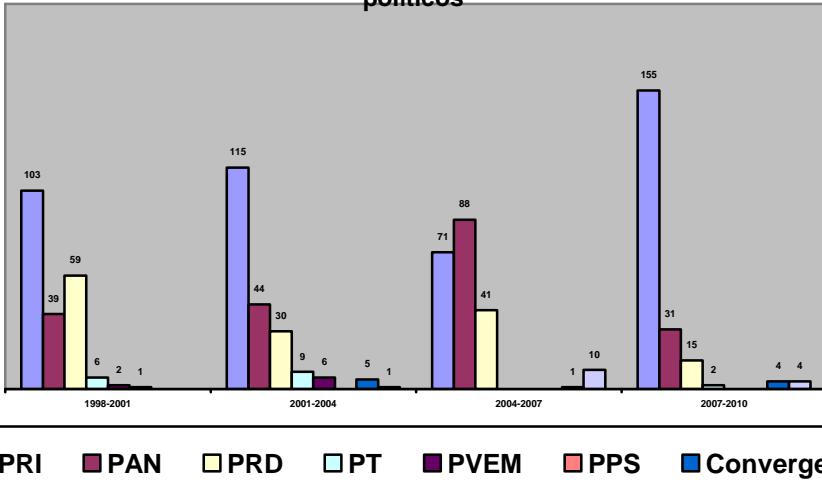
en el mismo trienio en el que el PRI perdió la mayoría absoluta en el Congreso estatal.

Partido	Ayuntamientos			
	1998-2001	2001-2004	2004-2007	2007-2010
PRI	103	115	71	155
PAN	39	44	88	31
PRD	59	30	41	15
PT	6	9		2
PVEM	2	6		
PPS	1			
Convergencia		5	1	4
Otros		1	10	4

Si bien, tras la revolución mexicana, al Estado de Veracruz lo ha gobernado siempre el PRI, y sólo entre 2004 y 2007 se presentó un “gobierno dividido”, los “gobiernos yuxtapuestos” han sido frecuentes. Al respecto cabe recordar que el concepto de gobierno dividido se enfoca más en la distribución de competencias entre los distintos órganos de un mismo orden jurídico (legislativo y ejecutivo estatales, por ejemplo), en tanto que el de gobiernos yuxtapuestos atiende sobre todo a la distribución de competencias entre distintos órdenes jurídicos (estatal y municipal) o entre órganos de distintos órdenes (ayuntamiento y legislativo estatal), por lo que el primero de los conceptos “se dirige más a entender la dispersión del poder entre autoridades centrales, mientras que el [segundo] responde más a un fenómeno del federalismo”.¹⁶

¹⁶ REIMES, *ibidem*.

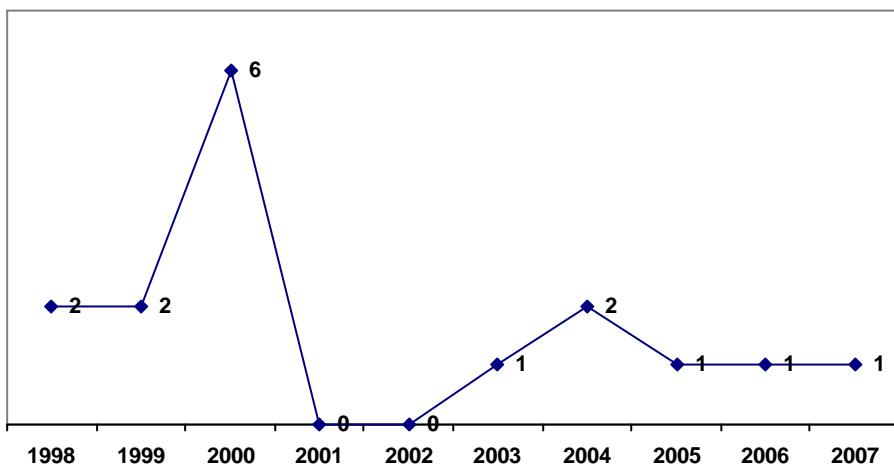
Ayuntamientos de Veracruz gobernados por partidos políticos



Elaboración propia con base en datos obtenidos de la página web del Instituto Electoral Veracruzano.

Conforme con estos datos, y según la hipótesis planteada (a una composición más diversificada de órganos públicos una mayor promoción de controversias constitucionales), cabría suponer que, por lo menos desde 1998, se debió haber promovido un número significativo de controversias constitucionales federales en las que estuvieran involucrados órdenes jurídicos y órganos públicos veracruzanos, sobre todo en el trienio 2004-2007, en el cual se experimentó un gobierno dividido y el porcentaje de gobiernos yuxtapuestos fue mayor.

**Controversias constitucionales federales promovidas por
Ayuntamientos de Veracruz**



Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la página web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Conforme con la revisión de los archivos electrónicos de la Suprema Corte, han sido los ayuntamientos veracruzanos los que han promovido todas las controversias constitucionales en las que ha estado involucrada tal entidad federativa. Salvo 2000, excepcional, puesto que se promovieron controversias en contra de la reforma integral a la Constitución, en el trienio 2001-2003 sólo se presentó una controversia y en el trienio con mayor cantidad de gobiernos yuxtapuestos se presentaron 5. En dicho periodo, no obstante la existencia de un gobierno dividido, el Congreso local no promovió controversia alguna. En el siguiente cuadro se resumen los datos que sustentan la gráfica anterior.

Controversias constitucionales federales en las que ha estado involucrado el Estado de Veracruz

Núm.	Año	Municipio actor	Partido en el ayuntamiento	Demandado	Expediente
1	1998	Xalapa	PRD	Gobierno del Estado	25/1998
2		Banderilla o Xalapa*	PT o PRD	Congreso del Estado	13/1998
3		Xalapa	PRD	Congreso del Estado y Contador Mayor de Hacienda	37/1999
4	1999	Cosoleacaque	PRD	Congreso del Estado Presidentes de Comisiones Legislativas, Contador Mayor de Hacienda y Jefe del departamento de Auditoría Financiera	10/1999
5		Juan Rodríguez Clara	PAN		18/2000
6		Citlaltépetl	PAN	Ejecutivo, Legislativo,	19/2000
7		Xalapa	PRD	así como diversos	10/2000
8	2000	La Antigua	PAN	Ayuntamientos del	15/2000
9		Córdoba	PAN	Estado	16/2000
10		Tomatlán	PAN		17/2000
11	2003	Veracruz	PAN	Congreso del Estado y Gobernador	38/2003
12		Martínez de la Torre	PAN	Congreso del Estado y Gobernador	11/2004
13	2004	Orizaba	PAN	Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado	50/2004
14	2005	Tantoyuca	PAN	Diputación Permanente del Congreso del Estado	60/2005
15	2006	Martínez de la Torre (promueven el presidente y el tesorero municipales)	PAN	Ayuntamiento de Martínez de la Torre	124/2006
16	2007	Tantoyuca	PAN	Gobierno del Estado	57/2007

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en la página web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

* La información disponible no permite precisar al actor.

De lo anterior se confirma que, en efecto, existe una relación directa entre gobiernos yuxtapuestos (contexto político) y promoción de controversias constitucionales. Por lo tanto, es evidente que en Veracruz se han generado conflictos en torno a la competencia entre los órdenes jurídicos estatal y municipal o entre órganos de éstos. Si bien entre 1994 y 2000 (periodo en el cual se promovieron 10 controversias constitucionales federales) tales conflictos fueron conocidos por la Suprema Corte, en virtud de que no existía mecanismo alguno que alternativamente ofreciera solución, lo cierto es que a partir de la reforma integral a la Constitución veracruzana de 2000, se incorporó, como mecanismo de protección de la constitucionalidad local, a la controversia constitucional, de la que conoce tanto la Sala Constitucional como el Pleno del Tribunal Superior de Justicia de dicho estado. Si entre 2000 y 2007 se presentaron 6 controversias constitucionales federales, la primera pregunta es por qué no se plantearon los conflictos inherentes a dichas controversias ante la justicia constitucional local.

Por otra parte, es relevante precisar que desde 2000 se han presentado dos controversias constitucionales locales en Veracruz: la correspondiente al expediente 57/2003 y la 1/2006. En el cuadro siguiente se resumen los datos esenciales de tales asuntos.

Controversias constitucionales ante la Sala Constitucional del TSJ de Veracruz	
Expediente	57/2003
Promovente	Ayuntamiento de Veracruz (PAN)
Demandado	Quincuagésimo Novena Legislatura del H. Congreso Local del Estado de Veracruz
Acto	Declaración de invalidez de los artículos 272 y 381 del Código número 302 denominado Código Hacendario Municipal para el Estado de Veracruz-Llave, el cual fue publicado en la Gaceta Oficial del estado el veintidós de noviembre de dos mil dos y vigente a partir del uno de enero de la anualidad en curso; por violentar el contenido del artículo 71 de la Constitución Política local, diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Municipio Libre del estado, y 115, fracción II, en sus párrafos primero al tercero, inciso A) de la Constitución General de la República;
Resolución	<p>Lo procedente es no admitir la demanda de mérito, habida cuenta que el propio peticionario alegó que el acto legislativo en cuestión infringe en forma directa e inmediata al artículo 115, fracción II, párrafo primero al tercero, inciso A) de la Constitución General de la República, siendo en consecuencia que es indiscutible que el control constitucional local, que se plantea, es improcedente para estudiar dicha violación, ya que el único órgano competente para su estudio lo es la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p> <p>También debe destacarse la circunstancia que hasta la fecha no existe ley procedural alguna que regule los pasos a seguir en el juicio que se promueve.</p>

En el caso de la carencia de ley procedural, resulta evidente que esta Sala no está autorizada para suplir la ausencia de la ley adjetiva, ya que de hacerlo estaría legislando, lo cual implicaría actuar en contra de la prohibición que señala el artículo 17, segundo párrafo de la Constitución local.

Expediente	1/2006
Promovente	Ayuntamiento de Alvarado (PAN)
Demandado	Dirección General de la Comisión del Agua del Estado de Veracruz
Acto	La omisión de la autoridad demandada para entregar física, administrativa y contablemente las funciones del servicio público de agua potable, alcantarillado, drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales al municipio
Resolución	Se desecha porque hasta la fecha no existe ley procedural alguna que regule los pasos a seguir en el juicio que se promueve

Al respecto es muy importante resaltar el hecho de que el conflicto que subyacía tanto en el expediente 57/2003 como en la controversia constitucional federal 38/2003 es el mismo, tal como se desprende tanto del cuadro anterior como del siguiente.

Datos fundamentales de la controversia constitucional federal 38/2003				
Promovente	Demandado	Acto	Fecha presentación	Sentido
Municipio Veracruz (PAN)	Poderes Ejecutivo y Legislativo	Norma general: artículo 271, fracción IV; artículo 275, primer párrafo y artículo 379, segundo párrafo, del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, el cual fue publicado en la Gaceta Oficial del estado el primero (sic) de marzo del año 2003.	23-abril-2003	<p>Se reconoce la validez constitucional del artículo 275, primer párrafo, del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, estado del mismo nombre, publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa el diez de marzo del año dos mil tres.</p> <p>Se declara la invalidez constitucional de los artículos 271, fracción IV y 379, segundo párrafo, del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, estado del mismo nombre, publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa el diez de marzo del año dos mil tres.</p>

De la consulta de la resolución dictada en el expediente 57/2003, se obtiene que la demanda de controversia constitucional local fue presentada en algún momento entre febrero y abril de 2003, pues en mayo de dicho año la Sala Constitucional propuso al Pleno del Tribunal Superior de Justicia de Veracruz su desechamiento. La demanda de controversia constitucional federal fue presentada el 23 de abril del mismo año, por lo que es muy probable que ello haya ocurrido en razón de que los representantes del ayuntamiento actor pudieron haber tenido algún tipo de conocimiento del sentido en el que la Sala Constitucional proponía que resolviera el Pleno del Tribunal Superior de Justicia veracruzano.

Al respecto es importante destacar la similitud que existe entre las hipótesis de procedencia de las controversias constitucionales federal y local:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Artículo 105	Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave Artículo 65
<p>La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:</p> <p>I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:</p> <p>i) Un estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;</p>	<p>El pleno del Tribunal Superior de Justicia conocerá, en los términos que establezca la ley, de los asuntos siguientes:</p> <p>I. De las controversias constitucionales que surjan entre:</p> <p>a) Dos o más municipios;</p> <p>b) Uno o más municipios y el Poder Ejecutivo o el Legislativo; y</p> <p>c) El Poder Ejecutivo y el Legislativo.</p> <p>Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Poderes Ejecutivo, Legislativo, o de los municipios, y la resolución del Pleno del Tribunal Superior de Justicia las declare inconstitucionales, ésta tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por las dos terceras partes de sus miembros, y surtirá efectos a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del estado.</p>

Como se advierte, se tenía la posibilidad real de que el problema se solucionara en los órganos de control constitucional de la propia entidad federati-

va. El diseño establecido en la Constitución veracruzana resulta el adecuado. ¿Qué es lo que falta?

En ambos casos el órgano de control constitucional local argumentó la falta de una ley que regulara el procedimiento que constitucionalmente tiene encomendado, lo cual implicó el desechamiento del asunto. Es decir, la controversia constitucional no pasa de ser letra muerta en el orden jurídico veracruzano.

Si bien es cierto, que en el expediente 57/2003 también se argumenta que el acto que se impugna pretende contrastarse con la Constitución federal, el razonamiento final alude a la imposibilidad de la Sala para suplir la ausencia de la ley adjetiva.

Esa es la paradoja del modelo de control constitucional veracruzano: el diseño de la controversia constitucional local posibilita su ejercicio por los actores a los que se les reconoce legitimación, aunque tal uso resulta imposible por la omisión del legislador veracruzano, lo cual impide que el órgano de control constitucional realice una adecuada defensa de la Constitución local.

IV. REFLEXIONES FINALES

Con lo hasta aquí revisado, se puede señalar que en el estado de Veracruz, el diseño constitucional resulta el adecuado, sin embargo, la ausencia de desarrollo legislativo trae aparejado que ante el surgimiento de una controversia, de las establecidas en el texto constitucional, los actores involucrados prefieran la jurisdicción constitucional federal.

Los cuestionamientos que pueden resultar de esta apreciación, tienen que ver con algunas de las inquietudes sobre los obstáculos y los incentivos que tiene el actual diseño del control constitucional, especialmente en el ámbito de las entidades federativas mexicanas.

El diseño de la controversia constitucional en el estado de Veracruz puede mejorarse. En primer lugar, dado que ha sido pionero en reconocer la existencia de los órganos autónomos en el constitucionalismo local, debiera dar un paso más estableciendo en la propia Constitución la posibilidad de que esos órganos tuvieran reconocida entidad suficiente para participar en controversias que pudieran surgir con municipios, con el Ejecutivo o con el propio Legislativo. Tal y como lo ha hecho recientemente Nayarit.¹⁷

Esta misma situación puede observarse en otras entidades federativas: se requiere de un desarrollo constitucional y legislativo que haga posible el

¹⁷ Periódico Oficial del Estado de Nayarit, 15 de diciembre de 2009.

control constitucional a cargo del órgano al que corresponda la justicia constitucional.

Por otra parte, llama la atención que haya sido Veracruz uno de los primeros estados en establecer un sistema integral de control constitucional, entre cuyos mecanismos aparece la figura de la omisión legislativa, y que paradójicamente sea también la inactividad del legislador veracruzano la que impida que los asuntos concernientes a problemas de competencia no puedan resolverse. Resulta indispensable que se legisle al respecto, expidiéndose la ley reglamentaria de la fracción III del artículo 64 de la Constitución local, pues la controversia constitucional carece de efectividad en el momento actual.¹⁸

El otro punto que está presente en este análisis es que los sujetos legitimados para interponer una controversia constitucional en el ámbito local, no tienen la certeza de que las resoluciones que se dicten sean definitivas e inatacables. Esta situación merece ser analizada a detalle, pues en aras del fortalecimiento de la justicia constitucional local debe quedar claramente definido el alcance que pueden tener en su actuación los órganos de control constitucional local.

En la medida en que los actores de las controversias constitucionales, no sólo en el caso veracruzano, adviertan que las decisiones que pueden alcanzarse constituyen una verdad jurídica inamovible, en esa medida se logrará incrementar la utilización de los instrumentos locales de tutela constitucional.

A diez años de la reforma integral que instauró en el orden jurídico veracruzano los instrumentos para garantizar la eficacia de la Constitución local, es necesario replantear el diseño de nuestro federalismo judicial. Una propuesta que debe discutirse es la de establecer en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos un sistema de tutela constitucional que articule los instrumentos federales con los locales y que fortalezca las jurisdicciones constitucionales de las entidades federativas.

¹⁸ En términos de efectividad, debemos mencionar que tratándose del juicio de protección de derechos humanos ocurre algo similar, toda vez que de los que se han promovido desde 2000, la mayoría han sido sobreseídos por diversas causales establecidas en la ley reglamentaria.