

Justicia constitucional y constitucionalismo local en México***

Constitutional Justice and Subnational Constitutionalism in Mexico

RESUMEN

¿En qué medida los conflictos por el contenido de las constituciones locales alcanzan a los órganos de justicia constitucional? Tomando a México como caso de estudio, este trabajo ofrece una respuesta a esta pregunta mediante el análisis del litigio alrededor del contenido de las constituciones locales que se ha presentado en el sistema federal mexicano a través de las dos figuras de control de constitucionalidad de la jurisdicción exclusiva de la Suprema Corte. Con base en una sistematización de los expedientes de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales promovidas en el periodo 1995-2015, se presenta como hallazgo principal una diferencia significativa en el uso del litigio. En el caso de las acciones, el litigio provino de actores federales y se concentró en disposiciones electorales; en tanto que en el de las controversias surgió de actores locales y municipales y se enfocó en normas que regulan el acceso y ejercicio de recursos públicos, así como la forma en que deben los funcionarios públicos desempeñar sus funciones.

* Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (México). Doctor en Ciencia Política por la FLACSO-México. Sus líneas de investigación son: conducta judicial, culturas legales e instituciones políticas. Contacto: josafatcortez@politicas.unam.mx. ORCID: 0000-0001-6754-5177.

** Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (México). Doctor en Gobierno por la London School of Economics. Sus líneas de investigación son: instituciones judiciales, elecciones y constitucionalismo comparado. Contacto: camilos@unam.mx. ORCID: 0000-0003-3247-0376.

*** Investigación realizada gracias al Programa UNAM-PAPIIT IA303423.

Recibido el 13 de mayo de 2023, aprobado el 18 de enero de 2024.

Para citar el artículo: Cortez Salinas, J. y Saavedra Herrera, C. "Justicia constitucional y constitucionalismo local en México", en *Revista Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia, n.º 59, mayo-agosto de 2024, 235-260.

DOI: <https://doi.org/10.18601/01229893.n59.08>

PALABRAS CLAVE

Suprema Corte, constituciones locales, litigio, justicia constitucional

ABSTRACT

To what extent do conflicts over the content of local constitutions affect constitutional justice bodies? Taking Mexico as a case study, this work provides an answer to this question through the analysis of litigation regarding the content of subnational constitutions presented in the Mexican federal system through the two figures of constitutional control exclusive to the jurisdiction of the Supreme Court. Based on a systematization of records of actions of unconstitutionality and constitutional controversies filed in the period 1995-2015, a significant difference in the use of litigation is highlighted as the main finding. In the case of actions, litigation originated from federal actors and focused on electoral provisions, while in the case of disputes, it arose from local and municipal actors and focused on rules regulating access and the exercise of public resources, as well as how public officials should perform their functions.

KEYWORDS

Supreme Court, local constitutions, litigation, constitutional justice

SUMARIO

Introducción. 1. Federalismo y justicia constitucional. 2. Federalismo y constitucionalismo local en México. 3. El dinamismo del constitucionalismo local. 4. El litigio por la constitucionalidad de las constituciones locales. Conclusión. Referencias

INTRODUCCIÓN

La relación entre justicia constitucional y federalismo es tan añeja como la justicia constitucional misma. Parte importante de las raíces del control judicial de constitucionalidad se ubican en países federales, donde fue necesario resolver disputas entre autoridades con jurisdicciones diferentes, pero también procesar las tensiones que se originaron entre normas creadas por el Estado nacional y las que generaron las entidades subnacionales¹. Aunque

1 Ginsburg, T. (2008). "The Global Spread of Constitutional Review", en G. A. Caldeira, R. D. Kelemen y K. E. Whittington (eds.). *The Oxford Handbook of Law and Politics* (pp. 81-94). Oxford: Oxford University Press.

estas tensiones lucen en teoría aún más sensibles cuando están involucradas las disposiciones de carácter constitucional esta clase de entidades –estados, cantones, provincias– produce en el marco de su autonomía, no siempre se cuenta con información que permita saber en qué medida estos conflictos alcanzan efectivamente a los órganos de justicia constitucional.

El propósito de este trabajo es aproximarse a esta cuestión utilizando a México como caso de estudio. Las tensiones entre autoridades nacionales y estados han estado presentes a lo largo de toda la historia de este país². Una expresión de los problemas del federalismo mexicano ha sido el vínculo y jerarquía entre la Constitución y la constitucionales locales. Durante gran parte del siglo xx problemas de esta clase se resolvieron principalmente por medio de prácticas informales basadas en un sistema político sostenido en un partido hegemónico³. Fue hasta que inició la prolongada transición mexicana cuando este modelo de resolución de conflictos se transformó. En ello tuvieron que ver las innovaciones produjo la reforma judicial de 1994, la cual consolidó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) como un órgano dedicado a la resolución de asuntos constitucionales⁴.

La reforma judicial fortaleció la controversia constitucional e instauró la acción de inconstitucionalidad y, con ello, dio a la SCJN funciones prácticamente análogas a las que tienen los tribunales constitucionales en otras jurisdicciones. En los treinta años que han transcurrido desde su entrada en vigor, se han promovido más de dos mil acciones de inconstitucionalidad y más de cuatro mil controversias constitucionales. Por medio de ellas, la Suprema Corte ha tenido ocasión de resolver asuntos relacionados con cambios legislativos de distintas magnitudes, así como disputas por competencias entre autoridades de diferentes niveles y filiaciones políticas y plasmar su visión del federalismo mexicano. En ello tuvo mucho que ver la complejidad que supuso que la transición y, en general, el proceso de cambio político ocurriera en diferentes velocidades y dinámicas⁵. Esta variación supuso, en última instancia, que los estados utilizaran su autonomía en sentidos diversos, tanto para contener la ampliación de las atribuciones de la federación como para generar transformaciones jurídicas propias.

2 Pantoja, D. (2005). *El Supremo Poder Conservador: el diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas*. El Colegio de Michoacán AC: CDMX.

3 Cosío Villegas, D. (1973). *El sistema político mexicano: las posibilidades de cambio*. México: Joaquín Mortiz.

4 Cossío Díaz, José Ramón, J. R. (2004). *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*. México: Fontamara; Fix-Fierro, H. y López Ayllón, S. (2000). “Tan cerca, tan lejos! Estado de derecho y cambio jurídico en México (1970-1999)”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1(97), 155-267.

5 Reynoso, D. (2002). “Federalismo y democracia: las dos dinámicas de la transición mexicana”, *Revista Mexicana de Sociología*, 64(1), 3-30.

La investigación teórica y empírica relacionada con el desempeño de la SCJN ha florecido desde la reforma de 1994. Hasta ahora, sin embargo, se cuenta con pocos trabajos dedicados a explorar las implicaciones de la actividad de la Corte en el federalismo y prácticamente ninguno dedicado a estudiar de manera sistemática el litigio relacionado con la constitucionalidad de las constituciones locales. Este trabajo pretende llenar esa laguna mediante un análisis empírico que utiliza como fuente de información principal los datos sobre acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales que la Suprema Corte ha hecho disponibles a través de su portal de estadística⁶. De manera complementaria, para brindar información sobre las dimensiones de cambio de las constituciones locales, se emplea también a una base de datos original que compila los actos jurídicos –decretos, leyes, declaraciones, entre otros– a través de lo que se promulgaron o modificaron los textos de dichas constituciones en el periodo 1917-2017.

El hallazgo principal de este trabajo es que el litigio relacionado con la constitucionalidad de las constituciones locales ha sido amplio y se ha caracterizado por diferencias significativas en función de la vía mediante el que se ha presentado. En el caso de las acciones, el litigio provino de actores federales y se concentró en disposiciones electorales; en tanto que en el de las controversias surgió de actores locales y municipales y se enfocó en normas que regulan el acceso y ejercicio de recursos público, así como la forma en que deben los funcionarios públicos desempeñar sus funciones.

El resto del texto se organiza de la siguiente manera: la primera sección ofrece un balance de las investigaciones que se propuesto analizar la relación entre federalismo y justicia constitucional en México; la segunda presenta los resultados de la revisión sobre las dimensiones y características de los procesos de cambio de las constituciones locales; la tercera ofrece una explicación de las regulaciones principales que determinan el funcionamiento de las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales y la cuarta analiza los rasgos principales de litigio que han promovido antes la Suprema Corte a través de esas figuras.

1. FEDERALISMO Y JUSTICIA CONSTITUCIONAL

El interés en controlar en forma centralizada la constitucionalidad de todos los ordenamientos jurídicos que se producen en un sistema federal fue uno de los factores que inspiraron la creación de un tribunal constitucional en la

⁶ La sistematización de la información e integración de las bases de datos está a cargo de la Unidad General de Transparencia y Sistematización de la Información de la Suprema Corte. Éstas son consultables y descargables en <https://estadisticajudicial.scjn.gob.mx/alex/Default.aspx>.

Constitución austriaca de 1920⁷). Desde entonces, la difusión de modalidades más amplias de control de constitucionalidad ha estado asociada a la proliferación tanto del federalismo como de declaraciones de derechos humanos en ordenamientos nacionales e internacionales⁸.

La difusión del constitucionalismo es uno de los rasgos más ostensibles del desarrollo del Estado moderno⁹. A diferencia de lo que ocurría hace dos siglos cuando se promulgó la primera Constitución mexicana, en la actualidad prácticamente no existe un país que no cuente con un ordenamiento o un conjunto de ordenamientos a los que se adjudica un carácter supremo. Este proceso de difusión del constitucionalismo, sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo xx, ha estado estrechamente ligado a la proliferación del federalismo, el cual ha tenido como una de sus características la creación de constituciones en las entidades que integran dichos sistemas federales¹⁰.

Hasta hace poco la investigación respecto de lo que se ha denominado “constitucionalismo subnacional” se había concentrado en el análisis de los países un federalismo más enraizado¹¹. En los años recientes, sin embargo, diversos ejercicios comparativos se han propuesto identificar las causas y consecuencias de la proliferación del constitucionalismo subnacional¹². Adicionalmente, desde la ciencia política cada vez se ha puesto mayor énfasis en la comparación subnacional para entender y explicar las dinámicas políticas locales y poner atención en la relación entre lo nacional y lo local y viceversa¹³.

En los estudios sobre el constitucionalismo local, la definición del *espacio normativo* que corresponde a las constituciones subnacionales es uno de

7 Kelsen, H. (1942). “Judicial Review of Legislation: A Comparative Study of the Austrian and the American Constitution”, *The Journal of Politics*, 4(2), 183-200.

8 Shapiro, M. (2002). “The Success of Judicial Review and Democracy”, en M. Shapiro y A. Stone Sweet (eds.). *On Law, Politics and Judicialization* (pp. 149-183). Oxford: Oxford University Press.

9 Elkins, Z., Ginsburg, T. y Melton, J. (2009). *The Endurance of National Constitutions*. Cambridge: Cambridge University Press.

10 Gardner, J. A. (2008). “In search of sub-national Constitutionalism”, *European Constitutional Law*, 1(4), 325-343.

11 Véase, por ejemplo, la obra de Tarr, G. A. (2000). *Understanding State Constitutions*. New Jersey: Princeton University Press, dedicada al caso de los Estados Unidos.

12 Williams, R. F. (2011). “Teaching and Researching Comparative Subnational Constitutional Law”, *Penn. State Law Review*, 115(4), 1109-1131. Los volúmenes editados en 2012 y 2014 por el Centro Studi sul Federalismo son ejemplos de estas iniciativas. El primero de ellos se compone de trabajos que analizan las experiencias de España, Bélgica, Argentina, China, Alemania y la Unión Europea. Y el segundo por investigaciones dedicadas también al análisis de países específicos, así como algunos trabajos de carácter comparativo.

13 Giraudy, Agustina, Eduardo Moncada y Richard Snyder. (2019). “Subnational Research in Comparative Politics”, en *Inside Countries. Subnational Research in Comparative Politics*, editado por Agustina Giraudy, Eduardo Moncada y Richard Snyder, Cambridge: Cambridge University Press, 12.

los aspectos a los que han prestado mayor atención estos trabajos¹⁴. Aunque en algunos sistemas se ha buscado hacer frente a esta cuestión mediante la introducción de elementos como el principio de subsidiariedad o de esquemas de distribución de competencias diferenciadas en materias específicas, la definición de ese espacio de regulación ha abierto la puerta a que sean los órganos de justicia constitucional los que se encarguen de precisarlo¹⁵.

Ciertamente, los procesos de difusión del constitucionalismo y el federalismo no han sólo estado vinculados entre sí; también han estado asociados a otro proceso mediante el que se ha hecho cada vez más recurrente la adopción del control de constitucionalidad¹⁶. Según lo ha planteado la literatura en la materia, una de las consecuencias de este tercer proceso ha sido el surgimiento de la judicialización o, dicho de otra forma, de una ampliación de la jurisdicción de los tribunales sobre asuntos relacionados con políticas públicas y normas de aplicación general¹⁷.

El control de constitucionalidad confiere a los tribunales dos funciones esenciales que inciden en la operación del federalismo: resolución de conflictos e interpretación normativa¹⁸. Naturalmente, estas funciones no se realizan en el vacío. Por el contrario, su ejercicio está condicionado por el contexto político, la temática de los litigios, el arraigo del federalismo, la estructura del sistema judicial, la cultura jurídica, entre otros factores. En todo caso, la convergencia de ellos es lo que propicia que el resultado de la actividad judicial adquiera un carácter “unitarista” o “federalista”¹⁹.

2. FEDERALISMO Y CONSTITUCIONALISMO LOCAL EN MÉXICO

Durante sus casi doscientos años de vida como nación independiente México ha contado predominantemente con una forma de gobierno republicana,

14 Tarr, G. A. (2011). “Explaining Sub-National Constitutional Space”, *Penn. State Law Review*, 115(4), 1133-1149.

15 Aroney, N. y Kincaid, J. (2017). “Introduction: Courts in federal countries”, en N. Aroney y J. Kincaid (eds.). *Courts in Federal Countries: Federalists or Unitarists?* (pp. 3-28). Ontario: Toronto University Press; Gamper, A. (2014). “Constitutional Courts, Constitutional Interpretation, and Subnational Constitutionalism”, *Perspectives on Federalism*, 6(2), 24-44.

16 Ginsburg, T. (2008). “The Global Spread of Constitutional Review”, en G. A. Caldeira, R. D. Kelemen y K. E. Whittington (eds.). *The Oxford Handbook of Law and Politics* (pp. 81-94). Oxford: Oxford University Press; Shapiro, M. “The Success of Judicial Review and Democracy”, ob. cit.

17 Hirschl, R. (2008). “The judicialization of politics”, en K. E. Whittington, G. A. Caldeira y D. Kelemen (eds.). *The Oxford Handbook of Law and Politics* (pp. 124-125). Oxford: Oxford University Press; Stone Sweet, A. (2000). *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*. Oxford: Oxford University Press; Tate, C. N. y Vallinder, T. (1995). *The Global Expansion of Judicial Power*. New York: New York University Press.

18 Aroney, N. y Kincaid, J. “Introduction: Courts in federal countries”, ob. cit.

19 Ídem.

presidencial y federal. Sus primeros ordenamientos constitucionales no incluyeron declaraciones de derechos ni instrumentos judiciales de control de constitucionalidad²⁰. En su ausencia, el reconocimiento de derechos recayó originalmente en las constituciones locales y fue en ellas también en las que establecieron las primeras normas que permitieron a los tribunales revisar la actos y normas de autoridades. El panorama cambió en la segunda mitad del siglo XIX. El reconocimiento de derechos y la introducción del juicio de amparo en los ordenamientos constitucionales propiciaron que el control de constitucionalidad echara raíces en el país²¹. A pesar de que desde aquellos años se otorgaron facultades a la Suprema Corte para resolver las controversias que emergieran entre estados y entre éstos y la federación, la revisión de la constitucionalidad de las normas de autoridades federales y locales se realizó hasta las décadas más recientes primordialmente a través del juicio de amparo, un instrumento que permite inaplicar normas, pero no invalidarlas con efectos generales²².

La investigación sobre las instituciones de justicia y el constitucionalismo subnacional en México se ha vigorizado en los últimos años. Por un lado, el impacto que produjo la reforma judicial de 1994 en el trabajo de Suprema Corte de Justicia impulsó el desarrollo de nuevos estudios que se propusieron conocer las causas de la propia reforma²³. Por otro lado, existe un importante número de trabajos que han puesto atención en identificar los factores de

20 Cossío Díaz, J. R. (2013). *Sistemas y modelos de control constitucional en México*, 2.^a ed. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

21 Ídem; Fix-Zamudio, H. (1993). *Ensayos sobre el derecho de amparo*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

22 Es fundamental precisar que la reforma constitucional en materia de amparo de junio de 2011 creó la figura de “declaratoria general de inconstitucionalidad”, a través de la cual se establecieron reglas para que las resoluciones de amparo pudieran dar pie a la invalidación de normas con efectos generales. Conforme a estas reglas, la “declaratoria general de inconstitucionalidad” no procede a partir de una sola resolución. Igualmente, es conveniente recordar que, al poco tiempo de la entrada en vigor de la Constitución Federal de 1917, la Suprema Corte emitió diversos criterios donde estableció la necesidad de que los contenidos de las constituciones estatales se ajustaran a ella. Un ejemplo de ello es la tesis de rubro “Constituciones de los estados”, en la cual se señala que “[e]n ningún caso, podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”. Amparo mixto en revisión. Hernández, Ignacio, 28 de agosto de 1918. Quinta Época, registro digital: 290399, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tesis aislada, Semanario Judicial de la Federación, tomo III, p. 587.

23 Finkel, J. (2008). “Judicial reform as political insurance: Argentina, Peru, and Mexico in the 1990s”, en *Recent Titles from the Helen Kellogg Institute for International Studies*. University of Notre Dame Press; Finkel, J. (2001). *Judicial Reform in Latin America: Market Economies, Political Insurance, and Judicial Power*. California: UCLA; Fix-Fierro, H. (2003). “La Reforma Judicial en México: ¿de dónde viene?, ¿hacia dónde va?”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, 1(2), 251-324; Inclán, S. (2004). *Judicial Reform and Democratization: Mexico in the 1990s* [tesis doctoral]. Boston University; Cortez J. y Salazar, G. (2019). “La construcción de la independencia y del poder de la Suprema Corte de Justicia en México. Explicando la Reforma Judicial de 1994”, *Estudios Políticos* (México), (46), 213-233.

diseño institucional que condicionan las decisiones del tribunal y que han hecho posible que éste haya desempeñado un nuevo papel en el sistema político centrado en dirimir conflictos políticos²⁴. Uno de los hallazgos más importantes de la literatura es señalar que la Corte después de la reforma judicial de 1994 ha sido el árbitro del federalismo mexicano porque ha dirimido los conflictos locales y las tensiones entre los actores locales y la federación²⁵.

Por otra parte, diversas investigaciones se han dado a la tarea de reconstruir la historia constitucional de las entidades del país²⁶ y, en general, de explorar la forma en que opera el constitucionalismo dual en el sistema federal mexicano²⁷. La revisión de estos estudios revela, primero, que la búsqueda

24 Castagnola A. y López Noriega, S. (2016a). “Are Mexican Justices True Arbiters Among Political Elites? An Empirical Analysis of the Court’s rulings from 2000-2011”, en A. Castagnola y S. López Noriega (eds.). *Judicial Politics in Mexico: The Supreme Court and the Transition to Democracy* (pp. 68-94). New York: Routledge; Castagnola A. y López Noriega, S. (2016a). “The Supreme Court and the (no) Rights Revolution. An Empirical Analysis of the Court’s rulings from 2000-2011”, en A. Castagnola y S. López Noriega (eds.). *Judicial Politics in Mexico: The Supreme Court and the Transition to Democracy* (pp. 95-112). New York: Routledge; Domingo, P. (2000). “Judicial Independence: The Politics of the Supreme Court in Mexico”, *Journal of Latin American Studies*, 32(03), 705-735; Magaloni, B. (2003). “Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law in Mexico”, en S. P. Mainwaring y C. Welna (eds.). *Democratic Accountability in Latin America* (pp. 266-305). Oxford: Oxford University Press; Magaloni, B., Magar, E. y Sánchez, A. (2011). “Legalist versus Interpretivist: The Supreme Court and the Democratic Transition in Mexico”, en G. Helmke y J. Ríos Figueroa (eds.). *Courts in Latin America* (pp. 187-218). Cambridge: Cambridge University Press; Ríos-Figueroa, J. (2016). *Constitutional Courts as Mediators: Armed Conflict, Civil-Military Relations, and the Rule of Law in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press; Saavedra, C. (2013). *Democracy, Judicialisation and the Emergence of the Supreme Court as a Policy-Maker in Mexico* [tesis doctoral]. London School of Economics and Political Science; Cortez, J. (2014). “Análisis cualitativo comparado: las decisiones de la Suprema Corte contra el Ejecutivo en México”, *Revista Mexicana de Sociología*, 76(3), 413-439.

25 Magaloni, B., Magar, E. y Sánchez, A. *Legalist versus Interpretivist*, ob. cit.

26 Destacan en este sentido la colección de *digestos constitucionales* desarrollada bajo la coordinación de Manuel González Oropeza y David Cienfuegos y publicada por la Suprema de Justicia de la Nación Salgado en el marco del Bicentenario de la Independencia de México y del Centenario de la Revolución mexicana, así como la colección de obras coordinada por Daniel Armando Barceló Rojas y publicada por las secretarías de Gobernación y de Cultura en colaboración con el Instituto de Estudios Históricos de las Revoluciones de México y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, cuyos volúmenes se dedican a explorar la consecuencias que produjo en las constituciones de las entidades federativas del país el orden constitucional que emergió de la propia revolución.

27 Barceló Rojas, D. A. (2008). “La función de los derechos fundamentales de las Constituciones estatales mexicanas. Contribución a la teoría de la Constitución estatal”, en E. Ferrer Mac-Gregor y A. Zaldívar Lelo de Larrea (eds.). *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, t. IV: *Derechos fundamentales y tutela constitucional* (pp. 151-219). México: UNAM; Barceló Rojas, D. A. (2013). “El futuro de la justicia constitucional en los estados de la república federal mexicana”, en D. Valadés y L. R. González Pérez (eds.). *El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo* (pp. 133-152). México: UNAM; Barceló Rojas, D. A. (2016). *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*. México: UNAM.

de armonizar los contenidos de ordenamientos federales y locales es un problema añejo; segundo, que el pluralismo político de las últimas décadas ha propiciado un mayor dinamismo en el cambio de las constituciones locales y el surgimiento de iniciativas para establecer en la Constitución Federal y en leyes generales parámetros comunes; y, tercero, que la intensidad de las transformaciones constitucionales federales y estatales ha propiciado que se acuda con mayor frecuencia a instancias judiciales.

La producción académica dedicada al análisis de la relación entre federalismo y justicia constitucional no es abundante. Por tanto, tampoco lo es aquella expresamente dirigida a conocer lo que ha ocurrido con el control de la constitucionalidad de las constituciones locales. La revisión realizada en el marco de este trabajo identificó únicamente cuatro investigaciones en las que se pretendió dar respuesta a preguntas semejantes a la que originó este trabajo. A partir de una revisión sistemática de las controversias constitucionales resueltas en el periodo de 1995-2000, la primera de ellas plantea que el mayor pluralismo político en los ámbitos estatal y municipal ha estimulado el litigio constitucional, lo cual, con el tiempo, convirtió a la Suprema Corte en el árbitro principal del federalismo mexicano²⁸.

La segunda, un estudio de diversas acciones de inconstitucionalidad en las que se impugnaron reformas a las constituciones de Chiapas, Michoacán y Oaxaca, destaca la trascendencia que tuvo para el sistema jurídico mexicano que la Suprema Corte haya considerado procedente la constitucionalidad de las constituciones locales y sugiere que esta posibilidad debería alcanzar también a las reformas a la Constitución Federal²⁹. El tercer trabajo plantea que a pesar de que la Constitución Federal otorga un espacio limitado al constitucionalismo subnacional, el mayor pluralismo político que se instauró en diversas entidades propició un uso cada vez más creativo de dicho espacio, el cual ha tendido a ser protegido por la Suprema Corte y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación³⁰.

Finalmente, a partir de un examen de diversas resoluciones en amparos directos, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, concluye que la Suprema Corte no ha desarrollado una doctrina clara en materia de federalismo, lo cual, sin embargo, no impidió el surgimiento de un *diálogo* entre ese tribunal y el Congreso de la Unión respecto de la dis-

28 Berruecos, S. (2004). "La Suprema Corte de Justicia en el contexto del nuevo federalismo", en I. F. Electoral (ed.). *El Poder Judicial en la transición y consolidación democrática en México* (pp. 1-25.). México: Instituto Federal Electoral.

29 Flores, I. (2007). "Sobre la (in)constitucionalidad de las reformas constitucionales: a propósito de los casos de Chiapas, Michoacán y Oaxaca. Cuestiones Constitucionales", *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 1(17), 259-280.

30 Serna de la Garza, J. M. (2014). "Strengthening state constitutionalism from the federal Constitution: The case of Mexico", *Perspectives on Federalism*, 6(2), 74-88.

tribución de competencias entre autoridades federales y estatales³¹. Según se apunta en ese mismo estudio, el mayor involucramiento de la Suprema Corte en el federalismo pareciera paradójicamente indicar que las unidades que lo integran son cada vez más débiles.

La principal conclusión que dejan la lectura de estos trabajos es el nuevo protagonismo de la Suprema Corte en el sistema federal. Como ha ocurrido en otras naciones, el control de constitucionalidad ha sido un cauce a través del cual se ha resuelto un volumen importante de disputas, lo cual ha redundado en una participación más activa de ese tribunal en la interpretación de normas que inciden la operación del federalismo. Sin embargo, parece que no existe evidencia que muestre con nitidez que la Suprema Corte ha adoptado posiciones que favorecen ni la centralización ni la descentralización. Ello puede no sólo estar relacionado con la ausencia de una doctrina en la materia, sino también con la diversidad de los temas asociados a los asuntos que se presentan bajo su jurisdicción, así como la propia complejidad derivada de las reformas que han incorporado a la Constitución esquemas heterogéneos de distribución de competencias aplicables de manera diferenciada en distintas materias.

La segunda conclusión es que hasta ahora no se cuenta con un diagnóstico sistemático de los asuntos que han involucrado la revisión de la constitucionalidad de las constituciones locales. De esta manera, como se apuntó previamente, la contribución que este trabajo pretende realizar consiste en ofrecer un balance sobre el alcance y características del litigio que se ha presentado a través de las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales. Antes de presentar ese balance, la siguiente sección ofrece una revisión de las dimensiones y los rasgos del proceso de cambio por el que han pasado las constituciones locales en México.

En este trabajo ponemos especial atención en la forma en que el diseño institucional generado en la reforma judicial de 1994 incidió en el litigio que se ha promovido a través de las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales. Más específicamente, este trabajo plantea que el diseño institucional tuvo un impacto en la forma en que ciertos actores utilizaran su capacidad de litigar (o legitimación activa) en función no sólo de los temas de las normas en conflicto sino de su jerarquía en el sistema federal.

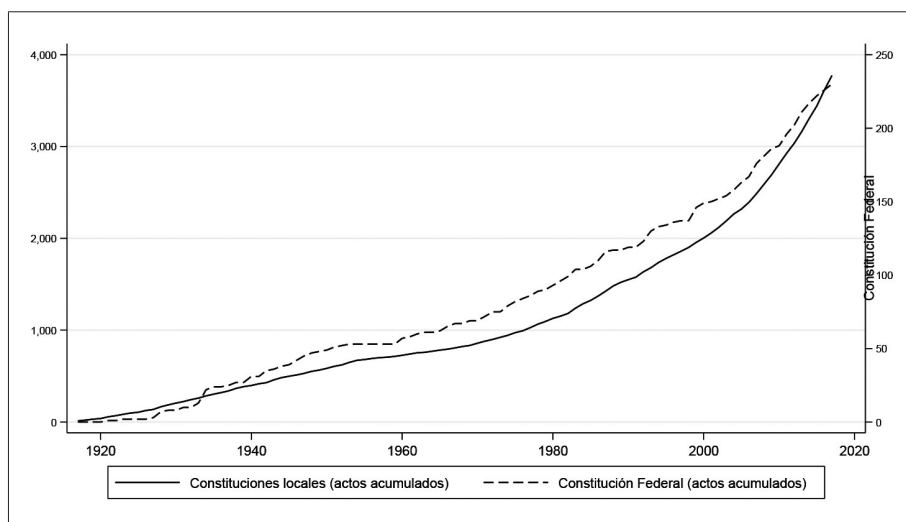
3. EL DINAMISMO DEL CONSTITUCIONALISMO LOCAL

Desde una perspectiva comparativa, el constitucionalismo mexicano se distingue por la longevidad de su norma suprema pero también por la constancia

31 Caballero Juárez, J. (2017). "The Supreme Court of Mexico: Reconfiguring Federalism through Constitutional Adjudication and Amendment", en N. Aroney y J. Kincaid (eds.). *Courts in Federal Countries: Federalists or Unitarists?* (pp. 256-289). Ontario: Toronto University Press.

y el dinamismo de su proceso de cambio. La Constitución Federal de 1917 ha estado vigente por más de 100 años. Durante este tiempo ha sido modificada mediante más de 250 decretos que han producido más de setecientas modificaciones a los artículos que la componen. Una mirada panorámica al ámbito subnacional indica que ocurrió algo similar. Desde luego no todas las entidades que componen hoy al sistema federal existían hace un siglo. De hecho, en el periodo transcurrido desde 1917 surgieron tres nuevos estados (Baja California en 1952, y en 1974 Baja California Sur y Quintana Roo) y se dotó de “plena autonomía” a la ahora Ciudad de México. Con excepción de estos casos, el resto de los estados celebraron procesos constituyentes a raíz de la entrada en vigor del orden constitucional vigente y en muchos de ellos, además, se han realizado reformas “integrales” (por ejemplo, en Veracruz en 2000 o en Zacatecas en 1998), en más de una ocasión inclusive.

GRÁFICA 1
EL CAMBIO CONSTITUCIONAL FEDERAL
FRENTE AL LOCAL, 1917-2017



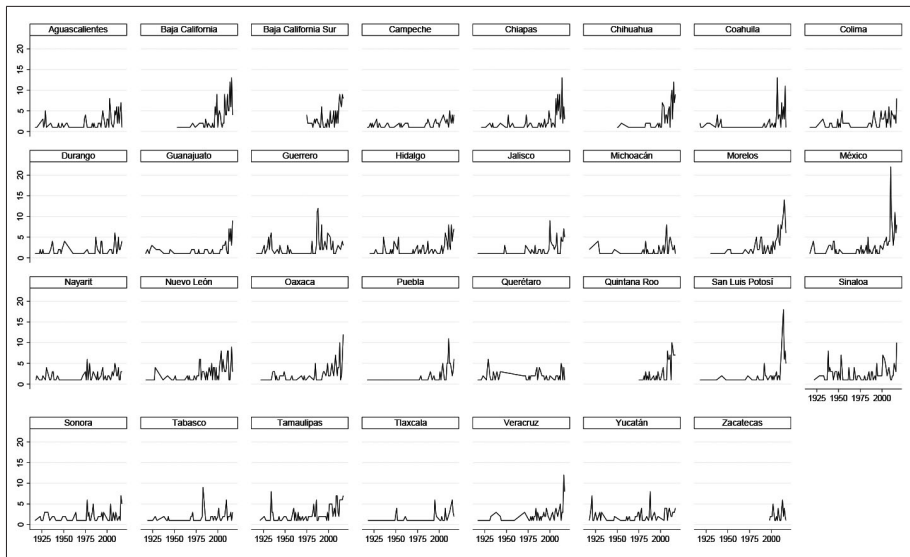
Fuente: elaboración propia.

La gráfica 1 muestra la forma en que se acumularon durante el último siglo los decretos de reforma de la Constitución Federal y los actos que modificaron los contenidos de las constituciones de las entidades. En ella puede apreciarse la semejanza en el dinamismo del cambio y, particularmente, su acentuación a partir de la década de los ochenta de siglo pasado. Las investigaciones que han abordado lo acontecido en el ámbito federal han planteado que, contrario a lo que a primera vista podría esperarse, el cambio constitucional

se potenció a partir de la pérdida del control del Congreso de la Unión del partido hegemónico³². El mayor pluralismo no se tradujo en parálisis; por el contrario, vigorizó la transformación de la Constitución Federal.

El análisis que se realizó en el marco de este estudio no permite aseverar que a nivel subnacional haya ocurrido algo idéntico. En todo caso, la información con la que se cuenta revela algunas semejanzas en el ámbito subnacional, lo cual muestra la relevancia que en el ámbito local tienen los procesos de cambio constitucional. Por ello, sus constituciones han sido objeto de transformaciones constantes y profundas.

GRÁFICA 2
EL CAMBIO CONSTITUCIONAL EN LOS 31 ESTADOS, 1917-2017



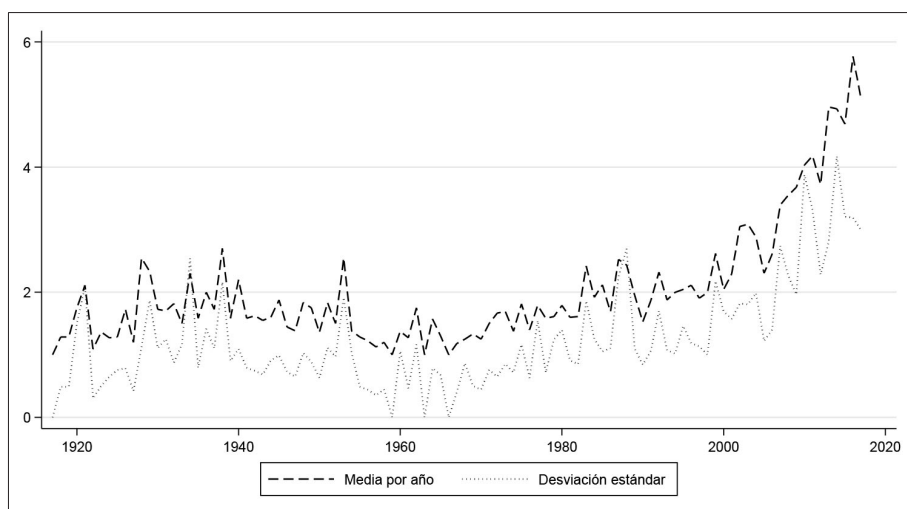
Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, a pesar de la similitud que se observa entre lo nacional y lo subnacional, el ritmo del cambio no ha sido igual en cada uno de los estados. En la gráfica 2 puede verse que en entidades como Campeche, Durango, Nayarit o Tlaxcala, la intensidad ha sido menor que en otras como Baja California, Chiapas, México o Sinaloa. Con todo, si se observa con detenimiento la trayectoria de cada una de ellas es efectivamente perceptible el incremento de los actos de reforma constitucional hacia los últimos años del siglo xx.

32 Casar, M. A. y Marván Laborde, I. (2014). "Pluralismo y reformas constitucionales en México: 1997-2012", en M. A. Casar e I. Marván Laborde (eds.). *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012* (pp. 1-54). México: Taurus.

Para tener una idea más clara de la intensidad y heterogeneidad del cambio, la gráfica 3 muestra la media y la desviación estándar de actos de reforma constitucional realizados por año en el conjunto de las entidades. Ella confirma que el cambio se volvió más pronunciado poco antes del año 2000. Desde ese año y hasta 2016 la media pasó de dos a prácticamente seis reformas por año. Ciertamente, el cambio ha sido más intenso, pero también más heterogéneo. Así lo revela la información de la misma gráfica 3 en la que se puede observar también un crecimiento notable de la desviación estándar a partir, una vez más, del año 2000.

GRÁFICA 3
INTENSIDAD Y HETEROGENEIDAD DEL
CAMBIO CONSTITUCIONAL LOCAL, 1917-2017



Fuente: elaboración propia.

La información presentada hasta aquí indica que los procesos políticos en cada una de las entidades han tenido un reflejo en sus constituciones. Aunque no entra dentro de los objetivos de esta investigación analizar si los cambios a los contenidos de las constituciones subnacionales obedecen a lógicas de la propia entidad es importante resaltar la variación que existe entre los estados de la federación y sus cambios constitucionales que pueden relacionarse con aspectos locales como la alternancia política, la fragmentación del poder político o las interacciones estratégicas de los actores locales por impulsar nuevas reformas por el cambio de incentivos políticos³³.

33 Negretto, G. L. (2013). *Making constitutions: presidents, parties, and institutional choice in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

También estos procesos políticos de cambio pueden estar relacionados con temas y agendas nacionales que impulsan las transformaciones en las entidades federativas porque es claro que el sentido de diversas reformas a la Constitución Federal realizadas en los años recientes ha sido la de establecer parámetros para las constituciones locales. Algo similar ha ocurrido con la emisión de un número importante de leyes generales.

Una de las más claras muestras del sentido de estas reformas sean las distintas modificaciones al artículo 116 en el que se han incorporado bases que determinan la forma en que deben regularse en el ámbito local la organización de sistema de justicia o la administración de los procesos electorales. En cualquier caso, los datos que se expusieron en los párrafos previos revelan que no han sido pocos las modificaciones realizadas a partir de 1994 y que, por tanto, tampoco han sido pocos los contenidos constitucionales de índole local susceptibles de litigarse mediante acciones y controversias.

4. EL LITIGIO POR LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS CONSTITUCIONES LOCALES

Hasta hace no muchos años, la historia del control constitucional en México había sido protagonizada casi exclusivamente por el juicio de amparo. De hecho, las características de este medio de control constitucional han sido determinantes en el desarrollo del sistema de justicia federal y, así, en el papel de los tribunales que lo integran³⁴. Durante la mayor parte del siglo xx esta historia estuvo condicionada por dos factores. En el interior del poder judicial el nivel de litigio por la vía del amparo provocó que la carga de trabajo afectara de manera notable a la Suprema Corte de Justicia, y que ello inspirara diversas modificaciones constitucionales que tuvieron como misión generar condiciones que permitieran aliviarla de esa presión³⁵. Al exterior, el régimen presidencialista y de partido hegemónico que se instauró con posterioridad a la Revolución generó un contexto en el que el trabajo de la Suprema Corte no adquirió la visibilidad e influencia que se percibe en la actualidad³⁶.

A largo del siglo xx los conflictos del federalismo encontraron cauces de resolución distintos a los judiciales. En el periodo 1917-1994, por ejemplo, la controversia constitucional se empleó únicamente en 63 ocasiones³⁷. Esto cambió gradualmente con el proceso de transformación política que vivió

34 Fix Fierro, H. (2020). *El poder del Poder Judicial y la modernización jurídica en el México contemporáneo*. México: UNAM.

35 Fix-Fierro, H. y López Ayllón, S. “Tan cerca, tan lejos!”, ob. cit.

36 Domingo, P. Judicial Independence, ob. cit.; Magaloni, B. (2008). “Enforcing the Autocratic Political Order and the Role of Courts: The Case of Mexico”, en T. Ginsburg y T. Moustafa (eds.). *Rule By Law. The Politics of Courts in Authoritarian Regimes* (pp. 180-206). Cambridge: Cambridge University Press.

37 Cossío Díaz, J. R. (2008). *La Controversia Constitucional*. México: Porrúa.

México en las últimas décadas del mismo siglo xx. En sus inicios, diversas autoridades estatales y municipales controladas por partidos entonces de oposición recurrieron al juicio de amparo para controvertir normas y actos de autoridades emanadas del Partido Revolucionario Institucional³⁸.

Uno de los factores que impulsaron la reforma judicial de 1994 fue, de hecho, la necesidad de crear medios institucionales que permitieran procesar conflictos cada vez menos esporádicos. En cuanto al diseño del sistema judicial federal, la reforma produjo dos cambios principales. Por un lado, se creó al Consejo de la Judicatura Federal como órgano encargado de administrar y supervisar a los tribunales colegiados y unitarios de circuito, y a los juzgados de distrito. Por el otro, se reestructuró la integración y atribuciones de la Suprema Corte, pasando de 26 a 11 el número de ministros, otorgándosele nuevas atribuciones de control de constitucionalidad a través del fortalecimiento de la controversia constitucional y de la creación de la acción de inconstitucionalidad.

El fortalecimiento de la controversia constitucional se realizó mediante reglas que ampliaron tanto las posibilidades de litigio como las consecuencias jurídicas de las sentencias que emitiera la Suprema Corte. En materia de litigio, se otorgó legitimación para impugnar actos y normas generales al Poder Ejecutivo Federal y a ambas del Congreso de la Unión, a los tres poderes de las entidades federativas y a los municipios. Y en cuanto a las consecuencias jurídicas, se determinó que cuando las controversias se refirieran a normas generales las resoluciones tendrían efectos generales, siempre que hubieren sido aprobadas por una mayoría por lo menos ocho votos. Además, con posterioridad a 1994 la legitimación se ha extendido a la Ciudad de México y al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Por otra parte, la creación de la acción de inconstitucionalidad abrió por primera vez la puerta a que el control constitucional de normas se realizara en forma *abstracta*. Como ocurrió con la controversia constitucional, se precisó que las resoluciones de acciones de inconstitucionalidad producirían efectos generales siempre que ocho de los once ministros se pronunciaran en este sentido. Para presentar acciones de inconstitucionalidad se abrió una ventana de treinta días posteriores a la publicación de la norma. Originalmente, la legitimación se otorgó al procurador general de la República para impugnar normas federales y locales; al 33% de los integrantes de las cámaras de Diputados y Senadores para impugnar normas federales o la ratificación de tratados internacionales (aplicable sólo a la de Senadores); al 33% de los integrantes de los órganos legislativos de las entidades federativas contra normas expedidas por el mismo órgano.

38 Berruecos, S. *La Suprema Corte de Justicia en el contexto del nuevo federalismo*, cit.

En los años posterior a 1994 la legitimación se amplió a partidos políticos (exclusivamente en materia electoral), a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (respecto de normas federales y locales relacionadas con derechos humanos), a los organismos de protección de derechos humanos de las entidades (respecto de normas aprobadas por los órganos legislativos de sus mismas entidades) y al INAI (respecto de normas que afecten el acceso a la información pública y la protección de datos personales). Además, a raíz de la reforma constitucional que determinó que la Procuraduría General de la República habría de transformarse en la Fiscalía General de la República, se otorgó legitimación al consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal.

Como puede apreciarse, las modificaciones a la controversia constitucional tuvieron como sentido configurar a la Suprema Corte como árbitro de los conflictos de la división de poderes y el federalismo, en tanto que las que se realizaron a la acción de inconstitucional buscaron transformarla en una especie de *legislador negativo*, a cargo de analizar y en su caso expulsar del sistema jurídico aquellas normas que contravinieran la Constitución Federal. En todo caso, una de las consecuencias que produjeron estos cambios fue ampliar las vías para que las disposiciones constitucionales locales —establecidas por la vía de la creación o la reforma— fuesen analizadas en forma centralizada.

Para conocer lo que ha ocurrido a más de dos décadas de la reforma judicial de 1994, en las siguientes páginas se expone la forma en que los actores con legitimación han recurrido a las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales para impugnar la constitucionalidad de los contenidos de las constituciones subnacionales. Además, se revisa cuáles han sido las entidades que han concentrado la mayor parte de los litigios y se examinan las materias jurídicas a las que éstos últimos han estado vinculados.

Desde la entrada en vigor de la reforma judicial de 1994 y hasta 2015 se promovieron casi mil acciones de inconstitucionalidad y poco menos de dos mil controversias constitucionales. La base de datos del Portal de Estadística Judicial de la Suprema Corte registra únicamente expedientes concluidos y archivados, por ello este trabajo no contempla aquellos que continúan en proceso de resolución. Además, en este análisis se descartaron los casos que, conforme a la información de las bases de datos utilizadas, fueron promovidos por actores sin legitimación concluidos mediante acuerdo y no por sentencia.

La tabla 1 muestra cómo se distribuyen las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales en función del ámbito de procedencia de los actores y la clase de normas o actos (en caso de las controversias constitucionales) impugnados. En ella se puede ver cómo el litigio de la constitucionalidad de las constituciones locales se ha realizado mayoritariamente a través de las acciones de inconstitucionalidad. En el 18 por ciento de los expedientes se controvertió la constitucionalidad de algún contenido de incorporado a las normas supremas de los estados. En el caso de las controversias constitucionales esta proporción equivale a sólo el 8 por ciento.

TABLA 1
ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD Y CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES SEGÚN EL ÁMBITO DE PROCEDENCIA DE LOS
ACTORES Y LA CLASE NORMAS O ACTOS IMPUGNADOS, 1995-2015

	Acciones de inconstitucionalidad				Controversias constitucionales				
	Normas federales	Const. locales	Otras normas locales	Total	Actos o normas federales	Const. locales	Actos o normas locales	Actos o normas municipales	Total
Actores federales	53	158	603	814	39	1	19	2	61
Actores locales	6	23	131	160	64	17	200	16	297
Actores municipales	-	-	-	-	168	129	1234	48	1579
Total	59	181	734	974	271	147	1453	66	1937

Fuente: elaboración propia con información de @lex, Portal de Estadística Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: <http://www.internet2.scjn.gob.mx/alex/>.

La segunda cuestión destacable del cuadro es la diferencia en la procedencia de los litigios. Mientras que la mayor parte de las acciones fue promovida por actores del ámbito federal (158 de 181), salvo una, todas las controversias provinieron de actores locales o municipales. Estos datos revelan que el litigio se utiliza para procesar dos clases de conflictos, unos propios de las entidades federativas (controversias constitucionales) y otros entre actores de diferentes niveles (acción de inconstitucionalidad). De hecho, si se observa la distribución del número total de casos total es identificable que, más allá de lo que ocurre con las constituciones locales, las acciones han sido empleadas por actores del ámbito federal contra actores del ámbito local, en tanto que la controversia por actores de locales contra otros actores del mismo ámbito.

Ahora bien, la tabla 2 ofrece una mirada más detallada a la forma en que se han litigado las constituciones locales mediante acciones de inconstitucionalidad, incluyendo las temáticas de las normas controvertidas. Como ahí puede apreciarse, la materia electoral ha sido la principal fuente de impugnaciones, las cuales han provenido predominantemente de partidos políticos con registro nacional. Más de la mitad estas acciones fueron presentadas, además, con posterioridad a la promulgación a las reformas electorales de 2007-2008 y de 2014, que, como se sabe, establecieron disposiciones que centralizaron en las autoridades federales un importante número de atribuciones relacionada con la organización de los comicios y la regulación de la vida partidista.

TABLA 2
ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA CONSTITUCIONES
LOCALES POR CLASE DE ACTOR Y TEMÁTICA 1995-2015

	Electoral	Otras	Total
Procurador general de la República	15	4	19
Minoría legislativa federal (33%)	1	-	1
Comisión Nacional de Derechos Humanos	-	3	3
Partidos políticos con registro nacional	133	2	135
Minoría legislativa local (33%)	12	3	15
Comisiones de derechos humanos locales	-	2	2
Partidos políticos con registro local	6	-	6
Total	167	14	181

Fuente: elaboración propia con información de @lex, Portal de Estadística Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: <http://www.internet2.scjn.gob.mx/alex>.

La tabla 3 hace un ejercicio similar sólo que ahora respecto de las controversias constitucionales. La información que él se presenta revela que la materia electoral no ha sido la fuente principal de las impugnaciones presentadas por esta vía sino las normas administrativas y fiscales. De los 111 expedientes en estas materias 96 fueron promovidos por municipios y 12 más por poderes judiciales locales. Es notable entonces que la mayoría de los conflictos tienen un carácter eminentemente local y que emerjan alrededor de disposiciones relacionadas con el acceso a recursos financieros o vinculadas al ejercicio de la función pública. Estos datos muestran que los conflictos locales están llegando a la Corte y que los actores políticos, tanto gobernadores como legisladores y presidentes municipales, no han podido evitar nacionalizar las tensiones. Gibson afirma que muchos gobernadores que impulsan reformas o cambios legales buscan evitar que la federación intervenga en la resolución del conflicto, es decir, buscan aislar a sus estados³⁹. En el periodo estudiado los actores locales están nacionalizando el conflicto y la Corte se ha comportado como un árbitro local que puede garantizar el principio de división de poderes en determinados contextos locales. Los datos subrayan que el conflicto local que llega a la Corte está marcado por los recursos y lo forma en la que se ejerce el poder.

39 Gibson Edward (2012). *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.

TABLA 3
CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES CONTRA CONSTITUCIONES
LOCALES POR CLASE DE ACTOR Y TEMÁTICA 1995-2015

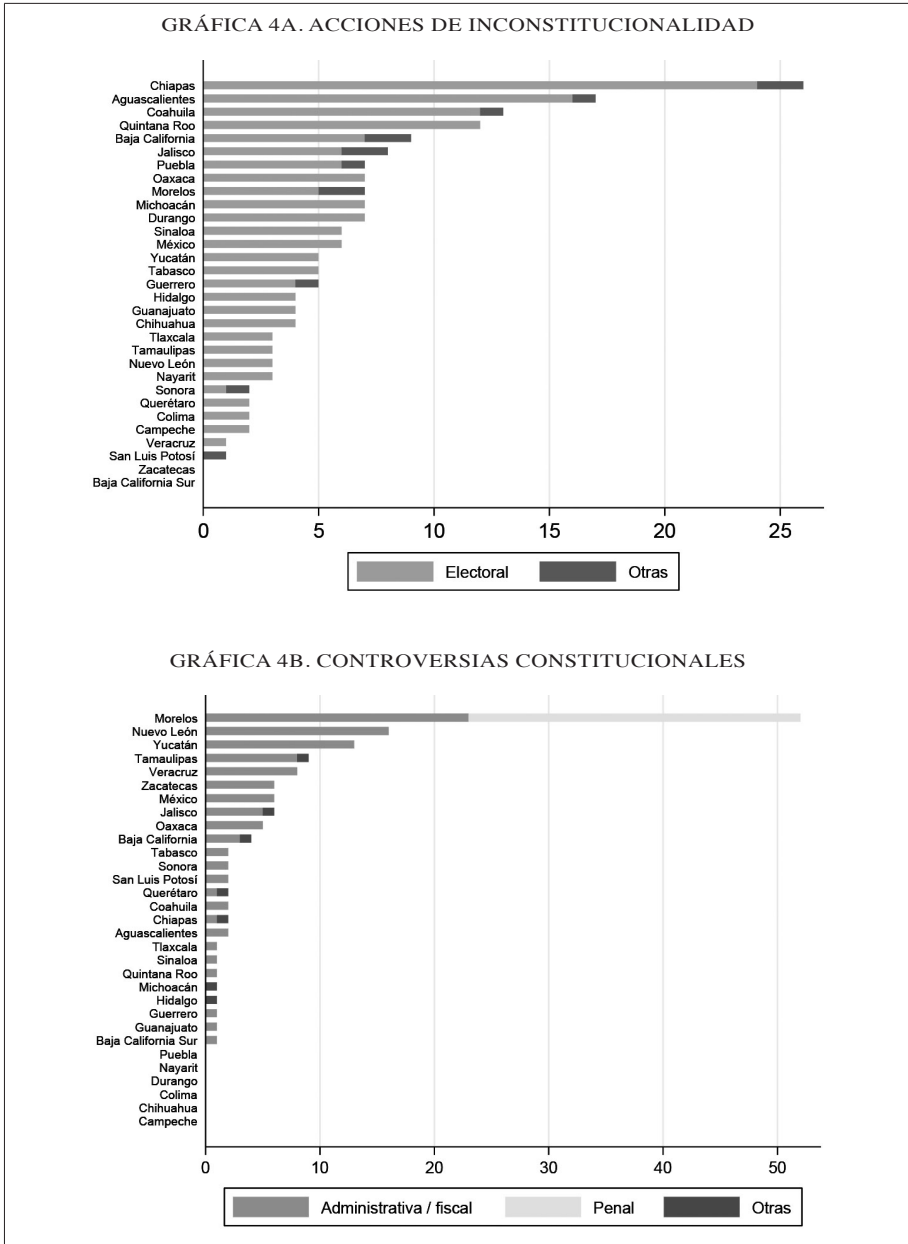
	Administrativa y/o fiscal	Penal	Otras	Total
Poder legislativo federal	1	-	-	1
Poderes ejecutivos locales	2	-	2	4
Poderes judiciales locales	12	-	1	13
Municipios	96	29	4	129
Total	111	29	7	147

Fuente: elaboración propia con información de @lex, Portal de Estadística Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: <http://www.internet2.scjn.gob.mx/alex>.

Hasta ahora se ha analizado en forma agregada el número de expedientes que se presentaron por ambas vías sin precisar todavía las entidades de las que provinieron. La gráfica 4 se hace cargo de esta cuestión. En específico, en la gráfica 4A se observa en primer lugar qué cambios a las constituciones veintinueve de treinta y un estados han sido controvertidos por la vía de la acción de inconstitucionalidad. Las únicas excepciones son Baja California Sur y Zacatecas. Además, en nueve de estos veintinueve estados las acciones se refirieron exclusivamente a cuestiones electorales. Los diez estados en que se impugnaron disposiciones constitucionales en temas no electorales fueron Chiapas, Aguascalientes, Coahuila, Baja California, Jalisco, Puebla, Morelos, Guerrero, Sonora y San Luis Potosí. Adicionalmente, la gráfica 4A muestra también que la intensidad del litigio no ha sido igual en todos los estados. De hecho, poco menos de la mitad de las acciones se concentran en cuatro entidades: Chiapas, Aguascalientes, Coahuila y Quintana Roo.

La dimensión del litigio ha sido aún más heterogénea en el caso de las controversias constitucionales. Como lo muestra la gráfica 4B, el estado de Morelos acumula la tercera parte de los expedientes. Ese estado es el único que registra impugnaciones en materia penal, todas ellas promovidas por municipios contra una reforma que en 2013 quitó el fuero a los presidentes municipales e integrantes de los cabildos. La gráfica 4B deja ver también que en prácticamente la mitad de las entidades el litigio ha sido mínimo o nulo. En efecto, las constituciones de siete estados fueron impugnadas a través de dos controversias constitucionales y las de otras ocho a través de únicamente una. En seis entidades no se registra un solo expediente. Si se vincula el análisis de estos datos con los relativos a las temáticas resalta que, con excepción de Michoacán e Hidalgo, las 25 entidades en las que se ha promovido al menos una controversia constitucional las disposiciones controvertidas fueron administrativas o fiscales.

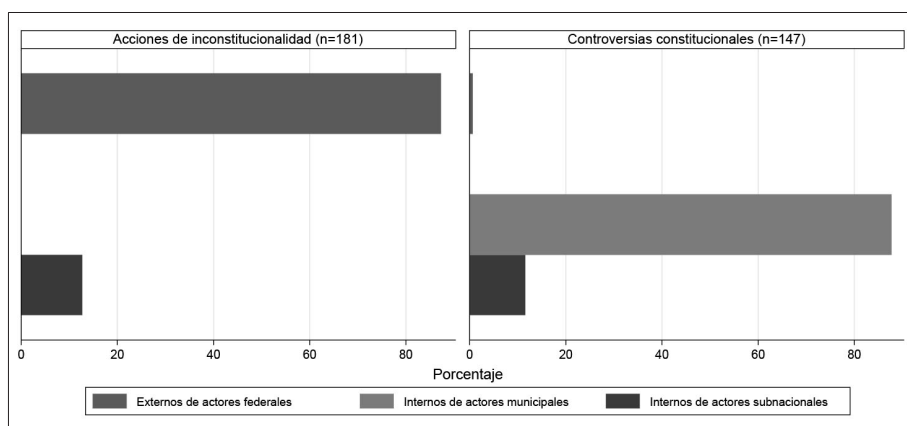
GRÁFICA 4
ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD Y CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES CONTRA CONSTITUCIONES LOCALES
POR TEMÁTICA Y ENTIDAD, 1995-2015



Fuente: elaboración propia con información de @lex, Portal de Estadística Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: <http://www.internet2.scjn.gob.mx/alex/>.

Una manera complementaria de comprender el litigio en acciones y controversias es por medio de una categorización de los actores (o sujetos con legitimación activa) basada en su nivel y procedencia. Como se observa en la gráfica 5, en la acción de inconstitucionalidad han predominado litigios impulsados por actores externos a las entidades, todos ellos de carácter federal, de acuerdo con las reglas de legitimación de esta figura. En cambio, en el caso de la controversia constitucional han predominado actores internos, particularmente los municipios. Los conflictos internos de actores subnacionales en ambas figuras representan poco más del 10% de los asuntos. Y pese a que los municipios pueden controvertir disposiciones de las constituciones de otros estados, no hubo un solo caso de este tipo.

GRÁFICA 5
ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD Y CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES CONTRA CONSTITUCIONES SUBNACIONALES
POR TIPO DE LITIGIO, 1995-2015 (PORCENTAJE)



Fuente: elaboración propia con información del Sistema de Consulta de Ordenamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/Buscar.aspx>.

Estos datos dejan ver el impacto significativo que tiene el diseño del acceso al litigio en la forma en que se emplea en la práctica. Pero además indican que en su mayoría los casos están asociados a conflictos propios del federalismo, es decir, a aquellos entre autoridades de diferentes niveles: federales y locales en el caso de las acciones de inconstitucionalidad y municipales y locales en el de las controversias. En cambio, los litigios asociados a la división de poderes en el ámbito local –los internos de actores subnacionales– no son la principal fuente de la disputa, lo cual indica el consenso que hubo detrás de los procesos de reforma constitucional en los estados o, si se quiere, el margen de control con el que contaron las élites locales.

CONCLUSIÓN

Existen tres aspectos principales que se destacan del análisis presentado en las páginas previas. El primero es la regularidad y amplitud en el uso de las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales para controvertir los contenidos y reformas realizadas a las constituciones locales. En 328 de los 2911 expedientes a los que ascienden los registros de las bases de datos analizadas se impugnaron disposiciones de este tipo. Dicho de otro modo, en el periodo 1995-2015, en uno de cada diez expedientes analizados por la Suprema Corte se denunció la constitucionalidad de algún contenido de una constitución local. Ciertamente, las acciones y controversias promovidas contra la nueva Constitución de la Ciudad no son casos aislados. En todo caso, su rasgo distintivo es que a través las diferentes impugnaciones se controvertió un ordenamiento que resultó de un nuevo proceso constituyente y no de una reforma parcial o integral a un ordenamiento preexistente.

El segundo aspecto se refiere a las características específicas de litigio en acciones de inconstitucionalidad. Éste se distingue por haber ido de lo federal hacia lo local, así como por haberse concentrado en disputas por normas que regulan la forma en que puede accederse al poder público. El corazón del conflicto en torno a la constitucionalidad de las constituciones locales ha sido la materia electoral. Ello habla de la centralidad que se atribuye a las normas que regulan el acceso al poder político y, así, del interés que tienen los distintos actores políticos para promover sus intereses por la vía judicial. Además, el que esta materia sea la que se acumule el 92% de los casos revela las tensiones que ha generado la progresiva centralización de la administración y regulación de los comicios. Pareciera que los pactos que los actores políticos concretan en el ámbito federal no tienen siempre un reflejo en el ámbito local o, en todo caso, que los actores políticos recurren al litigio una vez que fueron derrotados en arenas legislativas.

Finalmente, el tercer aspecto tiene que ver con las características de los conflictos que se procesan vía controversias constitucionales. Aquí los actores principales no han sido federales sino locales. Éstos promovieron 146 de los 147 expedientes en que se impugnaron disposiciones de constituciones locales. La mayor parte de ellos, además, se relacionó con normas que regulan el acceso y ejercicio de recursos, así como la forma en que deben los funcionarios públicos ejercer sus funciones.

REFERENCIAS

- Aroney, N. y Kincaid, J. "Introduction: Courts in federal countries", en N. Aroney y J. Kincaid (eds.). *Courts in Federal Countries: Federalists or Unitarists?* (pp. 3-28). Ontario: Toronto University Press, 2017. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/10.3138/j.ctt1whm97c.5>.

- Barceló Rojas, D. A. La función de los derechos fundamentales de las Constituciones estatales mexicanas. Contribución a la teoría de la Constitución estatal. En E. Ferrer Mac-Gregor y A. Zaldívar Lelo de Larrea (eds.). *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, t. IV: *Derechos fundamentales y tutela constitucional* (pp. 151-219). México: UNAM, 2008. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4165-teoria-del-federalismo-y-del-derecho-constitucional-estatal-mexicano>.
- Barceló Rojas, D. A. “El futuro de la justicia constitucional en los estados de la república federal mexicana”, en D. Valadés y L. R. González Pérez (eds.). *El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo* (pp. 133-152). México: UNAM, 2013. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3271-el-constitucionalismo-contemporaneo-homenaje-a-jorge-carpizo>.
- Barceló Rojas, D. A. *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*. México: UNAM, 2016.
- Berruecos, S. “La Suprema Corte de Justicia en el contexto del nuevo federalismo”, en I. F. Electoral (ed.). *El Poder Judicial en la transición y consolidación democrática en México* (pp. 1-25). México: Instituto Federal Electoral, 2004.
- Caballero Juárez, J. A. “The Supreme Court of Mexico: Reconfiguring Federalism through Constitutional Adjudication and Amendment”, en N. Aroney y J. Kincaid (eds.). *Courts in Federal Countries: Federalists or Unitarists?* (pp. 256-289). Ontario: Toronto University Press, 2017. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/10.3138/j.ctt1whm97c.13>.
- Casar, M. A. y Marván Laborde, I. “Pluralismo y reformas constitucionales en México: 1997-2012”, en M. A. Casar e I. Marván Laborde (eds.). *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012* (pp. 1-54). México: Taurus, 2014.
- Castagnola A. y López Noriega, S. “Are Mexican Justices True Arbitrers Among Political Elites? An Empirical Analysis of the Court’s rulings from 2000-2011”, en A. Castagnola y S. López Noriega (eds.). *Judicial Politics in Mexico: The Supreme Court and the Transition to Democracy* (pp. 68-94). New York: Routledge, 2016a.
- Castagnola A. y López Noriega, S. “The Supreme Court and the (no) Rights Revolution. An Empirical Analysis of the Court’s rulings from 2000-2011”, en A. Castagnola y S. López Noriega (eds.). *Judicial Politics in Mexico: The Supreme Court and the Transition to Democracy* (pp. 95-112). New York: Routledge, 2016a.
- Cortez, J. “Análisis cualitativo comparado: las decisiones de la Suprema Corte contra el Ejecutivo en México”, *Revista Mexicana de Sociología*, 76(3), 413-439, 2014.
- Cortez, J. y Salazar, G. “La construcción de la independencia y del poder de la Suprema Corte de Justicia en México. Explicando la Reforma Judicial de 1994”, *Estudios Políticos* (México), (46), 213-233, 2019.
- Cosío Villegas, D. *El sistema político mexicano: las posibilidades de cambio*. México: Joaquín Mortiz, 1973.
- Cossío Díaz, J. R. *Sistemas y modelos de control constitucional en México* (2.ª ed.). México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2013.

- Cossío Díaz, J. R. *La Controversia Constitucional*. México: Porrúa, 2008.
- Cossío Díaz, J. R. *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*. México: Fontamara, 2004.
- Domingo, P. “Judicial Independence: The Politics of the Supreme Court in Mexico”, en *Journal of Latin American Studies*, 32(03), 705-735, 2000. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0022216X00005885>.
- Elkins, Z., Ginsburg, T. y Melton, J. *The Endurance of National Constitutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511817595>.
- Finkel, J. “Judicial reform as political insurance: Argentina, Peru, and Mexico in the 1990s”, en *Recent Titles from the Helen Kellogg Institute for International Studies*. University of Notre Dame Press, 2008.
- Finkel, J. *Judicial Reform in Latin America: Market Economies, Political Insurance, and Judicial Power*. California: UCLA, 2001.
- Fix-Fierro, H. *El poder del Poder Judicial y la modernización jurídica en el México contemporáneo*. México: UNAM, 2020.
- Fix-Fierro, H. “La Reforma Judicial en México: ¿de dónde viene?, ¿hacia dónde va?”, en *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, 1(2), 251-324, 2003. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24487929e.2003.2.8572>.
- Fix-Fierro, H. y López Ayllón, S. “Tan cerca, tan lejos!”. Estado de derecho y cambio jurídico en México (1970-1999). *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1(97), 155-267, 2000. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2000.97.3622>.
- Fix-Zamudio, H. *Ensayos sobre el derecho de amparo*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1993.
- Flores, I. “Sobre la (in)constitucionalidad de las reformas constitucionales: a propósito de los casos de Chiapas, Michoacán y Oaxaca. Cuestiones Constitucionales”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 1(17), 259-280, 2007. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2007.17.5814>.
- Gamper, A. “Constitutional Courts, Constitutional Interpretation, and Subnational Constitutionalism”, *Perspectives on Federalism*, 6(2), 24-44, 2014.
- Gardner, J. A. “In search of sub-national Constitutionalism”, *European Constitutional Law*, 1(4), 325-343, 2008.
- Ginsburg, T. “The Global Spread of Constitutional Review”, en G. A. Caldeira, R. D. Kelemen y K. E. Whittington (eds.). *The Oxford Handbook of Law and Politics* (pp. 81-94). Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Gibson, E. *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- Giraudy, Agustina, Eduardo Moncada y Richard Snyder. “Subnational Research in Comparative Politics”, en *Inside Countries. Subnational Research in Comparative Politics*,

- editado por Agustina Giraudy, Eduardo Moncada y Richard Snyder. Cambridge: Cambridge University Press, 2-54, 2019.
- Hirschl, R. "The judicialization of politics", en K. E. Whittington, G. A. Caldeira y D. Kelemen (eds.). *The Oxford Handbook of Law and Politics* (pp. 124-125). Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Inclán, S. *Judicial Reform and Democratization: Mexico in the 1990s* [tesis doctoral]. Boston University, 2004.
- Kelsen, H. "Judicial Review of Legislation: A Comparative Study of the Austrian and the American Constitution", *The Journal of Politics*, 4(2), 183-200, 1942. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2125770>.
- Magaloni, B. "Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law in Mexico", en S. P. Mainwaring y C. Welna (eds.). *Democratic Accountability in Latin America* (pp. 266-305). Oxford: Oxford University Press, 2003. Disponible en: <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/0199256373.001.0001/acprof-9780199256372-chapter-9>.
- Magaloni, B. "Enforcing the Autocratic Political Order and the Role of Courts: The Case of Mexico", en T. Ginsburg y T. Moustafa (eds.). *Rule By Law. The Politics of Courts in Authoritarian Regimes* (pp. 180-206). Cambridge: Cambridge University Press, 2008. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511814822.008>.
- Magaloni, B., Magar, E. y Sánchez, A. "Legalist versus Interpretativist: The Supreme Court and the Democratic Transition in Mexico", en G. Helmke y J. Ríos Figueroa (eds.). *Courts in Latin America* (pp. 187-218). Cambridge: Cambridge University Press, 2011. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511976520.008>.
- Negretto, G. L. *Making constitutions: presidents, parties, and institutional choice in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- Pantoja, D. *El Supremo Poder Conservador: el diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas*. El Colegio de Michoacán AC: CDMX, 2005.
- Reynoso, D. "Federalismo y democracia: las dos dinámicas de la transición mexicana", *Revista Mexicana de Sociología*, 64(1), 3-30, 2002.
- Ríos-Figueroa, J. *Constitutional Courts as Mediators: Armed Conflict, Civil-Military Relations, and the Rule of Law in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- Saavedra, C. *Democracy, judicialisation and the emergence of the Supreme Court as a policy-maker in Mexico* [tesis doctoral]. London School of Economics and Political Science, 2013. Disponible en: <http://etheses.lse.ac.uk/id/eprint/970>.
- Serna de la Garza, J. M. "Strengthening state constitutionalism from the federal Constitution: The case of Mexico", *Perspectives on Federalism*, 6(2), 74-88, 2014.
- Shapiro, M. "The Success of Judicial Review and Democracy", en M. Shapiro y A. Stone Sweet (eds.). *On Law, Politics and Judicialization* (pp. 149-183). Oxford: Oxford University Press, 2002. Disponible en: <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/0199256489.001.0001/acprof-9780199256488-chapter-5>.

Stone Sweet, A. *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

Tarr, G. A. *Understanding State Constitutions*. New Jersey: Princeton University Press, 2000.

Tarr, G. A. "Explaining Sub-National Constitutional Space", *Penn. State Law Review*, 115(4), 1133-1149, 2011.

Tate, C. N. y Vallinder, T. *The Global Expansion of Judicial Power*. New York: New York University Press, 1995.

Williams, R. F. "Teaching and Researching Comparative Subnational Constitutional Law", *Penn. State Law Review*, 115(4), 1109-1131, 2011.