

# LA DEFENSA CONSTITUCIONAL EN LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA

Sara Berenice Orta Flores\*

**SUMARIO:** I. Introducción 1. La Defensa de las constituciones locales 2. Garantías constitucionales locales 2.1. Desaparición de poderes 2.2. Juicio político 2.3. Controversias constitucionales 2.4. Acciones abstractas de inconstitucionalidad 2.5. Acciones contra la omisión legislativa 2.6. Juicio de protección constitucional de los derechos humanos 2.7. Cuestión de inconstitucionalidad 2.8. Recurso de regularidad de los actos del Ministerio Público 2.9. Organismos protectores de los derechos humanos 3. Conclusiones 4. Anexos 5. Bibliografía

## 1. Introducción

La defensa de la Constitución no es más que un instrumento que materializa la voluntad soberana de concretar y mantener el Estado de Derecho. Un Estado que ha logrado dividir y estructurar el poder, y además reconocer los derechos fundamentales de sus gobernados,<sup>1</sup> se ve siempre en la necesidad de crear mecanismos que protejan y defiendan los logros alcanzados.<sup>2</sup>

La teoría de la defensa constitucional se conceptualiza y desarrolla en Europa después de la Segunda Guerra Mundial, a partir del interés legítimo por

---

\* Maestra en Derecho Constitucional y Amparo, por la Universidad Iberoamericana León; Mención honorífica con la tesis “La Defensa de la Constitución en San Luis Potosí”. Actualmente es Investigadora de Tiempo Completo de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, Unidad Zona Huasteca.

<sup>1</sup> *Cfr.* Caballero, José Antonio “La transición del absolutismo al estado de derecho”, Transiciones y diseños institucionales, pp. 33 y 34

<sup>2</sup> *Cfr.* Fernández Segado, Francisco, “Nacimiento del modelo de control autónomo”, La actualidad de la defensa de la constitución. Memoria del Coloquio Internacional en celebración del Sesquicentenario del Acta de reformas constitucionales de 1847, origen federal del juicio de amparo mexicano, México, SCJN/UNAM, 1997, p. 34 y 35; *Cfr.* Schmitt, Carl, La defensa de la Constitución, Tr. Manuel Sánchez Sarto, Madrid, Barcelona y Buenos Aires, Ed. Labor, 1931, p. 195, y *Cfr.* Favoreou, Louis, Los tribunales constitucionales, Tr. Vicente Villacampa, Barcelona, Ariel, 1994, p. 22.

incorporar en la maquinaria constitucional elementos que previnieran su violación, y que sancionaran y restituyeran los daños surgidos a partir de las infracciones a la misma.<sup>3</sup>

México, hasta hace apenas diez años, con las reformas de 1994 y 1996, incursionó en las corrientes de control constitucional del siglo XX. Aún y cuando ya existían algunos medios de control constitucional desde el siglo XIX, que fueron ratificados en la Constitución de 1917,<sup>4</sup> en realidad su eficacia distaba enormemente a la que en esta materia se está logrando en el nivel federal.

Las entidades federativas de la República Mexicana son autónomas y cuentan con una Constitución que es la cúspide de su orden jurídico local. Sin embargo, la gran mayoría de las constituciones estatales carecen de

---

<sup>3</sup> Kelsen, Hans, La garantía jurisdiccional de la Constitución, Tr. Rolando Tamayo y Salmorán, México, Anuario Jurídico, vol. I, 1974, p. 472

<sup>4</sup> Tres de las garantías constitucionales mexicanas tienen antecedentes decimonónicos, éstas son: a) El juicio de amparo, que aparece en la Constitución yucateca en 1941, en las actas de reforma en 1847 y se consagran en la Constitución de 1857 (artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –CPEUM- vigente); b) el juicio político, que aparece en la Constitución de 1857 creado para sancionar al funcionario público que transgrediera la Constitución en faltas de tipo político (artículo 110 vigente), y c) las controversias constitucionales, que también se establecieron en 1857, recibiendo sendas reformas en 1917 y 1994 (artículo 105, fracción I, vigente), como un procedimiento encargado de regular las competencias entre poderes y entre órdenes constitucionales.

Como garantías constitucionales más recientes, que corresponden al siglo XX, tenemos: a) La facultad investigatoria de la Suprema Corte, que se creó en la Constitución de 1917 y se reformó en 1977 (artículo 97, párrafo segundo y tercero de la CPEUM); b) La acción abstracta de inconstitucionalidad, creada en 1994 y reformada en 1996 (artículo 105, fracción II); c) el juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano (artículo 99, fracción V), y d) el juicio de revisión constitucional (artículo 99, fracción IV). También se cuenta con la Comisión Estatal de Derechos Humanos, como un organismo constitucional autónomo creado en la reforma constitucional de 1992, y aunque no consta de un procedimiento jurisdiccional y sus resoluciones no tienen carácter de cosa juzgada, se incluyen aquí porque son procedimientos jurídicos que culminan finalmente en una resolución, en una recomendación pública que vincula política y éticamente.

mecanismos que contengan sanciones y que restituyan las violaciones a su normativa constitucional.<sup>5</sup>

El sistema de organización de la judicatura no ha contribuido a la consolidación del federalismo. Los órganos del Poder Judicial Federal, en funciones de tribunales de supercasación a través del juicio de amparo directo, pueden revisar todas y cada una de las sentencias que dictan los tribunales locales de última instancia por cuestiones de legalidad, argumentando violaciones a los artículos 14 y 16 constitucionales.<sup>6</sup>

Una de las razones por la que se les ha otorgado a los órganos federales parte de la salvaguarda de las constituciones estatales se explica porque, al reforzar los instrumentos de control en México, se arribó a un desafortunado ejercicio de centralización judicial federal, en perjuicio de la salvaguarda de los ordenamientos constitucionales de las entidades federativas.<sup>7</sup> La tendencia de centralización política y jurisdiccional de los poderes de la Unión, han mermando la autonomía constitucional de los estados de la República.

México vivió por más de 70 años bajo un esquema de partido político hegemónico.<sup>8</sup> Las facultades constitucionales y metaconstitucionales ejercidas

---

<sup>5</sup> Hernández, María del Pilar, "El Federalismo Judicial", Reforma judicial. Revista mexicana de justicia, No. 2, México, IIJ/Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, julio-diciembre, 2003, pp. 227 y ss.

<sup>6</sup> Hernández Martínez, María del Pilar, La jurisdicción constitucional: un estudio de macro y micro comparación, México, en prensa. Además, Carbonell, Miguel, Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México, México, Porrúa/UNAM, 1999, pp. 72 y 119

<sup>7</sup> Astudillo Reyes, César I., Ensayo de justicia constitucional de cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas, México, UNAM, 2004, p. 68

<sup>8</sup> "La noción de 'partido hegemónico' no tiene aquí una acepción peyorativa; era hegemónico porque poseía un control centralizado de las instituciones del Estado, pero sobre todo porque gobernaba también el mundo de las ideas y las costumbres, porque su gobierno contaba con amplias bases de consenso, de

por el Presidente de la República, hacían impensable que contra él o contra cualquiera de sus seguidores, se aplicaran sanciones por actos que contraviniesen a la Constitución. ¿Quién podía señalar el incumplimiento de preceptos constitucionales si las instituciones públicas estaban formadas por personas que pertenecían directa o indirectamente al mismo partido político?

La pluralidad política en el Estado Mexicano vino a transformar paulatinamente las instituciones jurídicas de México,<sup>9</sup> entre ellas, la justicia constitucional mexicana. Si el control de la Constitución en México es reciente, se debe a que es reciente también el ejercicio de la democracia. “...mientras no hubo pluralismo político tampoco hubo justicia constitucional...”.<sup>10</sup> Chihuahua inició el desarrollo de garantías constitucionales contemporáneas en octubre de 1994, Veracruz y Querétaro en el año 2000, Coahuila, Guanajuato y Tlaxcala en 2001, Chiapas en 2002 y Quintana Roo en 2003.<sup>11</sup>

La gran mayoría de los estados de la República Mexicana han seguido por imitación el diseño de control constitucional de la Carta Federal. En las constituciones estatales no se refleja un desarrollo autónomo constitucional que responda mediante mecanismos propios, a la solución de los posibles conflictos constitucionales internos.

---

aceptación consiente en el cuerpo del la sociedad mexicana” Becerra, Ricardo, et. al., La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas, México, Ed. Cal y Arena, 2000, p. 16

<sup>9</sup> Orta Flores, Sara Berenice, “El poder legislativo local. Elementos para registrar su evolución”, El Poder Legislativo Estatal en México. Análisis y Diagnóstico, México, The State University of New York (SUNY), 2004, p. 16 y 17

<sup>10</sup> Astudillo Reyes, César I., Ensayo de justicia constitucional de cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas, op. cit. p. 68

<sup>11</sup> Estos datos han sido actualizados hasta junio de 2004.

## 2. La defensa de las constituciones locales

La estructuración de este artículo es con base en la conocida clasificación aportada por el Dr. Héctor Fix-Zamudio, que consiste en subdividir la defensa constitucional en instrumentos protectores de la Constitución y en garantías jurisdiccionales.<sup>12</sup> Fix-Zamudio define a la defensa de la Constitución como la integrada:

...por todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido tanto para conservar la normativa constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y, lo que es más importante, lograr el desarrollo y la evolución de las propias disposiciones constitucionales en un doble sentido: desde el punto de vista de la Constitución formal, a fin de lograr su paulatina adaptación a los cambios de la realidad político-social, y desde la perspectiva de la Constitución real, es decir, su transformación de acuerdo con las normas programáticas de la propia carta fundamental.<sup>13</sup>

Entendemos por garantías constitucionales,<sup>14</sup> “los medios jurídicos, de naturaleza predominantemente procesal, que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los propios órganos de poder, y los instrumentos protectores no han sido

---

<sup>12</sup> Fix-Zamudio Héctor, Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano, México, UNAM/Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1998, p. 25

<sup>13</sup> Fix-Zamudio Héctor, Introducción al derecho procesal constitucional, México, FUNDAP, 2002, p. 70

<sup>14</sup> Véase un estudio más afondo en Kelsen, Hans, La garantía jurisdiccional de la Constitución, *op. cit.* p. 472

suficientes para lograr el respeto y el cumplimiento de las disposiciones constitucionales.”<sup>15</sup>

## **2. Garantías constitucionales locales**

El presente trabajo consiste en mostrar parte del primer comparativo nacional de las garantías constitucionales existentes en las cartas locales de los estados de México.<sup>16</sup>

Al estudiar las garantías constitucionales de las entidades federativas, encontramos una rica gama de procedimientos, causales y consecuencias, que se han incorporado para frenar, sancionar y restituir los preceptos constitucionales cuando han sido vulnerados.

Son nueve garantías constitucionales estatales las que vamos a desarrollar, a saber: a) la desaparición de poderes, b) el juicio político, c) las controversias constitucionales, d) las acciones abstractas de inconstitucionalidad, e) el juicio de protección constitucional, f) las acciones contra la omisión legislativa, g) la cuestión de inconstitucionalidad; h) el recurso de regularidad de los actos del Ministerio Público, y e) los organismos protectores de los derechos humanos.

---

<sup>15</sup> Fix-Zamudio Héctor, Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano, México, op. cit. p. 26

<sup>16</sup> Un estudio más a fondo sobre la Defensa de la Constitución, los instrumentos protectores y las garantías constitucionales de las entidades federativas federales y locales de México, puede consultarse en: Sara Berenice Orta Flores, La Defensa de la Constitución en San Luis Potosí, San Luis Potosí, tesis de maestría, Biblioteca de la Universidad Iberoamericana León, Capítulo II, pp. 28-108

Cuadro 1.- Número de Garantías Constitucionales por Entidad Federativa

<b>Garantías de Control Constitucional Local en México</b>	<b>No. de Estados</b>
1.- Juicio político	32
2.- Organismos protectores de Derechos Humanos	32
3.- Desaparición de poderes	13
4.- Controversias constitucionales	7
5.- Acciones de inconstitucionalidad	6
6.- Acciones por omisión legislativa	4
7.- Juicio de protección de Derechos Humanos	3
8.- Cuestión de inconstitucionalidad	3
9.- Recurso de regularidad de los actos del Ministerio Público	2

## **2.1 Desaparición de poderes**

La desaparición de poderes en una entidad federativa es una garantía constitucional porque es un procedimiento encausado al reestablecimiento del orden constitucional en un estado. Aún y cuando no sea un procedimiento que se haya desarrollado a fondo en alguna entidad federativa, al menos en la mayoría se establecen los lineamientos generales a seguir para este caso.

El artículo 76, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), establece que es facultad exclusiva del Senado de la República declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, y nombrar un Gobernador provisional, quien debe convocar a elecciones conforme a las leyes constitucionales de los estados. El nombramiento de Gobernador se realiza por el Senado con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes a propuesta de una terna del Presidente de la República. El funcionario nombrado no puede ser electo Gobernador constitucional en las elecciones inmediatas que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Lo más trascendente es

que esta disposición regirá siempre y cuando las constituciones de los Estados no prevean el caso.

Actualmente, trece constituciones locales no prevén este caso, por lo que si sobreviniese la desaparición de sus tres poderes, no podrían hacer nada, más que esperar y obedecer a los funcionarios federales señalados.<sup>17</sup>

Existen otros estados que señalan que para el caso de que desaparezcan los tres poderes en su interior, se supeditan completamente a lo establecido en la Carta General, y por lo tanto a la intervención del Presidente de la República y de la Cámara de Senadores. Llama la atención, que si el constituyente de un estado se preocupó por prever el caso de la desaparición de poderes en su entidad, lo hicieron sólo para supeditarse a lo que los poderes federales dispusieran y no resolvieron en ese momento el procedimiento a seguir, de tal manera que intervinieran, para el reestablecimiento de los tres poderes locales, precisamente autoridades estatales.<sup>18</sup>

En total son trece los estados que prevén en su Carta Federada el procedimiento a seguir en caso de que sobreviniese una desaparición de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Cabe señalar que ningún procedimiento es igual a otro, por lo que, a continuación solamente señalaremos a los actores políticos que la Constitución local establece para que tomen la dirección del Poder Ejecutivo provisionalmente y que éste

---

<sup>17</sup> Estos estados son: Baja California Sur, Chiapas, Estado de México, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala, Yucatán y el Distrito Federa.

<sup>18</sup> Son seis los estados en los que al menos en este caso, entregan textualmente su autonomía al los poderes federales, estos son: Baja California, Colima, Guanajuato, Guerrero, Sinaloa y Veracruz.

convoque a elecciones. También mencionaremos el orden de preferencia decreciente en que los funcionarios estatales deben tomar el lugar del Ejecutivo.

1.- Aguascalientes: a) El último presidente del Supremo Tribunal de Justicia, b) el último Secretario General de Gobierno, c) el Presidente de la Comisión Permanente, y d) el Presidente de la Legislatura anterior.

2.- Campeche: a) El Presidente que represente el municipio con mayor número de personas y que se haya mantenido dentro de orden legal, y b) los siguientes presidentes municipales que cubran los mismos requisitos, en orden decreciente.

3.- Coahuila: a) El último Presidente del Tribunal de Justicia, y b) los magistrados en orden de antigüedad o conforme a su designación.

4.- Chihuahua: a) El último Presidente del Tribunal Superior de Justicia, b) el último Presidente del Congreso o de la Diputación Permanente, c) el último Vicepresidente del Congreso, d) el último Secretario General de Gobierno, y e) el Presidente de los municipios que la Constitución designa textualmente.

5.- Durango: a) el Secretario de Gobierno.

6.- Michoacán: a) El Presidente de la última legislatura, b) el Secretario de Gobernación o el Oficial Mayor, y c) el último Presidente del Supremo Tribunal de Justicia.

7.- Nayarit: a) El presidente del Congreso o de la Gran Comisión, b) el Vicepresidente del mismo, c) el primer secretario o el segundo secretario del Congreso por orden, d) el Secretario General de Gobierno, y e) el Presidente del Tribunal Superior de Justicia.

8.- Nuevo León: a) El último Presidente del Tribuna, b) el último Secretario de Gobierno, c) los demás magistrados por orden decreciente, y d) los presidentes de las legislaturas desde su pasada su elección.

9.- Tabasco: a) El último Presidente del Tribunal Superior de Justicia, y b) el último Presidente del Congreso desaparecido.

10.- Querétaro: a) El último Presidente del Tribunal Superior de Justicia, y b) en orden regresivo, los diputados anteriores a la legislatura desconocida.

11.- Sonora: a) El Presidente de la Diputación Permanente que intervino en la instalación de la legislatura desaparecida, b) el último Presidente del Supremo Tribunal de Justicia anterior al desaparecido, y c) el último Secretario de Gobierno del régimen anterior. En este estado se establece que la persona que asuma el Poder Ejecutivo debe comunicar al Ejecutivo Federal la situación

que prevalece para que se dé cumplimiento a la designación por parte del Senado.

12.- Tamaulipas: a) El último Secretario General de Gobierno, b) el último Presidente del Supremo Tribunal de Justicia, c) los magistrados por orden de nombramiento, y d) el último Presidente del Congreso.

13.- Zacatecas: a) El último Presidente del Tribunal Superior de Justicia, b) los demás magistrados por orden de registro, y c) el último Presidente de Tribunal desaparecido.

De los 13 estados mencionados anteriormente, cinco especifican que intervendrá el Senado de la República conforme al artículo 76, fracción V de la CPEUM, sólo en caso de que el procedimiento local no pueda llevarse a cabo. Éstos son: Campeche, Coahuila, Nuevo León, Michoacán y Zacatecas.

## **2.2 Juicio político**

El juicio político podemos entenderlo como el procedimiento que se sigue y la sentencia que pronuncia un cuerpo político, momentáneamente revestido del derecho de juzgar. Las raíces históricas del juicio político provienen de lo que se llama *impeachment*,<sup>19</sup> institución que nació y se desarrolló en Inglaterra desde el momento en que el parlamento fue adquiriendo fuerza política, hasta llegar al punto de juzgar a los funcionarios de gobierno.

---

<sup>19</sup> Fix-Zamudio, Héctor, Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano, op.cit., p. 68

El proceso del juicio político en México,<sup>20</sup> tiene características muy particulares, y parten del hecho de que los intereses que se salvaguardan son de carácter político y no estrictamente jurídico. Es un proceso de excepción, en tanto que sólo determinadas personas son sujetas del mismo, y además, porque la cámara legislativa se distrae de sus funciones cotidianas cuando debe desahogar este procedimiento. Es sumarísimo, pues aparte de que el amparo no procede en contra de la resolución final, muchas veces se resuelve por una instancia en el caso de los congresos locales. Es restringido, en tanto que se sigue a determinado número de servidores públicos, se refiere a tipos delictivos especiales y sólo puede derivar en dos tipos de penas, suspensión o destitución.

La competencia de quien acusa es limitada, puesto que aún y cuando cualquier ciudadano puede iniciarlo, a partir de ahí ya no interviene de manera cercana en el desarrollo de este instrumento de control. Es de carácter mixto, puesto que las promociones y el desahogo de las diligencias se hacen por escrito y también de manera oral.

Las cartas locales de México por disposición de la Constitución Federal están obligadas a desarrollar en su entidad, leyes que regulen la responsabilidad de los servidores públicos estatales por faltas de competencia local. Igualmente deben guardar ciertos parámetros, como el que las sanciones del juicio político consistan en la destitución del servidor público, la inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, cuando en el ejercicio de sus

---

<sup>20</sup> Para conocer el desarrollo del Juicio Político en Francia y Estados Unidos ver: Cfr. Toqueville, Alexis de, La democracia en América, México, Ed. Gernika, 1997, pp. 102 y 104

funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho (artículos 109, fracción I, y 110, párrafo 3º de la CPEUM). También están obligadas las cartas locales a que el juicio político no proceda por la mera expresión de ideas (artículo 109, fracción, párrafo 2º de la CPEUM).

Asimismo, se establece que el procedimiento del juicio político en los estados sólo puede iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después, y por último a que las sanciones correspondientes se apliquen en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

Después de todos estos parámetros que la CPEUM fija para las constituciones de los estados, se deja abierta la facultad a éstos para que puedan regular su propio procedimiento, y para que definan qué entienden por “actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”.<sup>21</sup>

Al realizar el estudio comparativo de los juicios políticos locales en México, nos concentramos en el control que se tiene respecto al Gobernador del Estado, por considerar este punto como el de mayor envergadura, y donde se puede reflejar de manera muy gráfica el grado de control político que se tiene en las entidades.

---

<sup>21</sup> Artículo 109, fracción I de la CPEUM.

Existen trece estados hoy en día, en donde desafortunadamente el Gobernador no es sujeto de juicio político en el nivel local, sus cartas locales son omisas al respecto, algunas contemplan el supuesto de traición a la patria. Además, no es una falta directa a la Constitución local. Estos estados son: Baja California, Baja California Sur, Guanajuato, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Nuevo León, Querétaro, Sonora, Durango, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán. Los gobernadores sí pueden ser responsables por violaciones graves a la Constitución General y a las leyes que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales porque así se establece desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los estados en donde el juicio político al Gobernador se sigue por causas de excepción son: Campeche, Chiapas, Colima, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo y San Luis Potosí. En estos estados las hipótesis para que se siga el juicio político a los ejecutivos locales no son las mismas que las que se toman en cuenta para los demás funcionarios públicos, es decir, para estos últimos se les inicia un proceso por los “actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”, en cambio, para que se siga el juicio contra el Gobernador, los supuestos son vagos e incluyen la violación grave a las disposiciones expresas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de la Constitución Política del estado, o a las leyes que de ellas emanen.

En Zacatecas se sigue el juicio político al Gobernador sólo por violaciones graves y sistemáticas a la Constitución Política local, lo que resulta un campo

muy restringido, pues aparte de que deben ser graves las violaciones constitucionales (término afectado de vaguedad), también deben ser sistemáticas, es decir, deben ser en repetidas ocasiones y de manera constante.

En Oaxaca sucede lo contrario a Zacatecas, si bien se establecen causas especiales para procesar el juicio político al Gobernador, éstas son muy variadas, y van desde transgredir cualquiera de los impedimentos que le impone la Constitución al Ejecutivo, como también otras de carácter más concreto. De hecho son únicas estas causales en el país, ya que delimitan mejor la acción y no dejan su interpretación a términos vagos. Estas causales son: los ataques a la libertad electoral; dejar de promulgar alguna ley o decreto; dejar de observar las leyes o decretos que la Legislatura expidiere ejerciendo las facultades de Colegio Electoral o de Gran Jurado; impedir por motivo alguno, directa o indirectamente, el libre ejercicio de las funciones de la Legislatura; intervenir en las funciones del Poder Judicial; salir del territorio del Estado por un lapso mayor de diez días, sin permiso de la Legislatura; distraer las rentas públicas del Estado; disponer de las rentas municipales; enajenar o gravar los bienes raíces pertenecientes al Estado sin autorización de la Legislatura y ordenar la aprehensión o la detención de persona alguna.

En los estados en donde son las mismas causales para iniciar un juicio político para el Gobernador como para los demás funcionarios estatales, sin distinciones son: Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila y Tlaxcala.

Existen estados en donde el juicio político sólo se sigue para los funcionarios de los tres poderes, es decir, para los magistrados judiciales, diputados y el Gobernador, dejando fuera a los titulares de los organismos autónomos, secretarios, etc. Estos estados son: Chiapas, Nayarit, Quintana Roo y Sinaloa. En Veracruz, el Gobernador es sujeto de juicio político hasta concluir su mandato.

### **2.3. Controversias constitucionales o juicio de competencia constitucional**

En siete estados se regulan las controversias constitucionales como garantías propiamente, esto es, con una forma de resolución jurídico procesal para los actos o leyes de autoridades que violen las competencias y atribuciones establecidas en su Constitución. Estos estados son: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala, Chiapas, Quintana Roo, Guanajuato y Querétaro.<sup>22</sup> Solamente en los estados de Tlaxcala y Chiapas se cuenta con una ley reglamentaria.

Las entidades legitimadas para ser sujetos activos o pasivos en las controversias locales son: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y los municipios en los siete estados. Se menciona a los ayuntamientos o consejos municipales en Tlaxcala. Se incluye a las entidades paraestatales y

---

<sup>22</sup> Cfr. Artículo 64 de la Constitución Política del Estado de Veracruz (febrero 2000), artículo 158 de la Constitución de Coahuila (marzo 2001); artículo 56 de la Constitución de Chiapas (noviembre 2002); artículos 81 de la Constitución de Tlaxcala (mayo 2001); artículo 105 de la Constitución de Quintana Roo (octubre 2003), artículo 89 de la Constitución de Guanajuato (marzo 2001) y artículo 70 de la Constitución de Querétaro (septiembre 2000).

paramunicipales, así como a los órganos con autonomía constitucional en Coahuila.

Desde la Constitución de Tlaxcala se especifica que las controversias constitucionales proceden contra actos y normas jurídicas de carácter general que violen la Constitución y las leyes que de ella emanen. En Veracruz, Chiapas y Guanajuato no especifican contra qué proceden estas controversias. En Quintana Roo, la redacción es escasa, proceden con motivo de las controversias originadas por la constitucionalidad de los actos o disposiciones generales de los actores legitimados.

Chiapas resuelve este punto en su Ley Reglamentaria, al establecer quiénes son parte en las controversias constitucionales, en donde, como demandados, fungen el o los municipios, el Poder Legislativo o el Ejecutivo que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia. La Carta de Querétaro establece que es facultad del Pleno del Tribunal de Justicia dirimir los conflictos que no sean de competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. No especifica los supuestos concretos de procedencia.

La materia electoral se excluye de las controversias constitucionales en los estados de Coahuila, Chiapas y Quintana Roo.

Las controversias locales se generan: entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo; entre uno o más municipios y el Poder Ejecutivo o Legislativo y

entre dos o más municipios, están regulados en los estados de Veracruz, Chiapas, Quintana Roo y Guanajuato. En Tlaxcala, en lugar de mencionar a los municipios menciona a los ayuntamientos o consejos municipales y agrega un supuesto, que es aquella controversia constitucional que se da entre dos o más munícipes del mismo ayuntamiento, incluido el Presidente.

En Coahuila, además de los supuestos que se manejan en Veracruz, Chiapas, Quintana Roo y Guanajuato, incluye las controversias que se dan entre el Poder Legislativo y una o más entidades paraestatales o paramunicipales; entre un municipio o más, y una o más entidades paraestatales o paramunicipales; entre una o más entidades paraestatales, y una o más entidades paramunicipales; y entre uno o más organismos autónomos, y uno o más órganos del gobierno estatal o municipal.

En Tlaxcala, si se presenta una demanda en la que se planteen cuestiones relativas a los límites territoriales de los municipios, el Presidente del Tribunal la debe remitir de inmediato al Congreso del Estado, para que éste se aboque a su conocimiento y resolución.<sup>23</sup>

La singularidad del control constitucional en Coahuila se complica y diversifica al especificar contra qué casos proceden la controversia constitucional cuando se trata de municipios. En este caso, la controversia procede por los supuestos previstos en el artículo 115, fracción II, último párrafo de la CPEUM. Es decir, cuando las legislaturas estatales emiten

---

<sup>23</sup> Artículo 71 de la Ley de Control Constitucional del Estado de Tlaxcala, publicada el 30 de noviembre del 2001.

normas que establecen los procedimientos mediante los cuales se resuelven los conflictos que se presentan entre los municipios y el gobierno del estado, sobre funciones o servicios que tienen a cargo los municipios; o aquellos que el gobierno estatal presta, por no poder hacerlo el mismo municipio. También cuando se trata sobre la administración de la hacienda municipal o sobre convenios para la ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos.

Llama la atención que la Constitución de Coahuila confunde los temas de carácter administrativo, como son los conflictos derivados de la prestación de servicios a los municipios, con una verdadera protección de los principios y competencias constitucionales. El problema se agrava si tomamos en cuenta que solo limita las controversias en donde intervienen los municipios a estos supuestos. Se niega así, con esas especificaciones, la posibilidad de que procedan controversias constitucionales por competencias municipales. Viene al caso mencionar que en San Luis Potosí, los conflictos administrativos de esta índole se resuelven por medio de la Ley Orgánica del Municipio Libre, en donde el órgano encargado de substanciar y resolver sobre el asunto es el Congreso del Estado.

Respecto al órgano que dicta la resolución en la garantía constitucional que nos ocupa, en Veracruz la Sala Constitucional sustancia el procedimiento y el pleno resuelve en definitiva. En Quintana Roo, al que desarrolla el procedimiento se le llama Sala Constitucional y Administrativa, y el Pleno también es el que resuelve. En Coahuila y Tlaxcala, el Pleno del Tribunal

Superior de Justicia actúa como Tribunal Constitucional conociendo y resolviendo la controversia. En Guanajuato, el órgano encargado también es el Pleno, pero la Constitución no hace la especificación de que actúa como Tribunal Constitucional. Lo mismo sucede en Chiapas, solamente que al Pleno se le llama Sala Superior.

#### **2.4 Acciones abstractas de inconstitucionalidad**

La acción abstracta de inconstitucionalidad sólo existe en seis estados: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala, Chiapas, Quintana Roo y Guanajuato.<sup>24</sup>

El objeto de las acciones de inconstitucionalidad en los estados mencionados, en principio, es para plantear una posible contradicción entre leyes o decretos y la Constitución local. Sin embargo, existen en el detalle diferencias sustanciales. Al respecto, Astudillo Reyes agrega que “Lo que está en el centro de la instancia es la contraposición entre dos visiones políticas que chocan al momento de intentar juridificar sus expectativas.”<sup>25</sup> Con esto se refiere a las propuestas políticas entre la mayoría y la minoría de las fuerzas al interior de las cámaras legislativas, respecto de la constitucionalidad de la leyes.

En Veracruz, las acciones se interponen contra leyes o decretos que son inconstitucionales. En Coahuila establece que la acción procede contra normas o acuerdos de carácter general y la Constitución local. En Chiapas, Quintana

---

<sup>24</sup> Cfr. Artículo 64 y 65 de la Constitución Política del Estado de Veracruz; artículo 158 de la Constitución de Coahuila; artículo 56 de la Constitución de Chiapas; artículos 81 de la Constitución de Tlaxcala; artículo 105 de la Constitución de Quintana Roo, y artículo 89 de la Constitución de Guanajuato.

<sup>25</sup> Astudillo Reyes, César I., *op. cit.*, p.84

Roo y Guanajuato la procedencia de las acciones es solamente contra las normas de carácter general. En Tlaxcala se expresa que proceden sobre las acciones que se promuevan contra normas jurídicas de carácter general, provenientes del Congreso del Estado, de algún ayuntamiento o concejo municipal y en las que se plantee la violación abstracta de la Constitución local.

En lo que toca a la materia electoral, de acuerdo a la disposición del artículo 105, fracción II de la CPEUM, la única vía para plantear la inconstitucionalidad de las leyes electorales es la acción de inconstitucionalidad federal. En Veracruz y Tlaxcala no se menciona nada al respecto, por tanto no hay limitación para que pueda tramitarse la materia electoral vía esta acción.

En Coahuila, la única vía para plantear la inconstitucionalidad de leyes, decretos o acuerdos legislativos en materia electoral, es la acción de inconstitucionalidad, sin perjuicio del control difuso que puede ejercer el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado. Además, este Tribunal debe emitir su opinión sobre las acciones de inconstitucionalidad que conozca el Tribunal de Control Constitucional en materia electoral, sistema de partidos o de participación ciudadana. En Chiapas, Quintana Roo y Guanajuato por el contrario, se exceptúa de estas acciones, la materia electoral.

Los supuestos para que procedan las acciones de inconstitucionalidad en estas entidades federativas son diferentes.

En Veracruz, pueden interponer este instrumento, el Gobernador del Estado, o cuando menos la tercera parte de los miembros del Congreso, contra leyes o decretos que se consideren contrarios a su Constitución.

Coahuila es un caso especial, porque su sistema de control es difuso. Su Carta Local establece que el Tribunal Superior de Justicia en su carácter de Tribunal Constitucional conoce de las acciones de inconstitucionalidad local que tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma o acuerdo de carácter general y su Constitución, las que a decir de su carta federada, deben resolverse con base en lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En esta entidad federativa puede promoverse este recurso por el equivalente a 30% de los integrantes de los ayuntamientos o concejos municipales en contra de los bandos de policía y de gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, expedidas por los propios Ayuntamientos o Concejos Municipales. También por el Ejecutivo del Estado por sí o por conducto de quien le represente legalmente, o por el equivalente a 30% de los integrantes del Poder Legislativo, en contra de los bandos de policía y de gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general que dicten los Ayuntamientos o Concejos Municipales, y el Ejecutivo del Estado por sí o por conducto de quien le represente legalmente, o por el equivalente a 30% de los integrantes de los Ayuntamientos o Concejos Municipales en contra de las leyes, decretos o acuerdos que apruebe el Congreso del Estado. Además, por el organismo público autónomo, por conducto de quien le represente legalmente, en contra de las leyes,

decretos o acuerdos que apruebe el Congreso del Estado con relación a la materia de su competencia.

En Tlaxcala, cuando se trate de las acciones de inconstitucionalidad que se promuevan contra normas jurídicas de carácter general, provenientes del Congreso del Estado y en las que se plantee violación abstracta a su Constitución, el ejercicio de estas acciones corresponde: al equivalente a 25% de los diputados que integran el Poder Legislativo del Estado; a la Comisión Estatal de Derechos Humanos; a la Universidad Autónoma de Tlaxcala; al Procurador General de Justicia del Estado en los asuntos relativos a su función; y, a los partidos políticos debidamente registrados ante el Instituto Electoral del Estado de Tlaxcala, en asuntos de la materia electoral.

Asimismo, cuando las acciones de inconstitucionalidad se promueven contra normas jurídicas de carácter general, provenientes de algún Ayuntamiento o Concejo Municipal y en las que se plantee la violación abstracta a su Constitución, el ejercicio de estas acciones corresponde: al equivalente a 25% de los munícipes del mismo Ayuntamiento o Concejo Municipal, incluidos los presidentes de comunidad; al o los diputados, en cuyo distrito electoral se comprenda el Ayuntamiento o Concejo Municipal que haya expedido la norma impugnada; al Gobernador del Estado; a la Comisión Estatal de Derechos Humanos; a las universidades públicas estatales y, al Procurador General de Justicia del Estado en los asuntos relativos a sus funciones.

En Chiapas, la posible contradicción entre una norma de carácter general y su Constitución se plantea por el Gobernador del Estado; o el equivalente a 33% de los integrantes del Congreso del Estado en contra de leyes locales expedidas por el Congreso del Estado; o por el Procurador General de Justicia, en contra de leyes de carácter estatal; o el equivalente a 33% de los ayuntamientos de la entidad federativa.

En Quintana Roo puede promoverse la acción por cuando menos la tercera parte de los miembros del Congreso del Estado o por el Procurador General de Justicia del Estado, en contra de leyes de carácter estatal.

En Guanajuato se promueven las acciones por al menos una tercera parte de los integrantes del Congreso del Estado, solamente.

El órgano que conoce de las acciones de inconstitucionalidad en Veracruz es el Pleno del Tribunal Superior de Justicia. El Pleno se compone por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien no integra Sala, y por los presidentes de cada una de sus salas, con excepción de la Electoral. Para el ejercicio de sus atribuciones, el Pleno debe reunir a las dos terceras partes de sus integrantes, entre los que debe estar presente su Presidente. El Tribunal Superior de Justicia se integra con una Sala Constitucional, cuatro salas penales, tres salas civiles y una Sala Electoral. Cada una de ellas se compone por tres magistrados, de entre los que se elige a su presidente.

Le corresponde a la Sala Constitucional veracruzana sustanciar los procedimientos en materia de acciones de inconstitucionalidad y formular los

proyectos de resolución definitiva que se someten al Pleno del Tribunal Superior de Justicia.<sup>26</sup>

En Coahuila se establece que sin perjuicio de lo previsto en los artículos 41, 99, 103, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Superior de Justicia en su carácter de Tribunal Constitucional Local conoce, en los términos que establezca la ley, de los medios de control como la acción de inconstitucionalidad. El Tribunal Superior de Justicia del Estado está integrado por siete magistrados numerarios y seis supernumerarios, y funciona en Pleno o en salas. Su presidente es uno de los magistrados numerarios, designado por el Pleno, quien no integra Sala durante el tiempo que dura su encargo. El Pleno del Tribunal Superior de Justicia se integra con siete magistrados numerarios y es presidido por aquél que designa el propio Cuerpo Colegiado.<sup>27</sup>

En Tlaxcala, el pleno del Tribunal Superior de Justicia actúa como Tribunal de Control Constitucional del Estado. El Tribunal Superior de Justicia es el Órgano Supremo del Poder Judicial, se integra por catorce magistrados propietarios y tres supernumerarios y el Pleno del Tribunal Superior de Justicia se integra con los catorce magistrados propietarios.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Artículos 13, 32, 33, 42 y 45, fracción II de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave. Última reforma publicada en la Gaceta Oficial: 31 de diciembre de 2003. Ley publicada en la Gaceta Oficial. Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, el miércoles 26 de julio de 2000.

<sup>27</sup> Artículo 7, Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza Ley publicada en el Periódico Oficial, el martes 11 de diciembre de 1990, última reforma publicada en el Periódico Oficial: 16 de noviembre de 2001.

<sup>28</sup> Artículo 14 y 20 Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala. entrará en vigor el día quince de enero del año dos mil dos Última Reforma publicada en el periódico oficial del Gobierno del Estado el 1 de septiembre de 2003).

En Chiapas, la Sala Superior del Supremo Tribunal de Justicia funge como Tribunal de Control Constitucional, que se integra por siete magistrados de los cuales uno es su presidente. Éstos conocen y resuelven sobre las acciones de inconstitucionalidad.<sup>29</sup>

En Quintana Roo, la Sala Constitucional y Administrativa está integrada por un magistrado numerario, que tiene competencia para substanciar y formular los proyectos de resolución definitiva que se someten para su resolución al Pleno del Tribunal Superior de Justicia. Este Tribunal se integra por nueve magistrados numerarios y un número indeterminado de supernumerarios. El Pleno del Tribunal se integra solamente con los magistrados numerarios.<sup>30</sup>

En Guanajuato, es facultad del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia conocer de las acciones de inconstitucionalidad. El Supremo Tribunal de Justicia se integra con el número de magistrados propietarios o supernumerarios que determine el Consejo del Poder Judicial. El Pleno se compone de los magistrados propietarios que integren el Supremo Tribunal de Justicia<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chiapas. Publicada en el Periódico Oficial el 29 de Noviembre de 2002.

<sup>30</sup> Artículo 98 y 105 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, publicada el 2 de enero de 1975, última reforma 2 de diciembre de 2003.

<sup>31</sup> Ley publicada en el Periódico Oficial, 1 de abril de 1997, última reforma publicada en el periódico oficial: 3 de agosto del 2001. La ley no establece un número específico de miembros del Pleno, y tampoco lo hace su página de internet.

## 2.5 Las acciones contra la omisión legislativa

La omisión legislativa es una resultante de la necesidad de que las iniciativas al interior de los congresos estatales se dictaminen. Surge de la necesidad de que los asuntos al interior de las comisiones legislativas no se queden en “la congeladora”. Es un ejercicio parecido al derecho de petición, pero en este caso el bien jurídico tutelado es la funcionalidad de un órgano originario del estado.

Si a uno de los órganos estatales, la Constitución le confiere la instrucción de desarrollar uno de sus preceptos y no lo hace, su inactividad violenta a la propia norma, pone en entredicho su supremacía y detiene el desdoblamiento normativo que debe desprenderse de ella, produciendo un vacío legal que se traduce en un ataque a la seguridad jurídica de los individuos.<sup>32</sup>

Los estados en donde existen las acciones por omisión legislativa son Veracruz, Tlaxcala, Chiapas y Quintana Roo.

En Veracruz, Chiapas y Quintana Roo, se pueden activar las acciones cuando se considera que el Congreso no ha aprobado alguna ley o decreto y que dicha omisión afecta al debido cumplimiento de la Constitución Local. En Chiapas se excluye la materia electoral.<sup>33</sup>

En Tlaxcala, la acción por omisión legislativa puede interponerse por la falta de expedición de las normas jurídicas de carácter general a que están

---

<sup>32</sup> Astudillo Reyes, César I., *op. cit.* p.87

<sup>33</sup> Crf. Artículos 65, fracción I de la Constitución de Veracruz, 56, fracción III de la Constitución de Chiapas y 105, fracción III de la Constitución de Quintana Roo.

obligados los diputados en términos de las constituciones federal y local, así como de las leyes en general. Aquí cabe destacar que también se sanciona a los diputados que no resuelvan respecto a disposiciones dictadas por la Constitución Federal, en donde puede caber, por supuesto su papel en las reformas constitucionales de nivel federal.<sup>34</sup>

Las instituciones facultadas para interponer la acción por omisión legislativa en Quintana Roo son el Gobernador o un Ayuntamiento. En Veracruz, los legitimados son el Gobernador o al menos la tercera parte de los ayuntamientos. En Chiapas, es esto mismo más al menos la tercera parte del Congreso. En Tlaxcala, el ejercicio de esta acción corresponde a todas las autoridades estatales y municipales, así como a las personas que residan en el Estado.

En Veracruz, el órgano encargado de substanciar el procedimiento y formular el proyecto de resolución es la Sala Constitucional y el encargado de resolver es el Pleno del Tribunal Superior de Justicia. En Tlaxcala y Quintana Roo, es el Pleno del Tribunal Superior de Justicia el que conoce y resuelve, y en Chiapas, esto lo hace la Sala Superior del Supremo Tribunal de Justicia.

En Veracruz, Chiapas y Quintana Roo la omisión legislativa surte sus efectos a partir de su publicación en la Gaceta o Periódico Oficial del Estado. En Veracruz y Chiapas, en esta resolución se debe determinar un plazo que comprenda dos periodos de sesiones ordinarias del Congreso del Estado para

---

<sup>34</sup>Artículo 81, fracción VI de la Constitución Política de Tlaxcala.

que éste expida la ley o el decreto de que se trata la omisión. En Quintana Roo, la resolución debe ejecutarse a más tardar en el periodo ordinario que esté cursando la legislatura o el inmediato siguiente. En Veracruz se establece que si transcurre el plazo y la resolución no se atiende, el Tribunal Superior de Justicia dictará las bases a que deban sujetarse las autoridades en tanto se expide la ley o el decreto. El Tribunal está facultado para expedir una especie de legislación provisional.

En Tlaxcala, las resoluciones definitivas del Tribunal deben publicarse en el Boletín del Poder Judicial del Estado y en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado; un extracto de las mismas se debe publicar en los periódicos de mayor circulación en la entidad. De verificarse la omisión legislativa se concede al responsable un término que no debe exceder de tres meses para expedir la norma jurídica. El incumplimiento de ésta sentencia, es motivo de responsabilidad (artículo 81, fracción IV de la Constitución de Tlaxcala).

## **2.6. El juicio de protección constitucional de los derechos humanos**

El juicio de la protección de los derechos humanos en el nivel estatal es parecido al juicio de amparo y se observa en tres entidades federativas, a saber, Veracruz, Tlaxcala y Chihuahua.

En Veracruz este proceso tiene por objeto salvaguardar, y en su caso, reparar mediante el juicio de protección dos aspectos importantes: a) los

derechos reconocidos u otorgados por su Constitución, y b) los que se reserve el pueblo veracruzano en ejercicio de su autonomía política.<sup>35</sup>

Por derechos humanos reconocidos y otorgados en la Constitución veracruzana se entiende los establecidos en sus artículos 4, 5, 6,7, 8, 9, 10 y 15. Y por derechos humanos que se reserva el pueblo de Veracruz, los que reconozca el Congreso del Estado en las leyes que apruebe y estén en vigor (artículo 2º).

Si se hace un ejercicio en el que se desglose a los primeros, es decir a los establecidos en los artículos 4, 5, 6,7, 8, 9, 10 y 15 de la Carta Veracruzana, se observa que la gama de derechos es muy amplia.

Los derechos humanos reconocidos y otorgados en la Constitución veracruzana, son: la libertad, que no tiene más límite que la prohibición de la ley. Además, establece el artículo 4º que “toda persona gozará de los derechos que establece la Constitución y leyes federales, los tratados internacionales, su Constitución y las leyes que de ella emanen; así como aquellos que reconozca el Poder Judicial del Estado.” Es decir, todos los derechos humanos y los que surjan después en las leyes ordinarias.

También se prohíbe la pena de muerte. Protege la composición pluricultural y multiétnica que se sustenta en sus pueblos indígenas. Además, en el derecho

---

<sup>35</sup> Artículo 1º de la Ley de Juicio de Protección Constitucional de Veracruz, publicada en la Gaceta Oficial. Órgano Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz -Llave, el viernes 5 de julio de 2002.

de petición se fija un plazo para responder por parte de las autoridades no mayor de 45 días hábiles.

Es también un derecho reconocido constitucionalmente el de los habitantes a vivir y crecer en un ambiente saludable y equilibrado, y las acciones que las autoridades deben implementar para conseguirlo. En cuanto al derecho de propiedad y posesión, se circunscribe textualmente a la Constitución Federal. Se incluye también el derecho a la educación, en donde se repite lo fundamental del artículo 3º de la CPEUM y sólo anexa algunas de las bases para impartir la educación, como el fomentar el conocimiento de la lengua nacional y la investigación de la geografía, historia y cultura de Veracruz, así como su papel en el desarrollo de la nación mexicana y en el contexto internacional. Además cuida que la educación de los pueblos indígenas se imparta en forma bilingüe con respeto a sus tradiciones, usos y costumbres, y se incorporen contenidos de su etnohistoria y cosmovisión.

Otro de los derechos reconocidos en Veracruz se da en el establecimiento y desarrollo de programas especiales para una mejor integración a la sociedad de los miembros de la tercera edad y de los discapacitados.

Por último, el artículo 15 establece los derechos de los ciudadanos y éstos son: votar, inscribirse en el padrón y el catastro municipal, y en el padrón estatal electoral. Ser electo y desempeñar los cargos. Desempeñar funciones electorales para los que fueron designados y los demás que establezca su

Constitución. Es decir, en el estado de Veracruz, el juicio de protección de los derechos humanos incluye también los derechos ciudadanos.

Es importante resaltar que este juicio es sólo para actos de autoridad, y no para leyes. El juicio es sumario y de una sola instancia, existe siempre suplencia de la queja a favor de la parte agraviada (artículo 4).

La Comisión Estatal de Derechos Humanos puede promover de oficio el juicio de protección y continuar sus trámites cuando existan violaciones de lesa humanidad (artículos 1 y 6).

Los órganos que conocen del juicio son dos: a) Los jueces de primera instancia de los distritos judiciales substancian el procedimiento, desde la admisión de la demanda hasta los alegatos, y también resuelven incidentes de nulidad de notificaciones y de acumulación de actos, y b) La Sala Constitucional dicta sentencia definitiva y resuelve los demás incidentes (artículo 22).

En Tlaxcala, el Juicio de Protección Constitucional tiene por objeto nulificar las normas y actos de las autoridades que violen las disposiciones contenidas en la Constitución del estado y en la demás legislación de que ella emane en perjuicio de los particulares (artículo 65 de la Ley de Control Constitucional de Tlaxcala).

En Tlaxcala, el juicio procede contra normas jurídicas de carácter general que emanen de los poderes Legislativo y Ejecutivo del estado, de los ayuntamientos o concejos municipales, de la Universidad Autónoma, de los órganos públicos autónomos o descentralizados, y en general, de cualquier autoridad estatal o municipal, sin importar la materia. También procede contra actos materiales y omisiones de cualquiera de esas autoridades siempre y cuando no exista algún otro medio de defensa legal mediante el cual el Tribunal Superior de Justicia o sus salas, puedan revocar o modificar esos actos (artículos 65, fracciones I y II).

En la Constitución de Chihuahua el artículo 200 prevé que cualquier persona en cuyo perjuicio se viole alguno de los derechos expresados en sus artículos 6, 7 y 8, puede ocurrir en queja contra la autoridad infractora ante el Supremo Tribunal de Justicia, el que hace cesar, en su caso, el agravio e impone a la autoridad responsable la pena correspondiente. Los derechos que se expresan en los artículos constitucionales son los que corresponden a la averiguación previa, a la administración de justicia, las sanciones administrativas, el derecho de petición que debe ser respondido en un término de 15 días, y lo referente a los pueblos indígenas. Se deja a la Ley Reglamentaria la substanciación del ejercicio de este derecho, ley que hasta estos días, no existe.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Artículo reformado mediante Decreto No. 403-94 publicado en el Periódico Oficial No. 79 del 1º de octubre de 1994.

## 2.7. Cuestión de inconstitucionalidad

Ese instrumento sólo existe en los estados de Veracruz y Chiapas. En la Constitución veracruzana se reconoce la capacidad interpretativa a los jueces ordinarios, pero deja a la Sala Constitucional que se pronuncie en forma definitiva. Los magistrados, jueces de tribunales o juzgados elevan la cuestión de inconstitucionalidad a la Sala. No puede ser utilizada por particulares. Sólo se rechaza este instrumento cuando se advierte notoriamente que la norma en que se basa la cuestión no tiene trascendencia alguna para el proceso que la motiva.<sup>37</sup>

El artículo 64 de la Constitución Veracruzana establece que la Sala Constitucional está compuesta por tres magistrados, y éstos tienen competencia para 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 tienen efectos suspensivos y deben ser desahogadas en un plazo no mayor de treinta días naturales.

En Chiapas, el Pleno de la Sala Superior del Supremo Tribunal de Justicia conoce y resuelve las cuestiones de inconstitucionalidad a efecto de dar respuesta fundada y motivada a las dudas formuladas por los magistrados o jueces del estado sobre la constitucionalidad o aplicación de una ley local, en el proceso sobre el cual tengan conocimiento. Las peticiones deben ser desahogadas en un plazo no mayor de 30 días.

---

<sup>37</sup> Astudillo Reyes, César I., *op. cit.*, p. 90.

En Coahuila, el procedimiento que existe no tiene un objeto claro, pues dado que su tipo de control es difuso, en principio, no tendrían necesidad los jueces ni los magistrados de plantear a una instancia superior sus dudas respecto de la constitucionalidad de una ley. Sin embargo, cuando la autoridad jurisdiccional coahuilense considera en su resolución que una norma es contraria a su Constitución, con base en lo establecido por el artículo 133 de la CPEUM, debe declarar de oficio su inaplicabilidad para el caso concreto y en este supuesto, el Tribunal Superior de Justicia revisa la resolución, lo que es contradictorio, puesto que finalmente se llega a un sistema de control constitucional concentrado. Este mecanismo resulta ilógico en un sistema difuso e innecesario en un sistema concentrado.<sup>38</sup>

## **2.8. Recurso de regularidad constitucional de los actos del ministerio público**

En Veracruz, la Sala Constitucional, y en Quintana Roo la Sala Constitucional y Administrativa, conocen y resuelven 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 formula el Ministerio Público. En Veracruz se activa por medio de un recurso de queja, en Quintana Roo no se especifica. En ambos estados no existe Ley Reglamentaria de este instrumento.

---

<sup>38</sup> Hernández, María del Pilar, La jurisdicción constitucional: un estudio de macro y micro comparación, en prensa, op. cit., s.p.

Se genera la posibilidad de una doble jurisdicción, con lo establecido en la Constitución Federal el artículo 21 de la CPEUM, que dice que “Las resoluciones del ministerio público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley”. Ambos recursos, el federal y el local no son excluyentes, y esto conllevaría a un verdadero conflicto de jurisdicciones, dado que falta establecer un mecanismo adecuado.<sup>39</sup>

## **2.9 Organismos protectores de los derechos humanos**

Los organismos protectores de los derechos humanos en las entidades federativas están considerados dentro de las garantías constitucionales, porque se activan cuando se ha vulnerado un precepto constitucional, si bien no tienen competencia jurisdiccional, sus resoluciones comprometen políticamente a los infractores.

Actualmente sólo tienen autonomía constitucional los organismos protectores de 20 estados de la República, a saber, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. En Sonora se le otorga la autonomía a este organismo desde la Ley Reglamentaria y no desde la Constitución. Los 12 estados restantes dependen administrativamente del Poder Ejecutivo.

---

<sup>39</sup> Astudillo Reyes, César I., *op. cit.*, pp. 80 y 81

En lo que toca al nombramiento de los presidentes de las comisiones, en 23 estados sólo interviene el Poder Legislativo, éstos son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Colima, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

En Campeche, Coahuila, Guanajuato, Nuevo León y Tabasco, para el nombramiento del presidente de las comisiones de derechos humanos intervienen los poderes Legislativo y Ejecutivo.

En cambio, en los estados en donde el nombramiento del presidente de la comisión depende únicamente de la decisión del gobernador son: Guerrero, Hidalgo y Tabasco. Cabe señalar que en estos estados el organismo protector de los derechos humanos, no tiene autonomía constitucional.

En Veracruz, cuando existan violaciones de lesa humanidad, la Comisión Estatal de Derechos Humanos puede promover de oficio el juicio de protección de los derechos humanos, teniendo facultad para seguir con los trámites respectivos.

Actualmente, a la gran mayoría de las instituciones protectoras de derechos se les denomina Comisión Estatal de Derechos Humanos, excepto en Aguascalientes que se le llama organismo, y en Baja California que es una Procuraduría.

### 3. CONCLUSIONES

PRIMERA.- El control constitucional estatal en México está en sus inicios. Se observa una tendencia a la alza por reformar las cartas locales de las entidades federativas en esta materia, lo que denota un ánimo cada vez más generalizado por hacer efectiva su autonomía constitucional.

SEGUNDA.- Los estudios sobre defensa constitucional local no han llegado más allá de la investigación y análisis en el ámbito de la dogmática jurídica y de la teoría del derecho. Aún no obtienen elementos tangibles sobre la efectividad de las garantías constitucionales locales.

TERCERA.- Reconocemos la determinación de los estados de la República por enriquecer su ingeniería constitucional con procedimientos jurisdiccionales de defensa constitucional, sin embargo, hoy por hoy existe una precaria institucionalidad de las garantías constitucionales estatales. Basta enfatizar en los siguientes datos:

a) Sólo trece estados establecen en su Constitución cuál es el procedimiento a seguir en caso de que desaparezcan los tres poderes en su interior. En los demás estados, en caso de presentarse una situación de esta naturaleza tendrían que ceñirse a lo fijado en la fracción V, del artículo 76 de la Constitución Federal. Hay una grave imprevisión constitucional.

b) En cuanto al juicio político, en trece estados de la República Mexicana, los gobernadores no son sujetos de juicio político por causas de competencia estatal. En nueve estados se les sigue el juicio político por causas de excepción, lo que equivale que las hipótesis de procedencia son

más restringidas para ellos. En general, las causas de procedencia del juicio político local siguen siendo ambiguas y con términos vagos, excepto en Oaxaca en donde son más específicas. En dieciocho estados no se especifica qué procedimiento seguir en caso de la resolución declarativa que les haga el Congreso de la Unión por las faltas de los gobernadores, diputados locales, magistrados y miembros de los consejos de las judicaturas locales, por violaciones graves a la Constitución general y a las leyes que de ella emanen.

c) Sólo en siete estados de la República existen controversias constitucionales, éstos son: Veracruz, Coahuila, Guanajuato, Quintan Roo, Querétaro, Chiapas, Tlaxcala, y sólo en los dos últimos existe Ley Reglamentaria. La materia electoral se excluye de las controversias constitucionales en los estados de Coahuila, Chiapas y Quintana Roo.

d) Son seis también los estados que prevén acciones contra la inconstitucionalidad de una norma estatal respecto de su Constitución, y son: Veracruz, Coahuila, Guanajuato, Quintan Roo, Chiapas y Tlaxcala. Sólo los dos últimos tienen Ley Reglamentaria. En Chiapas, Quintana Roo y Guanajuato, no proceden por materia electoral.

e) Las acciones por omisión legislativa sólo están reguladas en Veracruz, Quintana Roo, Chiapas y Tlaxcala. Las dos últimas tienen Ley Reglamentaria. En Chiapas se excluye la materia electoral.

f) El juicio de protección constitucional existe en Veracruz, Tlaxcala y Chihuahua. La cuestión de inconstitucionalidad en Veracruz y Chiapas. El

Recurso de Regularidad Constitucional de los actos de Ministerio Público, sólo en Veracruz y Quintana Roo. De los organismos de protección de los derechos humanos en los estados, sólo 20 tienen autonomía constitucional, los demás siguen dependiendo del Ejecutivo.

## ANEXO 1

**CUADRO 1. LAS GARANTÍAS JURISDICCIONALES DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**

Entidad Federativa	Desaparición de poderes	Juicio político	Controversia constitucional	Acciones de inconstitucionalidad	Acciones por omisión legislativa	Juicio de protección constitucional	Cuestión de inconstitucionalidad	Recurso de regularidad constitucional de los actos del ministerio público	Organismos protectores de los derechos humanos
Aguascalientes	•	•						•	
Baja California	•	•						•	
Baja California Sur		•						•	
Campeche	•	•						•	
Chiapas		•	•	•	•		•	•	
Chihuahua	•	•				•		•	
Coahuila	•	•	•	•			•	•	
Colima	•	•						•	
Distrito Federal		•						•	
Durango	•	•						•	
Estado de México		•						•	
Guanajuato	•	•	•	•				•	
Guerrero	•	•						•	
Hidalgo		•						•	
Jalisco		•						•	
Michoacán	•	•						•	
Morelos		•						•	
Nayarit	•	•						•	
Nuevo León	•	•						•	
Oaxaca		•						•	
Puebla		•						•	
Querétaro	•	•	•					•	
Quintana Roo		•	•	•	•		•	•	
San Luis Potosí		•						•	
Sinaloa	•	•						•	
Sonora	•	•						•	
Tabasco	•	•						•	
Tamaulipas	•	•						•	
Tlaxcala		•	•	•	•	•		•	
Veracruz	•	•	•	•	•	•	•	•	
Yucatán		•						•	
Zacatecas	•	•						•	
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>32</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>32</b>

## 5. Bibliografía

ASTUDILLO REYES, César I., Ensayo de justicia constitucional de cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas, México, UNAM, 2004, 409 p.

BALKIN, Robert, Coordinador, El poder legislativo estatal en México. Análisis y diagnóstico, México, The State University of New York (SUNY), 2004, 207 p.

BECERRA, Ricardo, et. al., La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas, México, Ed. Cal y Arena, 2000, 491 p.

CAPPELLETTI, Mauro, La justicia constitucional. Estudios de derecho comparado, México, UNAM, 1987, 357 p.

CARBONELL, Miguel, Constitución, reforma constitucional, y fuentes del derecho en México, 2º ed., México, Porrúa/UNAM, 1999, 291 p.

FAVOREOU, Louis, Los tribunales constitucionales, Tr. Vicente Villacampa, Barcelona, Ariel, 1994, 158 p.

FIX-ZAMUDIO Héctor, Introducción al derecho procesal constitucional, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C. (FUNDAP) y el Colegio de Secretarios de la SCJN, A.C., 2002, 125 p. (Colección Derecho, Administración y Política)

-----, Introducción al estudio de la defensa de la constitución en el ordenamiento mexicano, 2º ed. México, UNAM/Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1998, 169 p. (Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, Número 12)

-----, y Salvador Valencia Carmona, Derecho constitucional mexicano y comparado, 2ª ed., México, Porrúa/UNAM, 2001, 1073 p.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, "Nacimiento del modelo de control autónomo", La actualidad de la defensa de la constitución, Memoria del Coloquio Internacional en celebración del Sesquicentenario del Acta de reformas constitucionales de 1847, origen federal del juicio de amparo mexicano, México, SCJN/UNAM, 1997, 33-56 pp. (Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie E: Varios. 89)

GARCÍA GRANADOS, Fidel, Mecanismos de control constitucional para el estado federado de Guanajuato, Universidad Iberoamericana León, tesis de licenciatura, Guanajuato, 1998, 211 pp.

GAXIOLA, Jorge F., Algunos problemas del estado federal, Obras escogidas, México, LIII Legislatura del Estado de México/Instituto de Estudios Legislativos, 1999, 106 p. (Serie: grandes personajes de la historia)

HANS, Kelsen, Teoría general del derecho y del estado, trad. Eduardo García Maynez, 2ª ed., México, UNAM, 1995, 477 p.

-----, La garantía jurisdiccional de la constitución, Tr. Rolando Tamayo y Salmorán, México, Anuario Jurídico, vol. I, UNAM, 1974, s.p.

-----, Introducción a la teoría pura del derecho, 3ª ed., Perú, UNAM/APDC (Asociación Peruana de Derecho Constitucional), 2002, 157 p.

HERNÁNDEZ MARTINEZ, María del Pilar, "Del federalismo judicial", Reforma judicial. Revista mexicana de justicia, México, No. 2, julio-diciembre 2003, 227-248 pp.

HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María del Pilar, La jurisdicción constitucional: un estudio de macro y micro comparación, México, IJJ/UNAM, 2005, en prensa.

ORTA FLORES, Sara Berenice, "El poder legislativo local. Elementos para registrar su evolución", El Poder Legislativo Estatal en México. Análisis y

Diagnóstico, Coord. Balkin Robert, México, The State University of New York (SUNY), 2004, 13-38 pp.

-----, “La Defensa de la Constitución en San Luis Potosí”, tesis de maestría, Universidad Iberoamericana León, 2005.

SCHMITT, Carl, La defensa de la constitución, Tr. Manuel Sanchez Sarto, Madrid, Barcelona y Buenos Aires, Ed. Labor, 1931, 196 p.

TOQUEVILLE, Alexis de, La democracia en América, México, Ed. Gernika, 1997, 427 p.

(Clásicos, Ciencia Política)

## **LEGISLACIÓN**

AGUASCALIENTES-LEGISLACIÓN, Constitución Política del Estado, fecha de publicación agosto de 1950, última reforma, 7 de marzo de 2001.

BAJA CALIFORNIA-LEGISLACIÓN, Constitución Política del Estado, publicada el 16 de agosto de 1953, última reforma 3 de mayo de 2004.

BAJA CALIFORNIA SUR-LEGISLACIÓN, Constitución Política del Estado, publicada 15 de enero de 1975, última reforma, octubre de 2003.

CAMPECHE-LEGISLACIÓN, Constitución Política del Estado, publicada el 1 de junio de 1965, última reforma 10 de octubre de 2001.

CHIAPAS- LEGISLACIÓN, Constitución Política del Estado, fecha de publicación 5 de febrero de 1921, última reforma, 17 de agosto de 2003.

-----, Ley Reglamentaria de Control Constitucional del Estado de Chiapas, publicada el 5 de octubre de 2002.

-----, Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chiapas, publicada el 29 de noviembre de 2002.

CHIHUAHUA-LEGISLACIÓN, Constitución Política del Estado, publicada el 17 de junio de 1950, última reforma, 10 de abril de 2004.

-----, Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, publicada el 4 de enero de 1989, última reforma, 22 de noviembre de 2000.

COAHUILA- LEGISLACIÓN, Constitución Política del Estado, fecha de publicación 19 de febrero de 1918, última reforma, 27 de febrero de 2004.

-----, Ley Orgánica del Poder Judicial de Coahuila, publicada el 11 de diciembre de 1990, última reforma, 16 de noviembre de 2001.

COLIMA-LEGISLACIÓN, Constitución Política del Estado, publicada el 20 de octubre de 1917, última reforma, 3 de julio de 2004.

DISTRITO FEDERAL-LEGISLACIÓN, Estatuto de Gobierno, 26 de julio de 1994, última reforma, 14 de octubre de 1999.

DURANGO-LEGISLACIÓN, Constitución Política del Estado, 17 de noviembre de 2001, última reforma, febrero de 2004.

ESTADO DE MÉXICO-LEGISLACIÓN, Constitución Política del Estado, publicada el 17 de noviembre de 1917, última reforma, 30 de abril de 2004.

GUANAJUATO- LEGISLACIÓN, Constitución Política del Estado, fecha de publicación 18 de octubre de 1917, última reforma, 23 de diciembre de 2003.

-----, Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, publicada el 1 de abril de 1997, última reforma, 3 de agosto de 2001.

GUERRERO- LEGISLACIÓN, Constitución Política del Estado, publicada el 6 de octubre de 1971, última reforma, 2 de mayo de 2003.

HIDALGO-LEGISLACIÓN, Constitución Política del Estado, publicada el 1 de septiembre de 1920, última reforma, 19 de abril de 2004.

JALISCO-LEGISLACIÓN, Constitución Política del Estado, publicada el 1 de agosto de 1917, última reforma, abril de 2004.

MEXICO- LEGISLACIÓN, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 5 de febrero de 1917, última reforma, 8 de agosto de 2004.

-----, Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nueva ley publicada en el diario oficial de la federación el 10 de enero de 1936, última reforma aplicada, 17 de mayo de 2001.

-----, Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 10 de mayo de 1995.

MICHOACÁN-LEGISLACIÓN, Constitución Política del Estado, publicada el 14 de marzo de 1918, última reforma, abril de 2003.

MORELOS-LEGISLACIÓN, Constitución Política del Estado, publicada el 20 de noviembre de 1930, última reforma, noviembre de 2003.

NAYARIT-LEGISLACIÓN, Constitución Política del Estado, publicada el 27 de julio de 1918, última reforma, 27 de julio de 2002.

NUEVO LEÓN-LEGISLACIÓN, Constitución Política del Estado, publicada el 16 de diciembre de 1917, última reforma, febrero de 2004.

OAXACA-LEGISLACIÓN, Constitución Política del Estado, publicada el 15 de abril de 1922, última reforma, 24 de agosto de 2002.

PUEBLA-LEGISLACIÓN, Constitución Política del Estado, publicada el 10 de octubre de 1917, última reforma, marzo de 2004.

QUERÉTARO-LEGISLACIÓN, Constitución Política del Estado, publicada el 22 de septiembre de 1917, última reforma, 15 de septiembre de 2000.

QUINTANA ROO- LEGISLACIÓN, Constitución Política del Estado, fecha de publicación 12 de enero de 1975, última reforma, 2 de diciembre de 2003.

SAN LUIS POTOSI- LEGISLACIÓN, Constitución Política del Estado, publicada el 5 de febrero de 1917. Texto original.

-----, Nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de San Luis Potosí, Decreto No. 573. Publicada el 23 de agosto de 2003, sin reformas.

SINALOA-LEGISLACIÓN, Constitución Política del Estado, publicada el 22 de junio de 1922, última publicación, enero de 2004.

SONORA-LEGISLACIÓN, Constitución Política del Estado, publicada el 15 de septiembre de 1917, última reforma, 29 de marzo de 2001.

TABASCO-LEGISLACIÓN, Constitución Política del Estado, publicada el 21 de mayo de 1921, última reforma, 12 de noviembre de 2003.

TAMAULIPAS-LEGISLACIÓN, Constitución Política del Estado, publicada el 27 de enero de 1921, última reforma, 25 de septiembre de 2002.

TLAXCALA- LEGISLACIÓN, Constitución Política del Estado, fecha de publicación 16 de septiembre de 1918, última reforma, 3 de noviembre de 2003.

-----, Código de Procedimientos Civiles del Estado de Tlaxcala, publicado el 20 de noviembre de 1980, última reforma, 29 de mayo de 1996.

VERACRUZ- LEGISLACIÓN, Constitución Política del Estado, fecha de publicación, 16 de septiembre de 1917, última reforma, 2003.

-----, Ley de Juicio de Protección Constitucional de Veracruz, publicada en la Gaceta Oficial. Órgano Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz - Llave, el viernes 5 de julio de 2002.

YUCATAN-LEGISLACIÓN, Constitución Política del Estado, publicada el 13 de enero de 1918, última reforma, 12 de diciembre de 1997.

ZACATECAS-LEGISLACIÓN, Constitución Política del Estado, publicada el 4 de febrero de 1984, última reforma, 20 de diciembre de 2002.