

Aportaciones sobre el principio de control constitucional, de la Constitución Política del estado libre y soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave

Gonzalo Guizar Valladares*

Introducción

N

uestro estado de Veracruz como parte de la Federación, posee diversas facultades que le han sido conferidas a través de las Constitución federal y local. La primer Constitución del estado de Veracruz fue aprobada en 1825 con 84 artículos; tuvo una reforma integral en 1873, una más en 1902.

En la época moderna de nuestra entidad, la Constitución de Veracruz aprobada el 16 de septiembre de 1917 contaba con 141 artículos; y vivió una nueva reforma integra en 1956 con el gobernador Marco Antonio Muñiz. En un periodo de 60 años, que van de 1917 a 1977 sufrió 14 reformas a diversos

* Diputado federal por el estado de Veracruz.

artículos; de 1977 a 1988, fue reformada en otras 12 ocasiones;¹ y hacia el año de 1999 se le sumaron 623 reformas más.

El 14 de enero del 2000, siendo gobernador del estado el Lic. Miguel Alemán Velasco la constitución veracruzana vivió una profunda reforma en un sentido integral, la cual estuvo a cargo de una Comisión Técnica presidida por el maestro Emilio O. Rabasa,² cuyo resultado fue La Constitución Política del estado libre y soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave actualmente integrada por 84 artículos, los cuales se distribuyen en la siguiente forma:

Tabla 1. Articulado de la Constitución Política del estado libre y soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave

Título Primero	Capítulo I De la soberanía y del territorio del Estado
	Capítulo II De los derechos humanos <i>Sección Primera</i> De la educación
	Capítulo III De los Veracruzanos, de los vecinos y de los ciudadanos
Título Segundo	Capítulo I De la forma de gobierno
	Capítulo II Del Poder Legislativo <i>Sección Primera</i> De las prerrogativas de los diputados
	<i>Sección Segunda</i> De las atribuciones del Congreso <i>Sección Tercera</i>
	Del proceso legislativo <i>Sección Cuarta</i>
	De la diputación permanente

1 Álvarez Montero, José Lorenzo, *Las Constituciones políticas del Estado libre y soberano de Veracruz y sus reformas 1825-2000*, Universidad de Xalapa, Instituto Mexicano del Amparo, México, 2000; citado en González Oropeza, Manuel, *El proceso de creación de la Constitución de Veracruz. Una aportación de Emilio O. Rabasa*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, p. 231.

2 Esta Comisión Técnica estuvo integrada por: Francisco Berlín Valenzuela, Gustavo Kubli Ramírez, José Lorenzo Álvarez Montero, Juan Carlos Gómez Martínez, Manuel González Oropeza, Pericles Namorado Urrutia, Roberto López Delfín y Rodolfo Chena Rivas.

■ Aportaciones sobre el principio de control constitucional, de la
 Constitución Política del estado libre y soberano de
 Veracruz de Ignacio de la Llave ■

Título Segundo	<p>Capítulo III Del Poder Ejecutivo <i>Sección Primera</i> De la Administración Pública <i>Sección Segunda</i> Del Ministerio Público</p> <p>Capítulo IV Del Poder Judicial</p> <p>Capítulo V De las funciones en materia electoral</p> <p>Capítulo VI De los Organismos Autónomos del Estado</p>
Título Tercero	<p>Capítulo I Del Municipio</p>
Título Cuarto	<p>Capítulo I De la Hacienda y Crédito del Estado</p> <p>Capítulo II Del desarrollo económico, del fomento al trabajo y de la seguridad social en el Estado</p>
Título Quinto	<p>Capítulo I De las responsabilidades de los Servidores Públicos</p>
Título Sexto	<p>Capítulo I De la supremacía de la Constitución</p> <p>Capítulo II Disposiciones generales</p> <p>Capítulo III De las reformas a la Constitución</p>

Fuente: Constitución Política del estado libre y soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, vigente.

De acuerdo a Manuel González Oropeza³ los principales aspectos que se consideraron para esta reforma constitucional, fueron los siguientes:

- Ampliación y garantía de derechos humanos hacia todo el estado.
- Ampliación de los mecanismos de control y colaboración entre los poderes del estado.
- Replanteamiento de la representación política ante el Congreso del estado.
- Reforma judicial para una eficiente administración de justicia.
- Mejoramiento del sistema de responsabilidad política de los servidores públicos del Estado.

3 González Oropeza, Manuel, *El proceso de creación de la Constitución de Veracruz. Una aportación de Emilio O. Rabasa*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, p. 234.

- Establecimiento de medios para el control interno de la Constitución del estado.

En su integración Republicana, nuestra Constitución se enmarca bajo el título quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se establece lo relativo a los Estados de la Federación, en la que se instituyen las facultades que le son conferidas.

Esto significa que se rige bajo los principios de la Carta Magna, como el gran marco normativo nacional que asegura la vigencia de la libertad y de los derechos fundamentales del ser humano, bajo el principio doctrinal del Control Constitucional, entendido como el conjunto de medios que garantizan las limitaciones establecidas al ejercicio del poder y como el sistema de vigilancia que asegura la observancia del sistema jurídico.⁴

En este marco cada entidad federativa tiene la posibilidad de establecer un control constitucional local, en coordinación con el federal, el cual fue un punto fundamental en la reforma del año 2000, y en ello la constitución veracruzana es una de las pioneras en la participación y diseño de este sistema de control.⁵

Desde esos años, en Veracruz se tenía clara la importancia y necesidad de establecer un mecanismo de control a nivel local debido al hecho imprescindible de proteger los derechos humanos, que fue el eje central de la profunda reforma de nuestra Carta Magna aprobada del 2011,⁶ la profunda reforma constitucional de nuestra Carta Magna.

Es por ello que este artículo pretende reflexionar sobre la trascendencia de la reforma integral de la Constitución Política del estado de Veracruz en el año 2000, señalando los aspectos más relevantes de la misma. Sobre todo porque el diseño de un sistema de control constitucional local bien llevado a puerto, está destinado a convertirse en piedra angular de la renovación del federalismo y del hoy tan demandado federalismo judicial.⁷

4 Tal como lo conceptualiza: Huerta Ochoa Carla (2010). *Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder Político*. UNAM-IIJ, México.

5 Cfr. González Oropeza, *op. cit.* quien hace una reflexión muy importante y detallada al respecto.

6 D.O.F. 10 de junio de 2011.

7 Hernández Chong Cuy, María Amparo, ¿Legislar o clonar? Una invitación a la reflexión legislativa en torno a la introducción de medios de control constitucional locales, en Cienfuegos Salgado, David Coord., *Constitucionalismo local*, Porrúa, México, 2005, p. 310.

■ Aportaciones sobre el principio de control constitucional, de la
Constitución Política del estado libre y soberano de
Veracruz de Ignacio de la Llave ■

A continuación se analizan los elementos más importantes de la aportación de la Constitución Política del estado de Veracruz (CPEV), en su reforma del año 2000, en el marco del control constitucional.

Dentro del Capítulo IV de la CPEV, referente al Poder Judicial, se instituye el control constitucional en su sección primera, en donde se establecen dichos mecanismos, los cuales, de acuerdo con dicha normatividad serían los siguientes:

Juicio de protección de los derechos humanos

Su fundamento se encuentra en el artículo 64, fracción I de la Constitución Local y su ley complementaria es la Ley de Juicio de Protección de Derechos Humanos del Estado de Veracruz. Este juicio tiene como objeto salvaguardar y, en su caso, reparar, mediante el juicio de protección, los derechos reconocidos u otorgados por dicha Constitución, así como los que se reserve el pueblo veracruzano en ejercicio de su autonomía política.

En lo referente a los derechos que pueden ser enjuiciados únicamente son los que se encuentran en el Capítulo II de los derechos humanos, de los cuales se mencionan los siguientes, los que se consideran de primera generación:

- El derecho al honor (art. 6, Constitución de Veracruz)
- El derecho a la intimidad personal (art. 6, Constitución de Veracruz)
- El derecho a la intimidad familiar (art. 6, Constitución de Veracruz)
- El derecho al libre desarrollo de la personalidad (art. 6, Constitución de Veracruz)
- El derecho de petición (art. 7, Constitución de Veracruz)
- Es importante comentar que el juicio procede contra cualquier acto, hecho u omisión de la autoridad, que vulnere los derechos humanos de las personas físicas o morales. Estas normas pueden provenir del congreso del estado, el gobernador del estado y los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública estatal, municipal y de los organismos autónomos de Estado.
- Al respecto, Astudillo señala que si un ordenamiento reconoce derechos tiene la obligación de garantizarlos, el juicio de protección de los derechos humanos de Veracruz se presenta como el mecanismo para tutelar los derechos que la Constitución reconoce a los veracruzanos.⁸

8 Astudillo Reyes, César I., (20054) *Ensayos de Justicia Constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, UNAM. México, p. 74.

Recurso de regularidad constitucional de los actos del ministerio público

- Se encuentra en el artículo 64, fracción II de la constitución local con el nombre de resoluciones del Ministerio Público sobre la reserva de la averiguación previa, el no ejercicio de la acción penal y las resoluciones de sobreseimiento que dicten los jueces con motivo de las peticiones de desistimiento que formule el ministerio público.
- Más allá de una visión procesal, este aspecto se puede dimensionar de manera más apropiada, como un recurso de regularidad constitucional de los actos del ministerio público.⁹ Las cuestiones contra las que se puede interponer este recurso, son:
- Reserva de averiguación previa: Es cuando el Ministerio Público decide no realizar las diligencias necesarias para que el Ministerio Público ejercite o no la acción penal.
- No ejercicio de la acción penal: Una vez que se llevó a cabo la averiguación previa y se determinó que se debe de ejercer la acción penal, y este decide no ejecutarla.
- Resoluciones de sobreseimiento: Radica en las ocasiones en que el Ministerio Público formule las peticiones necesarias para no seguir con el proceso que se había iniciado.

Controversias constitucionales

- Esta figura se fundamenta en el artículo 64, fracc. III y el artículo 65, primera fracción de nuestra Constitución estatal. Se asemeja con lo establecido a nivel federal. Estas controversias pueden surgir entre:
- Dos o más municipios
- Uno o más municipios y el Poder Ejecutivo
- Uno o más municipios y el Poder Legislativo
- El Poder Ejecutivo y el Legislativo

9 Como bien lo establece Astudillo. *Idem*, pp. 77-79

■ Aportaciones sobre el principio de control constitucional, de la
Constitución Política del estado libre y soberano de
Veracruz de Ignacio de la Llave ■

Como se puede observar este medio básicamente dirime cuestiones de competencia constitucional. Por obvias razones las partes que pueden activar este mecanismo son los municipios que forman el estado de Veracruz, el Poder Ejecutivo o Legislativo. Se resuelve por la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado, pero el pleno del Tribunal Superior de Justicia es quien se encargará de realizar los proyectos de la resolución definitiva.

- En cuanto a los efectos de controversia, éstos serían de carácter general, es decir, que sus resoluciones son de carácter extensivo, siempre y cuando se aprueben por las dos terceras partes de los integrantes del pleno, que es quien resuelve.

Acciones de inconstitucionalidad

- Esta acción se encuentra legislada en el artículo 64, fracc. III y el artículo 65, fracción II de la constitución del estado. Procede en contra de leyes o decretos que tengan el carácter de inconstitucionalidad contra el máximo ordenamiento del estado. El término es de 30 días naturales, una vez que se haya promulgado y que se haya publicado en la Gaceta Oficial del Estado.
- Su finalidad consiste en plantear, mediante un procedimiento en el cual no existe litis, la posible contradicción entre una ley o disposición de carácter general y la Constitución; de lo que se trata es de salvaguardar la supremacía de la ley fundamental, o si se quiere, los principios en ella contenidos.¹⁰
- Este mecanismo puede activarse por el gobernador o por la tercera parte del Congreso. Al igual que la controversia tendrá efectos generales, siempre y cuando sea aprobada por las dos terceras partes de los integrantes del Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

10 Fernández Rodríguez, José Julio (2003) "La omisión legislativa en la Constitución del Estado de Veracruz-Llave en el marco de la teoría general de dicho instituto", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Vega Hernández, Rodolfo, Coord., *Justicia Constitucional Local*, (2003) Ed. Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, México. p. 84.

Acciones por omisión legislativa

- Esta figura se fundamenta en el artículo 64, fracc. III y el 65, fracción III de la constitución local; y es muy importante en tanto que en ocasiones las autoridades incurren en cierta inactividad en sus funciones, y es necesario que exista una acción a la cual se pueda incurrir.
- En ocasiones, existe la idea de que sólo las acciones de autoridades son las únicas que vulneran los derechos de los gobernados, sin embargo, la omisión también puede ocasionarla.
- La inconstitucionalidad por omisión es una inconstitucionalidad negativa que resulta de la inercia o del silencio de cualquier órgano de poder, el cual deja de practicar en cierto tiempo un acto exigido por la constitución. La omisión legislativa significa que el legislador no hace algo que positivamente le estaba impuesto por la Constitución.¹¹
- En ocasiones el Tribunal Superior de Justicia puede expedir una ley, que va a poseer el carácter de provisional en la que se van a incluir los lineamientos que van a seguir las autoridades, mientras no se expide la ley por cuestión de la omisión.

Cuestión de inconstitucionalidad

Se establece en el artículo 64, fracción IV de la Constitución de Veracruz, se aplica cuando la autoridad tiene duda sobre la constitucionalidad o aplicación de una ley estatal en el proceso de sus funciones o simplemente tendrá conocimiento. El juez no puede, dejar de aplicar la ley ante su convencimiento de que no es constitucional; lo que si puede hacer es solicitar la opinión autorizada de quienes ejercen la función de cierre constitucional para despejar la duda.¹² Se deben de resolver estas cuestiones en 30 días naturales a más tardar.

Conclusiones

La vanguardia que a nivel nacional representó en su momento la reforma integral de la Constitución Política del Estado de Veracruz, quedó sin embargo, suspendida.

11 Astudillo Reyes, César I., *op. cit.*, p. 86.

12 Astudillo Reyes, César I., *ob. cit.*, p. 89

■ Aportaciones sobre el principio de control constitucional, de la
Constitución Política del estado libre y soberano de
Veracruz de Ignacio de la Llave ■

Si bien es cierto que la sala constitucional en nuestro estado surge a partir del año 2000 como consecuencia de la reforma integral señalada, tendiendo como fundamento el artículo 64 de la constitución local y por el artículo 29 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado; también es cierto que, en la práctica, el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave carece de un efectivo control constitucional, pese a encontrarse inserto formalmente en la Constitucional Local.

Materialmente dicho control no se aplica, debido a que no se han promulgado leyes reglamentarias, en donde se determinen los procedimientos de cada uno de los preceptos señalados; a excepción del juicio de protección de los derechos humanos, que posee su legislación reglamentaria, que es la Ley de Juicio de Protección de derechos humanos del estado de Veracruz.

Adicionalmente, es aún más delicado el hecho de que no se logra consolidar un sistema de justicia constitucional, ya que se sigue modificando nuestra Carta Magna estatal. Baste señalar al 30 de octubre del 2017, se han realizado 45 nuevas modificaciones constitucionales, que incluyen reformas, adiciones y derogaciones a diversos preceptos, y 4 *Fe de erratas*, desde la importante reforma del año 2000.¹³

13 La última modificación se realizó a través de una adición al artículo 8, párrafo tercero, en el Decreto número 289 del 4 de julio de 2017, publicado en la Gaceta Oficial número 264 extraordinario.