

LA NUEVA SALA CONSTITUCIONAL EN EL ESTADO DE VERACRUZ *

Eduardo Ferrer Mac-Gregor

*Al Dr. Germán Bidart Campos,
ejemplo de vocación académica e inagotable
inspiración científica...*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Hacia un derecho procesal constitucional local en México*. III. *La reforma a la Constitución veracruzana: A) Iniciativa de reforma, debate y aprobación. B) Competencia del Pleno del Tribunal. C) Competencia de la Sala Constitucional*. IV. *Primera sentencia en acción de inconstitucionalidad y su articulación con el juicio de amparo federal*. V. *El aval de la Suprema Corte de Justicia federal*. VI. *A manera de conclusión*.

I. INTRODUCCIÓN

El marco jurídico del federalismo mexicano presenta nuevos derroteros al iniciar el siglo XXI. Las recientes reformas a los ordenamientos supremos de las entidades de la República mexicana marcan una corriente floreciente del llamado *derecho constitucional estatal*¹ y cobran un peso específico especial en los momentos actuales en los que se insiste en una reforma integral a la actual Constitución federal de 5 de febrero de 1917.

En este contexto se celebró el *Primer Encuentro de Derecho Constitucional Local* en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (22-24, noviembre 2000)², y un año después el *Segundo Encuentro* en la Facultad de Derecho de Mexicali, de la Universidad Autónoma de Baja California, destacando en ambos eventos, como

* Ponencia preparada para el VII Congreso Nacional de Derecho Constitucional Peruano (Universidad de Piura, 8-10 agosto, 2002).

¹ Sobre esta materia, véanse las obras de GÁMIZ PARRAL, Máximo, *Resurgimiento del estado federal*, Durango, Universidad Juárez del Estado de Durango-UNAM, 2001; *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, México, UNAM-IIIJ, 2000; *Derecho y doctrina estatal*, México, Universidad Juárez del Estado de Durango-UNAM, 2000; asimismo, ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional estatal*, México, Porrúa, 1988; y *Derecho constitucional*, México, Harla, 1998, especialmente el Libro Tercero, relativo al «Derecho Constitucional Estatal», pp.485-695.

² Los trabajos presentados en este evento aparecen publicados en ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de (coord.), *Derecho Constitucional Estatal*. Estudios históricos, legislativos y teórico-prácticos de los estados de la República mexicana, México, UNAM-IIIJ, 2000.

uno de los grandes temas el relativo a la *justicia constitucional local* y su posibilidad de desarrollo.

El objetivo del presente trabajo consiste en exponer, de manera sintética, un panorama de las reformas recientes a las Constituciones de los Estados de Coahuila, Tlaxcala y Veracruz, que introducen distintos mecanismos jurisdiccionales de control de la constitucionalidad, cobrando especial relevancia la Sala Constitucional perteneciente al Tribunal Superior de Justicia de Veracruz, debido a un fallo reciente de la Suprema Corte de Justicia federal que avala su competencia para conocer del juicio para la protección de los derechos humanos.

II. HACIA EL DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL LOCAL EN MÉXICO

Los conceptos tradicionales de justicia o jurisdicción constitucional divulgados por Kelsen desde 1928, se han venido sustituyendo por la nueva connotación de *derecho procesal constitucional*, sobre todo en las últimas décadas. Esta dinámica y pujante disciplina jurídica está alcanzando progresivamente plena autonomía con serios esfuerzos de sistematización, como se advierte desde el ámbito de la doctrina al aparecer obras específicas con esa denominación en países como Alemania³, Argentina⁴, Brasil⁵, Costa Rica⁶, Colombia⁷, España⁸, México⁹, Nicaragua¹⁰ y Perú¹¹.

³ BENDA, Ernst, y KLEIN, Eckart, *Lehrbuch des Verfassungsprozessrechts*, 1991; y PESTALOZZA, Christian, *Verfassungsprozessrecht*, 3a. edición, Munich, C.H. Beck, 1991.

⁴ GOZAÑI, Osvaldo Alfredo, *Derecho procesal constitucional*, Belgrano, Universidad de Belgrano, tomo I, 1999; y SAGÜÉS, Néstor Pedro, *Derecho procesal constitucional*, Buenos Aires, 4a. ed., Editorial Astrea, 4 tomos, 1995.

⁵ GONÇALVES CORREIA, Marcus Orione, *Direito processual constitucional*, Editorial Saraiva, São Paulo, 1998.

⁶ HERNÁNDEZ VALLE, Rubén, *Derecho procesal constitucional*, San José, Juricentro, 1995.

⁷ REY CANTOR, Ernesto, *Derecho procesal constitucional, Derecho constitucional procesal, Derechos humanos procesales*, Colombia, Ediciones Ciencia y Derecho, 2001; de este mismo autor, *Introducción al derecho procesal constitucional (controles de constitucionalidad y legalidad)*, Cali, Ed. Universidad Libre, 1994; y GARCÍA BELAUNDE, Domingo, *Derecho Procesal Constitucional*, Bogotá, Temis, 2001.

⁸ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Derecho procesal constitucional*, Madrid, Civitas, 1980.

⁹ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción al derecho procesal constitucional*, Fundap-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., México, 2002; FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coordinador), *Derecho Procesal Constitucional*, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2a. ed., México, Porrúa, 2001 (en prensa la 3ra. ed., 2002); GOZAÑI, Osvaldo Alfredo, *El derecho procesal constitucional y los derechos humanos (vínculos y autonomías)*, México, UNAM, 1995.

¹⁰ ESCOBAR FORNOS, Iván, *Derecho procesal constitucional*, Managua, Hispamer, 1999.

¹¹ QUIROGA LEÓN, Aníbal, *Derecho Procesal Constitucional Peruano*, Fundap-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., México, 2002 (en prensa); BELAUNDE, Domingo, *Derecho Procesal Constitucional*, Estudio preliminar de Gerardo Eto Cruz, Trujillo, Marsol, 1998; RODRÍGUEZ DOMÍNGUEZ, Elvito A., *Derecho procesal constitucional*, Lima, Grijley, 1997.

Asimismo, en la actualidad, el derecho procesal constitucional se imparte como materia de licenciatura o posgrado en diversas universidades de América Latina (Argentina, Colombia, Costa Rica, México, Panamá y Perú, entre otros)¹² y existen institutos con el mismo nombre, como el *Centro Interdisciplinario de Derecho Procesal Constitucional* de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario, de la Universidad Católica Argentina, y la *Asociación Colombo-Venezolana de Derecho Procesal Constitucional* (Cúcuta, Colombia).

Dicha denominación también ha repercutido en una codificación específica, especialmente en Argentina¹³, Guatemala¹⁴ y Costa Rica¹⁵, además de consolidarse en Iberoamérica tribunales u órganos de naturaleza constitucional encargados esencialmente de la interpretación y aplicación directa de la normativa suprema, con independencia de su denominación, a saber: a) sean como tribunales o cortes constitucionales autónomos ubicados fuera del aparato jurisdiccional ordinario (Chile, Ecuador, Guatemala y Perú); b) sean como tribunales o cortes autónomos dentro de la propia estructura del poder judicial (Bolivia y Colombia); c) sean como salas especializadas en materia constitucional pertenecientes a las propias cortes o tribunales supremos (El Salvador, Costa Rica, Nicaragua, Paraguay y Venezuela); d) o sean como cortes o tribunales supremos ordinarios realizando funciones de tribunal constitucional, aunque no de manera exclusiva (Argentina, Brasil, Honduras, México, Panamá y Uruguay).

Siguiendo las ideas del maestro Fix-Zamudio¹⁶ que ha desarrollado notablemente el pensamiento de Mauro Cappelletti, esta disciplina se divide para efectos de estudio en tres sectores:

¹² Cfr. SAGÜÉS, Néstor Pedro, «Los desafíos del derecho procesal constitucional», en *Desafíos del control de la constitucionalidad* (coord. Víctor BAZÁN), Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1996, pp.21-41.

¹³ Ley núm. 8369 de Procedimientos Constitucionales de la Provincia de Entre Ríos; y el Código Procesal Constitucional de la Provincia de Tucumán. Sobre este último, véase SAGÜÉS, Néstor Pedro, «El nuevo Código Procesal Constitucional de la Provincia de Tucumán» en *Revista de Derecho Procesal*, núm. 4, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 2000, pp.443-462.

¹⁴ Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad (1986).

¹⁵ Ley Nacional núm. 7.135 de Jurisdicción Constitucional (1989).

¹⁶ Cfr. «Breves reflexiones sobre el concepto y el contenido del derecho procesal constitucional», en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, pp.89-119; también reproducido en *Derecho Procesal Constitucional*, FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.), op. cit., pp. 110-122. Asimismo, véase su reciente obra, *Derecho constitucional mexicano y comparado* (con Salvador Valencia Carmona), 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2001, pp.203-216.

a) *Derecho procesal constitucional de las libertades*, comprende el estudio de aquellos instrumentos consagrados en los textos fundamentales para la protección de los derechos humanos; en el caso mexicano, por aquellos mecanismos que protegen esencialmente la parte dogmática de la Constitución, así como los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales.

b) *Derecho procesal constitucional orgánico*, que se encarga del análisis de los procesos y procedimientos para proteger las atribuciones y competencias constitucionales de los distintos órganos de poder, donde también puede ubicarse el control constitucional abstracto de las disposiciones legislativas. Fundamentalmente en México se prevén a las acciones de inconstitucionalidad y a las controversias constitucionales¹⁷.

c) *Derecho procesal constitucional transnacional*, constituye un sector que cada día adquiere mayores dimensiones debido a la importancia creciente de los pactos y compromisos internacionales, y de la creación de tribunales supranacionales, especialmente aquéllos relativos a la protección de los derechos fundamentales, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo o la Corte Interamericana de Derechos Humanos de San José, Costa Rica, que realizan una función semejante a los tribunales constitucionales en el ámbito interno¹⁸.

Sin embargo, en la actualidad se puede afirmar la configuración de un nuevo sector que podemos denominar *derecho procesal constitucional local*¹⁹, que comprende el estudio de los distintos instrumentos encaminados a proteger ya no a las constituciones federales o nacionales, sino a los ordenamientos, constituciones o estatutos de los Estados, provincias o comunidades autónomas. Si bien en ciertos países como Argentina y Alemania ha tenido un desarrollo considerable, recientemente

¹⁷ Debe destacarse que si bien estos instrumentos están diseñados especialmente para proteger la parte orgánica de la Constitución, de manera excepcional también pueden salvaguardar la parte dogmática, es decir, las garantías individuales y los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales.

¹⁸ Cfr. FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Los tribunales constitucionales en Iberoamérica*, Fundap, México, 2002, pp.121 y ss.

¹⁹ Preferimos la expresión «local» que la de «estatal» o «estadual», para comprender al Distrito Federal, así como en el derecho comparado a los estatutos u ordenamientos supremos de las provincias o comunidades autónomas.

también en España, mediante la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, se ha introducido una nueva competencia al Tribunal Constitucional para conocer de los *conflictos en defensa de la autonomía local* ²⁰.

En Alemania, por ejemplo, se ha consagrado una doble jurisdicción constitucional (la desarrollada por el Tribunal Constitucional federal y la encomendada a los quince Tribunales Constitucionales de los *Länder*). Incluso, la Ley Fundamental alemana en su artículo 99, prevé la posibilidad de ceder la jurisdicción local hacia la jurisdicción federal, es decir, para que conozca el Tribunal Constitucional federal de los litigios constitucionales derivados de la interpretación de la normativa constitucional local, como es el caso del *Land* de *Schleswig-Holstein*, que carece de un jurisdicción constitucional propia. En este caso, como lo señala Norbert Lösing, «el parámetro de control del Tribunal Constitucional federal es la Constitución del *Land*»²¹.

A pesar de que en México a partir de la Constitución federal de 1824, los ordenamientos supremos de las distintas entidades federativas han previsto diversos instrumentos para su propia protección (fundamentalmente encomendados a los poderes ejecutivo y legislativo), no han tenido aplicabilidad debido a la concentración del control de la constitucionalidad a través del juicio de amparo federal. No debe perderse de vista que la institución del amparo se previó por primera vez en un ordenamiento local, como lo fue la Constitución yucateca de 1841 (artículos 8º, 9º y 62) y que luego se consagrara a nivel federal en las Constituciones de 1857 (artículos 101 y 102) y en la actual de 1917 (artículos 103 y 107).

A partir del año 2000 se advierte en México una tendencia en desarrollar esta temática, como se pone en evidencia con las reformas a las Constituciones locales de Veracruz, Coahuila y Tlaxcala, entre otras²²,

²⁰ Cfr. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Luis, y BRAGE CAMAZANO, Joaquín, «Los conflictos en defensa de la autonomía local: una nueva competencia del Tribunal Constitucional», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 17, 2000, pp.459-502.

²¹ Véase su trabajo inédito, «La doble jurisdicción constitucional en Alemania», que aparecerá publicado en *La Justicia Constitucional Local*, FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, y VEGA, Rodolfo (coords.), México, Fundap, 2002 (en prensa).

²² En los Estados de México y Chihuahua también existen algunos mecanismos. En este último Estado, por ejemplo, se prevé el llamado recurso de queja o «amparito», que si bien se encuentra vigente, no se ha reglamentado, lo cual lo convierte más que en un derecho en una ilusión o aspiración constitucional, como bien lo sostiene VILLASANA ROSALES, Héctor, «La Constitución estatal frente a las decisiones fundamentales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: el caso de Chihuahua», en *Derecho Constitucional Estatal*, op. cit., p.98.

que prevén distintos mecanismos de protección constitucional, cuya competencia se atribuye al poder judicial estatal. Lo anterior descansa en un principio de supremacía constitucional local, como se advierte de los nuevos artículos 158, primer párrafo, y 79, segundo párrafo de las Constituciones de Coahuila y Tlaxcala, que respectivamente establecen (reformas de 2001):

«Artículo 158. La Justicia Constitucional Local se erige dentro del régimen interior del Estado, como un medio de control para mantener la eficacia y la actualización democrática de esta Constitución, bajo el principio de supremacía constitucional» (Coahuila).

«Artículo 79. El Poder Judicial garantizará la supremacía y control de esta Constitución, y estará expedito para impartir justicia de manera pronta, gratuita, completa e imparcial, en los términos, plazos y condiciones que fijen las leyes»(Tlaxcala).

En el caso de Coahuila, el Tribunal Superior de Justicia en su carácter de tribunal constitucional local conoce de: a) las *controversias constitucionales* (conflictos competenciales y de atribuciones entre órganos locales del Estado), cuyas resoluciones tendrán efectos de cosa juzgada únicamente respecto de las partes que intervienen o con efectos generales, cuando se forme la jurisprudencia local; b) de la *acción de inconstitucionalidad* (control abstracto de inconstitucionalidad de normas generales locales), teniendo efectos *erga omnes* las sentencias únicamente cuando exista mayoría absoluta de los miembros del Tribunal; y c) de un *control difuso*, al preverse la posibilidad de que cuando la autoridad jurisdiccional considere en su resolución que una norma es contraria a la normativa suprema local, deberá declarar de oficio su inaplicabilidad para el caso concreto, existiendo la posibilidad de que el Tribunal Superior de Justicia revise la resolución respectiva.

De manera más amplia, el Pleno del Tribunal Superior de Justicia de Tlaxcala, actuando como tribunal constitucional conoce: a) de los *medios de defensa* que hagan valer los particulares contra leyes o actos de autoridades que vulneren los derechos fundamentales consagrados en la Constitución local (una especie de amparo estatal); b) de los *juicios de competencia constitucional* (lo que en Coahuila y a nivel federal se conocen como controversias constitucionales, es decir,

conflictos entre órganos locales del Estado); c) de las *acciones de inconstitucionalidad* que se promuevan contra normas jurídicas de carácter general locales (sea que provengan del Congreso del Estado o de algún Ayuntamiento o Concejo Municipal), con la particularidad que se legitima no sólo a las minorías parlamentarias, sino también a la Comisión Estatal de los Derechos Humanos y a la Universidad Autónoma de Tlaxcala; d) de las *acciones contra la omisión legislativa* imputables al Congreso, Gobernador y Ayuntamientos o Concejos Municipales.

A continuación nos referiremos al caso del Estado de Veracruz, cuya Constitución fue reformada de manera integral en el año 2000 creando una Sala Constitucional, y que constituye la punta de lanza para el resurgimiento del *derecho procesal constitucional local* en México²³.

III. LA REFORMA A LA CONSTITUCIÓN VERACRUZANA

El 3 de febrero de 2000 aparece publicada en la Gaceta Oficial número 24 del Estado de Veracruz, la Ley No. 53, que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de dicha entidad que data de 1917. Para comprender su importancia en lo relativo al control de la constitucionalidad local, es necesario acudir a su iniciativa, al debate en el Congreso y a su aprobación final que le atribuye una nueva composición orgánica a su Poder Judicial, así como novedosas competencias que resultan características de los tribunales constitucionales contemporáneos.

A) Iniciativa de reforma, debate y aprobación

El Gobernador del Estado de Veracruz presentó formalmente la iniciativa de reformas a la Constitución de dicha entidad el 13 de septiembre de 1999. En la exposición de motivos relativa se enfatizó en las nuevas e importantes atribuciones propuestas para el Poder Judicial, al servir como garantía a la supremacía constitucional local, materia de poco o nulo desarrollo tanto teórico como práctico en la historia jurídica

²³ Sobre estas reformas, véanse BERLÍN VALENZUELA, Francisco, «Nuevos contenidos constitucionales para el Estado de Veracruz»; y AGUIRRE MORENO, Judith, «Evolución del derecho constitucional veracruzano»; ambos trabajos publicados en *Derecho Constitucional Estatal*, op. cit., pp.461-472 y 447-459, respectivamente.

nacional, proponiendo la creación de una Sala Constitucional integrada por tres magistrados y adscrita al Tribunal Superior de Justicia.

Otro aspecto fundamental lo constituyó la propuesta de introducir en el texto normativo supremo un catálogo de «derechos humanos», que constituye, en sí misma, una innovación de relieve, porque con ella se supera el limitado concepto de «garantías individuales» utilizado expresamente en la propia Constitución federal, para permitir el paso al reconocimiento y protección de los más recientes y universalmente aceptados derechos, como son los relacionados con el ambiente, el honor, la intimidad y el desarrollo de la personalidad.

Durante los meses de septiembre, octubre y noviembre del mismo año, fue discutida en el seno del Congreso, formándose nueve subcomisiones para analizar la iniciativa. Con variaciones a muy pocos artículos, se aprobó el proyecto de ley con 34 votos a favor (8 en contra y 3 ausencias), así como por el voto favorable de 194 Ayuntamientos (16 en contra), entrando en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial, es decir, el 4 de enero de 2000, excepto las disposiciones en materia electoral (que iniciaría su vigencia al día siguiente a aquél en el que se tuviera por concluido el proceso electoral del año 2000); y lo relativo a la acción por omisión legislativa, cuyo conocimiento se encarga a la Sala Constitucional y al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, que iniciara su vigencia el 1º de enero de 2001, es decir, se otorgó una *vacatio legis* de más de once meses, con el objeto de que se revisara y actualizara el marco jurídico de dicho estado. Quedando pendiente la expedición de las leyes que reglamenten los nuevos procesos constitucionales locales, que hasta la fecha no se ha realizado.

Además de las disposiciones de la Constitución veracruzana, debe tenerse en cuenta las contenidas en la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, publicada en la Gaceta Oficial número 148, el 26 de julio de 2000, que armonizan la reforma constitucional aludida.

B) Competencia del Pleno del Tribunal

El Tribunal Superior de Justicia se integra por una sala constitucional; tres salas penales; tres salas civiles; y una sala electoral. Cada sala se compone de tres magistrados y durarán en su cargo diez años improrrogables. Sin embargo, el Pleno del Tribunal no se compone

por todos los magistrados, integrándose únicamente por el Presidente del Tribunal y por los Presidentes de cada una de sus Salas, con excepción de la Electoral.

El Pleno actuando como tribunal constitucional, conoce de:

I. Las *controversias constitucionales*, que surjan entre dos o más municipios; uno o más municipios y el Poder Ejecutivo o el Legislativo locales; y el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Los efectos de las sentencias pueden ser generales, cuando sean aprobadas por las dos terceras partes de los miembros del Pleno.

II. Las *acciones de inconstitucionalidad* (control abstracto) en contra de leyes o decretos, debiendo ejercitarse dentro de los 30 días siguientes a su promulgación y publicación. Tendrán legitimación el Gobernador del Estado y la tercera parte de los miembros del Congreso local, requiriendo la misma votación calificada que en el caso de las controversias constitucionales para que tengan efectos generales la sentencia.

III. Las *acciones por omisión legislativa*, cuando se considere que el Congreso no ha aprobado alguna ley o decreto, y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución local. Tendrán legitimación el Gobernador del Estado o la tercera parte de los ayuntamientos. Este mecanismo que también lo prevé el Estado de Tlaxcala representa una innovación en nuestro sistema, y debería servir de pauta para su incorporación en la Constitución federal, que ha tenido un desarrollo aceptable en el derecho comparado²⁴.

C) Competencia de la Sala Constitucional

Las atribuciones que se le confieren a la Sala Constitucional resultan menores:

a) Conocer y resolver el *juicio para la protección de derechos humanos* (una especie de amparo local), por actos o normas de carácter general que conculquen los derechos humanos que el pueblo veracruzano se reserve, provenientes del Congreso o Gobernador del Estado, o de los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública estatal, municipal y de los organismos autónomos del propio Estado.

²⁴ Sobre el tema, véase la documentada obra de FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Luis, *La inconstitucionalidad por omisión. Teoría general. Derecho comparado. El caso español*, Madrid, Civitas, 1998.

b) Conocer y resolver, en única instancia, 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.

c) 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.

d) 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 30 días naturales.

Como puede apreciarse, la Sala Constitucional tiene reducida su competencia en materia de control de la constitucionalidad, ya que no resuelve tratándose de las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y las acciones por omisión legislativa, limitándose su actuación a la etapa de instrucción y a formular el proyecto respectivo que en definitiva se somete a la consideración del pleno del Tribunal. De igual forma, por lo que hace al inciso b), en realidad su conocimiento y resolución sobre el no ejercicio de la acción penal y los demás supuestos ahí señalados, en principio no implican un genuino control constitucional.

La competencia de la Sala Constitucional, al actuar estrictamente como órgano especializado y terminal de naturaleza constitucional, se reduce a las hipótesis del juicio para la protección de derechos humanos (amparo local) y a la consulta que realicen los demás jueces sobre la constitucionalidad de una norma local en un proceso concreto.

En resumen, el control de la constitucionalidad local queda dividida entre el Pleno del Tribunal y la Sala Constitucional dependiendo del tipo de proceso constitucional de que se trate. Esta bifurcación de competencias no resulta lógica si se ha creado una sala especializada para la interpretación y aplicación de la Constitución veracruzana, por lo que en el futuro sería deseable ampliar sus atribuciones para

configurarse como una auténtica jurisdicción constitucional, o bien desaparecerla, dejando tal atribución al Pleno del Tribunal.

IV. PRIMERA SENTENCIA EN ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y SU ARTICULACIÓN CON EL JUICIO DE AMPARO FEDERAL

Si bien la Sala Constitucional sólo ha conocido en los casos referidos por el no ejercicio de la acción penal y supuestos a que se hicieron mención en el inciso b) del epígrafe anterior –que en principio no implican un auténtico control constitucional²⁵–, substanció la acción de inconstitucionalidad 1/2001 y sometió el proyecto de resolución a la consideración del Pleno del Tribunal, el cual dictó su fallo el 14 de mayo del mismo año. En realidad no se entró al fondo, debido a que se resolvió desechar la demanda, al carecer de legitimación activa la promovente, es decir, al haberla presentado una persona física y no el Gobernador o el tercio de los integrantes del congreso del Estado, únicos legitimados para intentar esta vía.

En contra de la resolución definitiva del Pleno del Tribunal, se promovió amparo directo a nivel federal, que correspondió conocer al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito (A. D. 666/2001), al estimar infringidas las garantías individuales previstas en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución federal. Dicho Tribunal de amparo resolvió negar la protección de la justicia federal, al estimar esencialmente que actuó correctamente el Pleno del Tribunal Superior de Justicia de Veracruz, al haber desechado la demanda de acción de inconstitucionalidad por falta de legitimación de la promovente. Esta última resolución resulta importante al trazar el camino relativo a la debida articulación entre lo que resuelva el Tribunal Pleno y la Sala Constitucional de referencia, y el juicio de amparo a nivel federal.

²⁵ Sobre la procedencia del juicio de amparo (directo o indirecto) en este supuesto, véase la tesis 137, emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, cuyo rubro es: TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CARECEN DE COMPETENCIA LEGAL PARA CONOCER, EN AMPARO DIRECTO, DE LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO EN EL RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO CONTRA EL ACUERDO DE NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ), que aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XV, abril de 2002, pág.1371.

V. EL AVAL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA FEDERAL

El 9 de mayo de 2002, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió diversas controversias constitucionales (15, 16, 17, 18/2000)²⁶, presentadas por varios Ayuntamientos del Estado de Veracruz que demandaron, entre otras cuestiones, la invalidez del decreto de reforma integral a la Constitución veracruzana, al estimar que con la creación del juicio para la protección de derechos humanos, cuya competencia se le atribuye a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad, se invade la esfera competencial de los tribunales de la federación, específicamente por lo que hace al juicio de amparo federal.

La Suprema Corte federal (por mayoría de votos) estimó constitucional la reforma aludida, al estimar esencialmente que el juicio para la protección de derechos humanos sólo se limita a salvaguardar a la normativa local a través de un órgano instituido por la propia Constitución del Estado de Veracruz, como lo es la Sala Constitucional, sin que ésta cuente con atribuciones para pronunciarse sobre violaciones a las garantías individuales previstas en la Constitución federal, además de que el instrumento local prevé la reparación del daño, característica ésta que difiere con el juicio de amparo federal. Asimismo, los artículos 39, 40 y 41, párrafo primero de la normativa suprema federal establecen las bases de la autonomía local, en tanto de ellos deriva el régimen de gobierno republicano federal, integrado por Estados libres y soberanos en todo lo relativo al régimen interno, aunque unidos en un pacto Federal; y que el pueblo ejerce su soberanía por lo que hace a dichos regímenes interiores, en los términos que dispongan las Constituciones locales. Esta autonomía local, incluso, se prevé de manera directa en el artículo 116, fracción III, de la Constitución federal, que establece la posibilidad de que los poderes

²⁶ Estas controversias constitucionales fueron presentadas por los Ayuntamientos del Municipio de la Antigua (15/2000), Municipio de Córdoba (16/2000), Municipio de Tomatlán (17/2000) y Municipio de San Juan Rodríguez Clara (18/2000), todos del Estado de Veracruz.

de los Estados se organicen conforme a la Constitución de cada uno de ellos; y específicamente el Poder Judicial se ejercerá por los tribunales y mediante las reglas que señalen dichos Ordenamientos locales²⁷.

VI. A MANERA DE CONCLUSIÓN

A partir del año 2000, mediante las reformas a las Constituciones de los Estados de Veracruz, Coahuila y Tlaxcala, resurge un nuevo sector del *derecho procesal constitucional* en México, que denominamos como *local*, debido a la creación de distintos instrumentos de índole jurisdiccionales para la protección, preservación, interpretación y aplicación directa de la normativa suprema de esos Estados, a semejanza de lo que ocurre en algunos otros países. Incluso se introduce la *acción por omisión legislativa* en los ordenamientos de Tlaxcala y Veracruz, normatividad que puede resultar de ejemplo para su incorporación a nivel federal, a través de una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que paulatinamente ha incrementado sus instrumentos de control constitucional, al margen del tradicional y centenario juicio de amparo, que constituía hasta la reforma de 31 de diciembre de 1994 el único instrumento efectivo de la defensa a la Carta fundamental.

En este sentido, resulta relevante la creación de la Sala Constitucional adscrita al Tribunal Superior de Justicia de Veracruz, al constituir un intento por consolidar una jurisdicción especializada en esta materia, a pesar de las fallas técnicas que se advierten al dividir el control de la constitucionalidad entre la misma y el Pleno del Tribunal. Si bien recientemente la Suprema Corte federal convalidó parte de la competencia de esta Sala Constitucional cuando conoce del

²⁷ Cuatro ministros formularon voto minoritario, sosteniendo la invalidez del precepto que regula el juicio para la protección de derechos humanos, considerando fundamentalmente que al coincidir el catálogo de los derechos humanos previstos en la Constitución veracruzana, con las garantías individuales establecidas en la Constitución federal, se duplican las instancias, siendo atribución exclusiva de los tribunales de la federación, a través del juicio de amparo, conocer de los actos o leyes que vulneren dichas garantías individuales, de conformidad con el artículo 103 de la Constitución federal.

juicio para la protección de los derechos humanos (amparo local), se requiere de un mayor dinamismo en su actuación para que asuma el trascendental papel histórico que se le ha confiado en aras de consolidar el federalismo mexicano, lo cual puede lograrse, como primer paso, si el Congreso de dicha entidad expide las leyes que reglamenten los distintos instrumentos locales, que de conformidad con el artículo tercero transitorio de la reforma debió ocurrir en un lapso no mayor a 180 días naturales siguientes a su entrada en vigor. El éxito o fracaso del nuevo sistema dependerá de la expedición de esas leyes y, por supuesto, de la actuación eficaz de los magistrados integrantes de esta Sala que la confirme en una auténtica jurisdicción constitucional en su dimensión local.

© Índice General

© Índice ARS 28