



La nueva Ley de Control Constitucional para el Estado de Veracruz en el contexto del derecho procesal constitucional local mexicano

Carlos Martín GÓMEZ MARINERO*

SUMARIO: I. *Planteamiento*. II. *El control constitucional en el estado de Veracruz*. III. *Contenido de la nueva Ley de Control Constitucional para el Estado de Veracruz*. IV. *Conclusión*.

I. PLANTEAMIENTO

El derecho procesal constitucional local mexicano surgido a partir del 3 de febrero de 2000 —fecha en que se publicó la reforma integral de la Constitución Política del Estado de Veracruz—¹ inició con la regulación no sólo de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales —diseñadas y rediseñadas, un lustro anterior, en el orden jurídico nacional—, sino de instrumentos como la cuestión de inconstitucionalidad o la acción por omisión legislativa inéditas —en ese entonces— dentro del orden jurídico mexicano. Por otra parte, el 29 de noviembre de

* Licenciado en derecho y maestro en derecho constitucional y administrativo por la Universidad Veracruzana, México; carlosgomezmarinero@gmail.com.

¹ Cfr: Fix Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2011, p. 423; Fix Zamudio, Héctor, “El derecho procesal constitucional de las entidades federativas en el ordenamiento mexicano. Reflexiones comparativas”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid, núm. 10, 2006, pp. 132-134.

2018, se publicó en la *Gaceta Oficial* la Ley de Control Constitucional para el Estado de Veracruz, documento que constituye el más reciente producto legislativo en los primeros dieciocho años de control constitucional local en México.

En el transcurso de dieciocho años (2000-2018) se identifican veinticinco entidades federativas que cuentan con algún medio de control constitucional.² Un grupo de ocho entidades federativas contempla en sus textos constitucionales por lo menos un medio de control en materia de conflictos competenciales y/o territoriales: Baja California Sur (artículo 125), Campeche (artículo 88, fracción IV), Chihuahua (artículos 105 y 202), Colima (artículo 74, fracción II), Morelos (artículo 99, fracción XII), Hidalgo (artículo 99, fracciones I, XII y XII Bis), Sinaloa (artículo 104, fracción III) y Zacatecas (artículo 100, fracción IV).³

Otro grupo, de diecisiete entidades federativas, prevé en sus Constituciones, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad: Chiapas (artículos 78 y 79), Ciudad de México (artículos 35 C y 36 B), Coahuila (artículo 158), Durango (artículos 119 y 120), Estado de México (artículo 88 Bis), Guanajuato (artículo 88, fracción XV), Nayarit (artículo 91), Nuevo León (artículo 95), Oaxaca (artículo 106), Querétaro (artículo 29, fracciones II y III), Quintana Roo (artículos 104 y 105), Sonora (artículo 166), Tabasco (artículo 61), Tamaulipas (artículo 114 A, fracción I), Tlaxcala (artículo 81), Veracruz (artículos 64 y 65) y Yucatán (artículo 70).⁴ Asimismo, ocho de esas entidades cuentan con juicios de

² Únicamente siete entidades federativas no cuentan con algún instrumento de control constitucional: Aguascalientes, Baja California, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Puebla y San Luis Potosí.

³ Si bien el estado de Chihuahua prevé en su Constitución, además de la controversia constitucional, un recurso para la protección de derechos locales y cuenta con una ley reglamentaria (2013), ésta desarrolla —principalmente— el control difuso de constitucionalidad. Por otra parte, el estado de Campeche también cuenta con una norma reglamentaria (2001); sin embargo, sólo regula las controversias constitucionales cuyas sentencias sólo tienen efectos entre las partes litigantes.

⁴ Dentro de ese grupo, cada una de las Constituciones cuenta con su respectiva ley reglamentaria de medios de control constitucional, con excepción de los estados de Sonora y Durango. En el caso de la Ciudad de México, a la fecha (febrero de 2019), no se han designado magistrados de la Sala Constitucional, de modo que todavía no inician las funciones de los medios de control constitucional locales. Este último dato fue obtenido del oficio P/DUT/160/2019, del 12 de febrero de 2019, del dictaminador de transparencia del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, en respuesta a la solicitud de información folio 6000000030919.

protección de derechos en el orden jurídico local⁵ y acciones por omisión legislativa.⁶

Entonces, en la actualidad existe un importante catálogo de instrumentos de control constitucional en los órdenes jurídicos parciales del Estado mexicano. Sin embargo, la relevancia de los contenidos del derecho procesal constitucional local se ha relativizado al menos por dos razones: primero, por los significativos alcances de la amplitud protectora de los derechos y sus garantías a partir de las reformas constitucionales de 6 y 10 junio de 2011, y segundo, por el cuestionamiento de la constitucionalidad de los mecanismos locales,⁷ así como por los límites o acotamientos realizados por el propio Poder Judicial de la Federación en relación con el alcance del ejercicio de dichos medios de control constitucional local.⁸

Si bien a partir de los elementos precisados se cuestiona la utilidad práctica⁹ de los medios de control constitucional locales, otro factor importante

⁵ Los estados de Chihuahua, Ciudad de México, Tlaxcala, Querétaro, Nayarit, Oaxaca, Tabasco y Veracruz. *Cfr.* Casarín León, Manlio Fabio, “Los juicios de protección de derechos en los textos constitucionales locales: implicaciones en torno a su desarrollo y eficacia”, en Serna de la Garza, José María y Morán Navarro, Sergio Arnoldo (coords.), *Retos del derecho constitucional mexicano: régimen político y Estado de derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional-Universidad Autónoma de Nayarit, 2018, pp. 101-126.

⁶ Los estados de Chiapas, Ciudad de México, Durango, Nayarit, Querétaro, Tlaxcala, Yucatán y Veracruz.

⁷ El control constitucional ha sido cuestionado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación; primero, en la Controversia Constitucional 16/2000 en la que se impugnó la reforma constitucional veracruzana; segundo, en la Acción de Inconstitucionalidad 8/2010, promovida en contra de la reforma a la Constitución de Yucatán, y tercero, en la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, en la que se impugnó la Constitución de la Ciudad de México.

⁸ En cuanto a los alcances de los medios de control constitucional local, destacan la Controversia Constitucional 16/2000 y la Contradicción de Tesis 350/2009 del Pleno de la Suprema Corte, así como los amparos directos en revisión 3057/2014 y 598/2015 del índice de la Primera Sala de la Corte, en los que se delimitó la competencia de los tribunales constitucionales locales para conocer de asuntos relacionados con violaciones a la Constitución general de la República. En este sentido, una autora señala que el “federalismo judicial” no sólo se encuentra limitado por la jurisprudencia de la Suprema Corte, sino que el ejercicio de las competencias de los poderes judiciales locales es incierto. *Cfr.* Huerta Ochoa, Carla, “La protección y el desarrollo jurisdiccional de los derechos fundamentales en México tras las reformas de 2011”, *Justicia constitucional, derechos humanos y democracia en América Latina*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2014, pp. 255 y 256.

⁹ Así se expresó en la sesión pública del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 4 de septiembre de 2018, al discutirse la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y acumuladas.

que contribuye a ese debate tiene que ver con las deficiencias normativas de los mecanismos que le dan sustento, así como por la medida en que éstos incentivan, fomentan y/o promueven la alternancia o subsidiariedad de los medios de control locales, en relación con los medios nacionales, pues ello impediría o posibilitaría, según el caso, la descentralización en la protección de los derechos fundamentales.

En este orden de ideas, la reflexión en torno a los contenidos de la nueva Ley de Control Constitucional del Estado de Veracruz tiene como guía central la identificación de los factores antes mencionados —tomando como referencia las disposiciones del orden nacional y locales que regulan los temas de derecho procesal constitucional—, para enseguida vincularlas con la manera en que éstas podrían coadyuvar con el mencionado proceso de descentralización en la protección de derechos y del control de constitucionalidad en el Estado mexicano.

II. EL CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ESTADO DE VERACRUZ

El sistema de control constitucional, establecido a partir de la reforma integral a la Constitución Política del Estado de Veracruz del 3 de febrero del 2000, representó un modelo paradigmático para el surgimiento de la jurisdicción constitucional local en México. En este sentido, los órganos jurisdiccionales locales en Veracruz pasaron a tener —dentro del orden jurídico estatal— al menos dos funciones: la correspondiente a la justicia ordinaria y la relativa a la justicia constitucional local. Esta última función se reconoció en los artículos 56, fracción I, 64 y 65 de la Constitución veracruzana.

Los instrumentos de control establecidos en la Constitución Política del Estado de Veracruz en 2000 fueron: 1) la controversia constitucional; 2) la acción de inconstitucionalidad; 3) la acción por omisión legislativa; 4) la cuestión de inconstitucionalidad, y 5) el juicio para la protección de los derechos humanos.¹⁰ Además, mediante reforma constitucional, publicada el 9 de marzo de

¹⁰ La Constitución veracruzana estableció, además, la atribución de “conocer y resolver, en instancia única, de las resoluciones del ministerio público sobre la reserva de la averiguación previa, el no ejercicio de la acción penal y las resoluciones de sobreseimiento que dicten los jueces con motivo de las peticiones de desistimiento que formule el ministerio público” (artículo 64, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Veracruz); sin embargo, esta atribución no se considera propiamente de control constitu-

2012, se adicionó la atribución de resolver los asuntos indígenas. Conforme a la Constitución local, el control constitucional se encuentra a cargo de dos órganos: la Sala Constitucional y el Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

El artículo 64 constitucional señala que la Sala Constitucional, integrada por tres magistrados, tiene competencia para: 1) conocer y resolver el juicio de protección de derechos humanos por actos o normas de carácter general que conculquen derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve; 2) 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, y 3) para conocer, sustanciar los procedimientos y resolver de los asuntos indígenas.

Además, la Sala Constitucional es la encargada de sustanciar los procedimientos en materia de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y acciones por omisión legislativa; asimismo, para formular proyectos de resolución definitiva que se sometan al Pleno del Tribunal Superior de Justicia. En consecuencia de lo anterior, el artículo 65 de la Constitución del veracruzana atribuye al Pleno del Tribunal Superior de Justicia: 1) conocer de las controversias constitucionales (que surjan entre dos o más municipios; uno o más municipios y el Poder Ejecutivo o el Legislativo; y el Poder Ejecutivo y el Legislativo); 2) de las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes o decretos que se consideren contrarios a la Constitución, y que se ejerciten dentro de los treinta días siguientes a su promulgación y publicación, y 3) de las acciones por omisión legislativa, cuando se considere que el Congreso no ha aprobado alguna ley o decreto que afecte el debido cumplimiento de la Constitución.

En más de dieciocho años de vigencia de las reformas que implementaron el control constitucional local en el estado de Veracruz, el legislador veracruzano sólo había reglamentado el juicio de protección de derechos humanos, en 2002, una vez que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia validó la constitucionalidad del juicio local.¹¹ Después de dieciséis años de vigencia, la Ley del Juicio de Protección de Derechos Humanos fue abrogada mediante el artículo segundo transitorio de la Ley de Control Constitucional

cional. Cfr. Astudillo Reyes, César, *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 79-81.

¹¹ Véase la Tesis P. XXXIII/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XVI, agosto de 2002, p. 903.

para el Estado de Veracruz que ahora regula la totalidad de los instrumentos de control que prevé la Constitución veracruzana.¹²

III. CONTENIDO DE LA NUEVA LEY DE CONTROL CONSTITUCIONAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ

El 24 de julio de 2018 se aprobó la Ley de Control Constitucional para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y se publicó en la *Gaceta Oficial* más de cuatro meses después, el 29 de noviembre 2018. La nueva Ley de Control Constitucional se integra por 193 artículos divididos en siete títulos, correspondientes a los temas siguientes: 1) el control constitucional; 2) la controversia constitucional; 3) la acción de inconstitucionalidad; 4) la acción por omisión legislativa; 5) la cuestión de inconstitucionalidad; 6) el juicio de protección de derechos humanos, y 7) el procedimiento de protección para pueblos y comunidades indígenas.

Se trata de la ley reglamentaria más extensa de las quince existentes en los órdenes jurídicos parciales del Estado mexicano, pues la mitad de dichas normas no superan los 100 artículos (como ocurre con las leyes reglamentarias de Chihuahua, Guanajuato, Estado de México y Nuevo León, así como las leyes de control constitucional de Tamaulipas, Tlaxcala y Tabasco), producto de una sola regulación en los temas generales y en la especificación de la particularidad de cada medio de control constitucional, particularmente en el caso de las últimas tres entidades federativas mencionadas.

En materia de disposiciones generales, en algunos casos existe duplicidad en la regulación de los temas, por ejemplo: 1) los días hábiles se refieren en las disposiciones generales y en el juicio de protección de derechos (artículos 4o. y 142); 2) los plazos se prevén tanto en disposiciones generales como en el juicio de protección de derechos (artículos 4o., 5o., 6o., 143 y 144), y

¹² Entre 2000 y 2018, en el estado de Veracruz, se han resuelto cero acciones por omisión legislativa; cero asuntos indígenas; una controversia constitucional; una acción de inconstitucionalidad; 37 cuestiones de inconstitucionalidad, y 71 juicios para la protección de derechos humanos. Como se advierte, el mayor ejercicio del control constitucional proviene del único instrumento que se había reglamentado en el estado de Veracruz. Los datos fueron obtenidos del oficio 303/2019, del 22 de febrero de 2019, de la secretaria habilitada de la Sala Constitucional, en respuesta a la solicitud de información de folio 00260619.

3) la representación del gobernador se señala en las controversias constitucionales y se reitera en las acciones de inconstitucionalidad (artículos 17 y 90).¹³ A pesar de la amplia extensión en la regulación de las disposiciones de control constitucional local, no se advierte la referencia al parámetro de control en el orden local, como sí se hace en la ley reglamentaria del estado de Chihuahua (capítulos III y IV) y en la ley de justicia constitucional coahuilense (artículos 4o., 64 y 65).

En materia de controversias constitucionales, la Ley de Control Constitucional estableció los plazos para promover la demanda, lo que no se encontraba regulado en el artículo 65, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Veracruz. En este sentido, el artículo 29 de la ley prevé un plazo de treinta días contados a partir de la notificación del acto o de la publicación de la norma. Se siguió, en esta parte, la regla general prevista en el orden nacional y en la mayoría de las legislaciones locales; sólo la ley de control constitucional de Nayarit (artículo 92) prevé un tiempo menor para promover este tipo de juicios (veinte días).

En cuanto a la legitimación para promover la controversia constitucional, la Ley de Control Constitucional la reitera en favor de los municipios, del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, como se establece en el propio texto constitucional local. En consecuencia, no reconoce legitimación a los órganos constitucionales autónomos, cuyo sistema competencial se encuentra establecido en el texto constitucional local; a diferencia de las legislaciones de la Ciudad de México (artículo 73) y Coahuila (artículo 9o.), que sí reconocen la legitimación de dichos órganos constitucionales.

La reglamentación de las controversias constitucionales (artículos 14 a 48) sigue —en los temas relativos a las partes, incidentes, suspensión, improcedencia, sobreseimiento, demanda, contestación e instrucción— las disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con los efectos de la sentencia, el artículo 53 de la Ley de Control reitera el contenido del artículo 65, fracción I, último párrafo, de la

¹³ Asimismo, el artículo 5o. de la Ley de Control Constitucional —relativo a la materia de notificaciones— remite al diverso artículo 113 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz; sin embargo, ese artículo regula la visitaduría judicial y no las notificaciones; discrepancia que se podría explicar si se toma en cuenta que la Ley Orgánica del Poder Judicial, publicada el 4 de agosto de 2015, sí regulaba la materia de notificaciones, pero no la ley vigente a partir del 9 de febrero de 2018.

Constitución veracruzana, en el sentido de que “siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Municipios o Poderes Ejecutivo o Legislativo, y la resolución del Pleno las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos las dos terceras partes de sus miembros”. Es decir, a diferencia de lo que ocurre en el orden constitucional, si un municipio impugnase una norma del Poder Legislativo, de aprobarse la invalidez tendría efectos para el orden jurídico de la entidad federativa y no sólo para el ámbito municipal.¹⁴

En relación con las acciones de inconstitucionalidad, la norma veracruzana reiteró el plazo establecido en el texto constitucional para su interposición: 30 días siguientes a la promulgación y publicación de leyes o decretos. La legitimación activa en la acción de inconstitucionalidad es restrictiva, pues se reconoce sólo en favor del gobernador y del Congreso del Estado, no así a partidos políticos o a órganos constitucionales autónomos, como ocurre en el orden constitucional; incluso en la ley de la Sala Constitucional de la Ciudad de México se legitima a órganos constitucionales autónomos o a la ciudadanía cuando se reúnan cuando menos cinco mil firmas. En la ley de justicia constitucional de Coahuila, además de legitimarse a los órganos autónomos, se reconoce que puede hacerlo “cualquier persona cuando se trate de la protección de sus derechos fundamentales” (artículo 73, fracciones IV y V).

La ley veracruzana en materia de acciones de inconstitucionalidad también replica algunos preceptos —en el tema de disposiciones generales y procedimiento— de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, cuando su regulación no reproduce ese ordenamiento, incurre en imprecisiones; por ejemplo, contempla como partes al “demandado” y “tercero interesado” dentro de un procedimiento en el que, además de suponerse abstracto (así se advierte del artículo 65, fracción II, de la Constitución local),

¹⁴ Es decir, se regula en términos diversos al artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que cuando la controversia versare sobre una disposición general, pero fuere promovida por un municipio respecto de una norma estatal, la invalidez sólo tendrá efectos para las partes. *Cfr.* Tesis P./J. 72/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. IV, noviembre de 1996, p. 249, y Arteaga Nava, Elisur, *Tratado de derecho constitucional*, 2a. ed., México, Oxford, 2002, vol. 4, p. 1408.

“no existe contención”, como lo sostiene la doctrina y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.¹⁵

Por otra parte, el artículo 101 de la Ley de Control Constitucional establece que: “las resoluciones del Pleno sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por una mayoría de por lo menos las dos terceras partes de sus miembros. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto”. A diferencia de lo que ocurre con el orden jurídico nacional, la invalidez en acciones de inconstitucionalidad no sólo comprende a las leyes, sino también decretos, pero la norma reglamentaria omite precisar qué tipo de normas podría impugnar cada uno de los sujetos legitimados.

Tanto en materia de controversias constitucionales como en acciones de inconstitucionalidad, la norma local omite abordar la función de la jurisprudencia, la interpretación o los precedentes constitucionales que deriven de algunos de estos instrumentos, como sí ocurre con las legislaciones de Coahuila (artículos 113 a 117), Querétaro (artículos 69 a 73), Nayarit (artículos 108 a 112) y Quintana Roo (artículos 131 a 133). Incluso, la ley de la Sala Constitucional de la Ciudad de México (artículos 144 a 147) contempla, en un apartado específico, la declaratoria general de inconstitucionalidad.

El tercer instrumento que se regula es la acción por omisión legislativa. En dicho medio de control se identifica como parte tercera interesada al gobernador del estado respecto de las acciones interpuestas por, cuando menos, la tercera parte de los ayuntamientos de la entidad. En cuanto a los sujetos legitimados, la normativa de la Ciudad de México prevé que las alcaldías en lo particular —sin requerir un porcentaje en su conjunto— puedan promover este instrumento, además de los organismos constitucionales autónomos —en la materia de su competencia— e incluso un porcentaje de los integrantes del Congreso.

El artículo 118 de la ley veracruzana reitera el contenido del artículo 65, fracción III, de la Constitución local, en el sentido de que la resolución que emita el Pleno, que decreta la existencia de la omisión legislativa, surtirá sus efectos a partir de su publicación en la *Gaceta Oficial*, y que en dicha

¹⁵ Cfr. Brage Camazano, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM, 1998, pp. 79-92, y Tesis P./J. 32/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXXI, marzo de 2010, p. 2501.

resolución se determinará un plazo que comprenda dos periodos de sesiones ordinarias del Congreso del Estado, para que éste expida la ley o decreto de que se trate la omisión. En cambio, un plazo más breve se establece en la ley de la Sala Constitucional de la Ciudad de México (artículo 96), pues obliga a la autoridad correspondiente a expedir la ley o cumplir lo ordenado “en un plazo no mayor a noventa días naturales, pudiendo disminuir este plazo cuando el interés público lo amerite”.

En el caso de las cuestiones de inconstitucionalidad, la Ley de Control Constitucional establece que tienen por objeto dar respuesta a las peticiones formuladas por los tribunales y jueces del estado, cuando tengan duda sobre la constitucionalidad o aplicación de una ley local, situación que excluye a cualquier autoridad u organismo autónomo para solicitar la consulta a la Sala Constitucional.¹⁶ En la Ley de Control se reitera el contenido del artículo 64, fracción IV, de la Constitución veracruzana, en el sentido de que las peticiones tendrán efectos suspensivos y deberán ser desahogadas en un plazo no mayor de treinta días naturales. Asimismo, el artículo 132 de la ley veracruzana establece que si la resolución emitida por la Sala decreta la inconstitucionalidad de la norma cuestionada, la autoridad jurisdiccional promovente se deberá ajustar a las consideraciones de la sentencia para dictar su resolución definitiva.

En otras normativas, el control constitucional ha ido más allá de la cuestión de inconstitucionalidad en los términos previstos en la normativa veracruzana, como la ley de control constitucional de Tabasco, que regula las opiniones consultivas de control previo (artículos 70 a 76), o la ley de justicia constitucional de Yucatán, que reglamenta cuestiones de control previo de la constitucionalidad (artículos 114 a 130). Figuras que cobran relevancia si se considera que, a partir de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 y de la resolución del expediente varios 912/2010 del Pleno de la Suprema Corte, se ha autorizado el control difuso de constitucionalidad, superando así lo que Antonio Martínez Báez denominó el

¹⁶ Un autor señala que, en la práctica, la ausencia de ley reglamentaria había reducido la cuestión de inconstitucionalidad a realizar la llamada “interpretación integradora” del ordenamiento jurídico veracruzano, lo que equivale a realizar una actividad interpretativa de mera legalidad. *Cfr.* Casarín León, Manlio Fabio, “Derecho procesal constitucional veracruzano”, en Astudillo Reyes, César y Casarín León, Manlio Fabio (coords.), *Derecho constitucional estatal. Memoria del VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados*, México, UNAM, 2010, p. 164.

indebido monopolio del Poder Judicial de la Federación en materia de inconstitucionalidad de leyes.

Por otra parte, el juicio de protección de derechos humanos no reconoce el interés legítimo ni la posibilidad de impugnar normas generales, a pesar de que el texto constitucional local sí contempla la posibilidad de impugnación de normas, además de reconocer derechos colectivos y difusos, de modo que se reiteraron dos importantes deficiencias que tenía la abrogada Ley del Juicio de Protección de Derechos Humanos. En cambio, la ley de control constitucional de Tlaxcala sí prevé la posibilidad de impugnar normas (artículo 65), mientras que la ley de justicia constitucional queretana reconoce los intereses legítimos o difusos (artículo 116).

La norma veracruzana omitió regular medidas cautelares en el juicio de protección local, pues sólo se prevé la suspensión en materia de controversias constitucionales. Asimismo, en el trámite del juicio de protección de derechos humanos se trasladaron diversas disposiciones de la ley abrogada, como ocurre con la competencia a cargo de jueces de primera instancia como órganos de instrucción del juicio en lugares distintos al distrito judicial de la capital del estado, de las autoridades responsables o de los plazos para promover el juicio local de protección.

En este sentido, la Ley de Control Constitucional incorporó una reforma que se había realizado a la abrogada ley, en la que se previó la posibilidad de promover el juicio en cualquier tiempo tratándose de delitos de lesa humanidad; no obstante, reiteró los plazos breves para la presentación de la demanda: 30 días en general, y 60 días tratándose de violaciones graves de derechos humanos, a pesar de que en su procedencia no contempla la impugnación de asuntos judiciales que se caracterizan por la brevedad del término para su interposición —a diferencia de lo que ocurre con las acciones sujetas a prescripción—. ¹⁷

Finalmente, la normativa veracruzana incorporó un título especial en el que se regula la protección de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Si bien este juicio podría haber formado parte del instrumento

¹⁷ En este sentido, se ha señalado que: “repugna a la naturaleza de éstos [los derechos del hombre] que el solo lapso de unos días los deje a merced de todo abuso, que el transcurso de dos semanas sancione una violación convirtiéndola en derecho monstruosamente amparado por la ley, y que, por medio del subterfugio de la presunción legal, el derecho para rechazar un atentado se convierta en obligación de sufrirlo”. Rabasa, Emilio, *El artículo 14. Estudio constitucional y el juicio constitucional. Orígenes, teoría y extensión*, 6a. ed., México, Porrúa, 1993, p. 100.

encargado de la protección de cualquier derecho humano a nivel local —al tener por objeto hacer eficaces los derechos humanos establecidos en la Constitución del Estado—, lo cierto es que el parámetro de control entre ambos es distinto, basta con advertir que la ley local incorporó como parámetro de control —en los asuntos indígenas— a los tratados internacionales, aspecto que no se contempló en el resto de los medios de control constitucional, y respecto del cual la Suprema Corte de Justicia, en la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, ha establecido que no es disponible para el constituyente local alterar dicho parámetro por corresponder a un tema del orden constitucional.

IV. CONCLUSIÓN

En la Ley de Control Constitucional para el Estado de Veracruz se advierte una sobrerregulación de los temas reproducidos, principalmente a partir de dos normatividades: de la Ley Reglamentaria del 105, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley del Juicio de Protección de Derechos Humanos del 5 de julio de 2002.

El legislador veracruzano, en algunos casos, no incentivó o fomentó el fortalecimiento del sistema de control constitucional veracruzano a partir de una regulación que promoviera la subsidiaridad o descentralización de los medios de control constitucional locales con los instrumentos previstos en el orden jurídico nacional, como ocurre con la restricción en los supuestos de legitimación para acudir a la controversia constitucional, acción de inconstitucionalidad y acción por omisión legislativa, pues se reguló en términos limitados —no sólo en referencia con los medios de control del orden nacional, sino de otras entidades federativas—, lo que reduce la posibilidad de impugnación por parte de órganos autónomos, municipios o ciudadanía; quizá a ello se deba que, entre 2000 y 2018, sólo se registraron dos casos en relación con esos medios de control constitucional local.

Por otra parte, existen algunos incentivos en la normatividad local, como la no restricción de los efectos de la sentencia cuando un municipio impugne disposiciones generales de carácter estatal o la posibilidad de impugnar leyes y decretos en la acción de inconstitucionalidad sin considerar la condición de la parte que realiza la impugnación, aspectos que sí se delimitan en la Constitución federal.

La regulación de la normatividad veracruzana puede y debe ser útil para replantear la funcionalidad de futuras normas reglamentarias a partir de un modelo que obedezca a la subsidiariedad y complementariedad respecto de los instrumentos del orden nacional, pues en esta medida se fortalecerá la paulatina descentralización en la protección de derechos fundamentales y, en ese mismo orden de ideas, redimensionar el federalismo judicial mexicano.

C