

LAS SENTENCIAS DE LOS TRIBUNALES CONSTITUCIONALES

Ricardo MARTÍNEZ ESTRADA*

SUMARIO: I. *Controversia constitucional 46/2002. Antecedentes.* II. *Reflexión final.* III. *Bibliografía.*

Institución propia del Estado moderno hoy en día tanto en Europa como en América, la jurisdicción constitucional es la coronación del Estado de derecho o de su perfeccionamiento,¹ sin la cual no es posible concebir un Estado democrático.²

Sobre ese particular, cabe mencionar que la esencia de la jurisdicción constitucional, en una perspectiva jurídico-funcional, descansa en la protección de los derechos individuales, en la protección de las competencias de los órganos de gobierno del Estado, y entre sus demarcaciones territoriales (ya sean autonomías o Estados federados), en la garantía de la Constitución en su conjunto a través de los medios de control abstracto y concreto de las leyes.³

* Abogado de la U. Santo Tomás de Bogotá. Máster en Instituciones y políticas públicas de la Universidad de París I (Sorbona). Doctorado en derecho constitucional, Universidad de París II (Pantheon-Assas).

¹ La afirmación respecto al perfeccionamiento del Estado de derecho encuentra su origen en la doctrina alemana. Rubio Llorente, Francisco, “Seis tesis sobre la jurisdicción constitucional en Europa”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 12, núm. 35, mayo-agosto de 1992, p. 12.

² No pasamos por alto que para asegurar la legitimidad de los actos de las autoridades estatales y, por tanto, el Estado de derecho junto con la jurisdicción constitucional se presentan el control parlamentario, administrativo y el control ejercido por los ciudadanos, como lo destacan C. Bax y G. van der Tang, al afirmar: “The main instrument for securing the legitimacy of the said acts and decisions is the institution of control in its various forms —parliamentary, administrative, judicial— or control by the citizens themselves.” “Control in Constitutional Law”, *Theses on Control in Constitutional Law*, Kluwer Academic Publishers, Netherlands, 1993, p. 91.

³ Schneider, Hans Peter, “Jurisdicción constitucional y separación de poderes”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 2, núm. 5, mayo-agosto de 1982, p. 37.

Dicho control que se ejerce sobre las leyes impone diferenciar la función propia de la autoridad normativa por excelencia, a saber: el legislador, y la función que realizan los tribunales constitucionales en el control constitucional de las disposiciones que aquél crea.⁴

La distinción de aquella última función frente a la primera parte de la premisa de que ésta debe identificarse con la competencia para producir disposiciones agrupadas en documentos normativos con fuerza de ley, bajo el imperio de la libertad de configuración del legislador dentro del marco de posibilidades que la Constitución ofrece para albergar distintas preferencias ideológicas y políticas, en tanto que lo característico de la función de los tribunales constitucionales es el control de las normas jurídicas que se desprenden de las disposiciones por medio de la interpretación, bajo los principios de la exigencia de la interpretación conforme a la Constitución⁵ y el de conservación de la ley,⁶ cuando la declaratoria

⁴ En el presente trabajo se hace la distinción entre disposición y norma, que realiza, entre otros, Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas; entendida la primera como un enunciado, es decir, expresiones lingüísticas gramaticalmente completas que forman parte de un documento normativo que proviene del legislador, y entendiendo a la segunda como el significado atribuido a una disposición como consecuencia de su interpretación. *La producción jurídica y su control por el Tribunal Constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999, pp. 51 y ss.

⁵ Jiménez Campo señala que con la expresión “interpretación conforme a la Constitución” se hace referencia al principio “o máxima de hermenéutica según el cual de entre los varios entendimientos posibles de una regla de Derecho el intérprete ha de optar por aquel que mejor se acomode a los dictados constitucionales”, continúa el autor en cita: “Su fundamento específico reside, sin embargo, en la primacía de la Constitución o, si así se quiere decir, en el principio de constitucionalidad (art. 9.1 CE), pues la máxima que comentamos exige no ya una «atención» a la Constitución en la operación hermenéutica, sino, más precisamente, la acomodación de sus resultados, en la medida de lo posible, a los dispuesto en la Constitución. Dos rasgos fundamentales caracterizan a este principio: su imperatividad, ante todo, y su condición, en segundo lugar, de criterio sobre la interpretación, no de interpretación, de las normas”, *Enciclopedia jurídica básica*, Dir. Alfredo Montoya Melgar *et al.*, Madrid, Civitas, 1995, v. II, pp. 3681 y 3682.

⁶ La presunción de constitucionalidad a favor de la ley se presenta en el sistema por el hecho de proceder de un poder público con representación popular, cuestión que la Corte Constitucional española ha señalado en sus resoluciones: “Esta presunción es, además, tanto más enérgica cuanto más directa es la conexión del órgano con la voluntad popular y llega por eso a su grado máximo en el caso del legislador, que lo es, precisamente, por ser el representante de tal voluntad” (STC 66/1985, de 23 de mayo). Sobre ese particular, Pablo de Lora al comentar la tesis sostenida por James Bradley Thayer, acota: “Defender el principio *in dubio pro legislatore* implica que al que alega la inconstitucionalidad le corresponde la carga de la prueba y que ante la falta de elementos suficientes para constatarla se

de inconstitucionalidad con nulidad⁷ no tiene el efecto reparador como medio idóneo para la restauración de la juridicidad conculcada, sino, por el contrario, un resultado peyorativo⁸ para las situaciones jurídicas creadas bajo el amparo de la ley viciada.⁹

utiliza la presunción como forma de salir del *impasse*. La presunción de constitucionalidad opera por tanto *ex post*, una vez comprobado que la prueba de cargo no es suficiente para destruir la constitucionalidad de la ley”, continúa el autor en cita: “el Tribunal presume que la ley es constitucional (aunque de hecho pueda no serlo) una vez que le quedan dudas al respecto; hasta ese momento la ley es constitucional al igual que el reo es inocente”. En el mismo sentido se pronuncia Ferreres, quien es citado por Pablo de Lora; “...el juez constitucional no debe considerar que el principal enemigo de los derechos sea la mayoría parlamentaria. No hay razón, por tanto, para que proyecte una actitud de sospecha sobre las leyes que restringen derechos constitucionales”. Véase “La presunción de constitucionalidad de las leyes”, en Carbonell, Miguel (comp.), *Teoría constitucional y derechos fundamentales*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2002, pp. 425 y 426. Dichos argumentos los ha sostenido también la Corte Constitucional española al hablar de sus facultades para declarar la inconstitucionalidad de la ley al afirmar que únicamente puede ejercerla cuando “así lo exigen razones muy graves y sólidas; cuando un órgano constitucional o parte sustancial de él afirman la existencia de esa infracción, o cuando, de no ser declarada dicha infracción, un órgano judicial hubiera de verse en la situación de violar la Constitución...” (sentencia dictada el primero de junio de 1981).

⁷ Sobre el concepto de nulidad, Javier Jiménez Campo señala: “La nulidad es, ante todo, una sanción negativa o ablativa, por medio de la cual se cancelan o expulsan del mundo jurídico actos, disposiciones o fragmentos de unos u otros. Es también, en segundo lugar, un instrumento reparador, utilizable sólo cuando esa expulsión resulte el medio idóneo para la restauración de la juridicidad conculcada. Al primero de estos rasgos se refiere el Tribunal cuando afirma, enfáticamente, que es efecto inmediato de la anulación de cualquier norma su expulsión del ordenamiento jurídico de una vez por todas y para siempre, medida irreversible por su propia naturaleza (STC 166/94/2). Hace referencia al segundo cuando constata —por ejemplo— que «la sanción de nulidad, como medida estrictamente negativa, es manifiestamente incapaz para reordenar el régimen del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas...» “Que hacer con la Ley inconstitucional...”, p. 35.

⁸ Para Javier Jiménez Campo, por resultados peyorativos debe entenderse en dos sentidos: “En su acepción más propia, una anulación peyorativa sería la que, paradójicamente, agravase, siquiera *pro tempore*, la situación de inconstitucionalidad constatada... En un sentido más amplio o laxo, y también de más arriesgada identificación, anulación peyorativa sería también aquella que, aun reintegrando a la constitucionalidad la situación ordenada por la ley viciada, conmoviera desproporcionalmente, al hacerlo, elementos básicos del ordenamiento, con la consiguiente lesión de la seguridad jurídica”. “Sobre los límites del control de constitucionalidad de la ley”, *op. cit.*, p. 191.

⁹ En el mismo sentido se pronuncia Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier, *op. cit.*, pp. 51 y 255 y Marina Gascón Abellán, al comentar las sentencias interpretativas, en “La justicia constitucional: entre legislación y jurisdicción”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 41, 1994, p. 70.

Ahora bien, la consideración comparada de los sistemas europeos en el control de la constitucionalidad de la ley¹⁰ refleja la diversidad de medios con los que se repara la inconstitucionalidad advertida de esta última, a saber: “inconstitucionalidad de normas, pero no de las disposiciones que las expresan; declaración de mera inconstitucionalidad o de incompatibilidad con la Constitución de preceptos legales, con o sin llamamiento al legislador; declaración de inconstitucionalidad y anulación, asimilada esta última a la derogación legislativa (la *Aufhebung* austriaca) o dotada, para ciertos supuestos, de eficacia retroactiva, etcétera”.¹¹

Sin embargo, en el modelo adoptado en la Constitución Federal, en su artículo 105, fracción I, inciso k), párrafo segundo, y fracción II, último párrafo, se consagra la nulidad como sanción a la inconstitucionalidad constatada de las disposiciones sometidas a control de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad.¹²

Como puede advertirse, el Constituyente Permanente en la reforma de 1994 adoptó el modelo kelseniano de legislador negativo,¹³ pues el poder

¹⁰ El término de control constitucional de la ley importa no sólo la facultad del juez constitucional para declarar su inconstitucionalidad, sino el interpretarla para adecuarla a la Constitución e, incluso, manipularla para dicho fin. En el mismo sentido se pronuncia Javier Jiménez Campo al destacar: “Puede darse por supuesto que controlar la ley es algo distinto, y más amplio, que juzgar su constitucionalidad, único cometido que, en lo que ahora importa, corresponde al Tribunal Constitucional...”. “Sobre los límites del control de constitucionalidad de la ley” en *Las tensiones entre el Tribunal Constitucional y el legislador en la Europa actual*, Barcelona, Ariel, 1998, p. 171.

¹¹ Jiménez Campo, Javier, “Qué hacer con la Ley inconstitucional”, en Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, *La sentencia sobre la constitucionalidad de la ley*, Madrid, Tribunal Constitucional y Centro de Estudios Constitucionales, 1997, pp. 61 y 62.

¹² El artículo 105 constitucional hace alusión al concepto de invalidez como sinónimo de nulidad, como se advierte de su texto literal: “artículo 105.- I. k)... Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos... II. ... Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos...”.

¹³ En dicho modelo de control de las leyes la actividad del legislador negativo se circunscribe al análisis de la compatibilidad lógica entre dos enunciados normativos; por un lado, la Constitución; por el otro, la ley que se enjuicia, a efecto de expulsar del ordenamiento jurídico a esta última, restableciendo así la supremacía de aquélla, por lo que “to-

reformador no imaginó otro remedio frente a la inconstitucionalidad de la ley que su declaración de nulidad, por lo que en principio nuestro máximo tribunal no podría, en el ejercicio de su función, hacer uso de los diversos medios para reparar la inconstitucionalidad advertida, sólo suprimir o cancelar del ordenamiento la disposición viciada. Empero, con frecuencia la declaración de nulidad de la ley no es un medio apto para la reparación de la inconstitucionalidad apreciada, verbigracia, cuando se ejerce control constitucional respecto a una carencia de ley, que no puede ser anulada, o cuando los efectos de la anulación importen resultados que empeoren aún más la situación inconstitucional.

Sobre el método inconstitucionalidad-nulidad que plantea el modelo consagrado en nuestra Constitución, Modugno se pronunció, frente a la regulación italiana que contempla la nulidad como único medio reparador, por la necesidad de abandonarlo, afirmando que la inconstitucionalidad admite modulaciones, grados y ponderaciones:

Es ilusorio por tanto concebir la inconstitucionalidad como un dato o valor absoluto y el binomio constitucionalidad/inconstitucionalidad como una irreductible y categórica opción. La inconstitucionalidad es siempre una elección,

das las consideraciones políticas que dominan el problema de la formación del órgano legislativo no entran en juego cuando se trata de la anulación de las leyes. Aparece en este punto la distinción entre la elaboración y la simple anulación de las leyes. La anulación de una ley se produce, esencialmente, en aplicación de las normas de la Constitución. Está ausente casi por completo aquí la libre creación que caracteriza a la legislación. Mientras que el legislador no está vinculado a la Constitución más que con respecto al procedimiento y solamente de forma excepcional respecto al contenido de las leyes que debe dictar —y tan sólo por medio de principios y directrices generales—, la actividad del legislador negativo, de la jurisdicción constitucional, está, por el contrario, absolutamente determinada por la Constitución”. Kelsen, Hans, “La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)”, trad. de J. Ruiz Manero, en *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Madrid, Debate, 1988, p. 131. Debe apuntarse que en el modelo ideado por Kelsen, conforme lo destaca Gascón Abellán, el Tribunal Constitucional trataba de representar un intento de conciliación en la tensión política entre jueces y legisladores de los años veinte, “que tendría su culminación dramática en la República de Weimar, y en la tensión teórica entre un positivismo desacreditado y un Derecho libre desbocado...; de un lado, porque pretendía garantizar la supremacía de la Constitución sin comprometer la libertad política del Parlamento; de otro, porque asumiendo las enseñanzas del antiformalismo, quiso recuperar uno de los ideales de la filosofía iluminista y de la codificación, cual es el de la aplicación «lógica» y controlable del Derecho”. “La justicia constitucional: entre legislación y jurisdicción”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 41, 1994, p. 64.

un dato a revelar, y en el fondo es la Corte quien elige entre los distintos grados de conformidad del ordenamiento a la Constitución.¹⁴

Sobre ese último particular, acota Branca "...al juez constitucional se le reclama la eliminación del acto (y de la norma) que contraste con la Constitución, esto es, de un peligro que pende sobre el ordenamiento, y se le dota del arma más eficaz: la declaración de inconstitucionalidad, pero la ley no exige la utilización obligatoria de esta arma en todos los casos... de ahí la libertad de la Corte para elegir los diversos caminos más o menos purificadores".¹⁵

La elección del Tribunal Constitucional respecto a los distintos grados de conformidad del ordenamiento a la Constitución obedece, conforme afirma Lanzillo, a consideraciones de equidad, de racionalidad y de oportunidad política, asumiendo así facultades de política legislativa.¹⁶

Dichas facultades de política legislativa de los tribunales constitucionales europeos reflejan la diversidad de medios con los que se repara la inconstitucionalidad advertida de ley, señalados en párrafos anteriores, que por lo que hace a la presente intervención se destaca el de la declaración de mera inconstitucionalidad o de incompatibilidad con la Constitución de preceptos legales, con llamamiento al legislador.

Este último medio con el que se repara la inconstitucionalidad advertida ha sido utilizado recientemente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver, en sesión del diez de marzo de dos mil cinco, la controversia constitucional 46/2002, promovida por el municipio de San Pedro Garza García, estado de Nuevo León, en contra del Poder Legislativo de dicha entidad federativa, posicionándose así nuestro máximo tribunal en un operador jurídico de formidable influencia para el sistema mexicano, al replantear las relaciones entre Corte-Poder Legislativo, a efecto de llegar a un modelo de control constitucional colaborativo, un modelo que sin poner a discusión la autonomía del Poder Legislativo, da un equilibrio a la convivencia en el sistema entre la función principal de nuestra Suprema Corte, a saber: garantizar la supremacía de la Constitu-

¹⁴ Autor citado por Martín de la Vega, Augusto, *La sentencia constitucional en Italia*, prólogo de Antonio La Pégola, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, p. 258.

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ Lanzillo, R., "Poteri creativi della Corte Costituzionale nei giudizi incidentali sulla validità delle leggi", *Giurisprudenza forense e dotrinale come fonte di diritto*, Milán, Giuffrè, 1985, pp. 44 y 45.

ción, frente a la función de dicho poder que por su composición goza de una legitimidad democrática directa, cada vez que entren en juego los valores de defensa de la estabilidad institucional (división de poderes) y, como en la sentencia en comento, el marco constitucional que para el ámbito municipal estableció el Poder Constituyente Permanente al reformar el artículo 115 de la ley fundamental en 1999.

I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 46/2002. ANTECEDENTES

El municipio de San Pedro Garza García, estado de Nuevo León, por conducto de su presidente, síndico segundo y secretario del municipio, promovió una controversia constitucional en contra del Poder Legislativo del estado de Nuevo León, por su aquiescencia¹⁷ en la expedición de las disposiciones legales en materia municipal sobre las bases del procedimiento administrativo, incluyendo medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares, a lo que estaba constreñido a realizar hasta el veintiuno de marzo de dos mil uno,¹⁸ en virtud de la reforma al artículo 115 de la Constitución federal, publicada el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que si bien el Congreso del Estado de Nuevo León había efectuado diversas modificaciones a la Constitución Política local, a fin de adecuarla a las reformas del artículo 115 de la Constitución federal, no había realizado las adecuaciones pertinentes a las leyes secundarias municipales, a fin de desarrollar y dar plena eficacia a la multicitada reforma.

En ese contexto, el pleno de la Suprema Corte determinó que

indudablemente se está ante una infracción directa a lo dispuesto por el artículo segundo transitorio del Decreto que reformó el artículo 115 de la Constitución, dado que como se ha precisado el Congreso estatal no ha

¹⁷ Dicho término es el que mejor representa la omisión o silencio del legislador cuando está obligado a hacer algo porque la Constitución así lo prescribe, es decir, el silencio legislativo sujeto a control constitucional es una abstención de hacer aquello para lo que el legislador es competente y que, sin embargo, no se hace.

¹⁸ El plazo para realizar las adecuaciones a las leyes se desprende de los artículos 1o. y 2o. transitorios del decreto de reforma en comento.

acatado el mandato constitucional de legislar dentro del plazo que estableció el propio órgano reformador de la Constitución, aun cuando estaba obligado y, al no hacerlo así, conculca la supremacía constitucional e impide su plena eficacia.

Ante dicha violación a la Constitución federal, nuestro alto tribunal declaró fundada la controversia constitucional y vinculó al Congreso del Estado de Nuevo León, para que

dentro del segundo periodo de sesiones que, de acuerdo con los artículos 55 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León y 5o. de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de esa entidad, comprende del treinta de marzo al treinta de junio de dos mil cinco, deberá realizar las adecuaciones legales en materia municipal, ajustándose en su totalidad a lo dispuesto por el artículo 115 constitucional.

1. Análisis de la controversia constitucional

La Suprema Corte, al resolver la controversia constitucional en comentario, determinó que el Congreso del Estado de Nuevo León había incurrido en una omisión absoluta de legislar, pues,

si como se ha señalado, la obligación constitucional de adecuar la legislación municipal tenía un plazo determinado, la contravención a la Constitución Federal existe desde el momento en que dichas adecuaciones no se realizaron dentro de ese plazo, toda vez que atendiendo a nuestro sistema jurídico, si el legislador ordinario ha recibido del poder constituyente un determinado mandato y si no lo acata dentro del plazo establecido para ello, transgrede la supremacía constitucional.

Asimismo, nuestro alto tribunal determinó que con dicha omisión se originaba “una situación jurídica contraria a la Constitución”, que precisamente se tradujo en una transgresión del marco constitucional que para el ámbito municipal estableció el Poder Constituyente Permanente al reformar el artículo 115 constitucional, “al no haberse adecuado las disposiciones legales municipales y continuar vigentes las existentes”.

Como puede observarse, nuestra Corte Suprema ejerce su facultad de controlar la regularidad constitucional de los actos estatales respecto a dicha “situación jurídica contraria a la Constitución” y no sólo respecto a la

inactividad propia del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León; es decir, no se controla solamente la decisión política de no legislar, aun cuando la propia Constitución la imponía con un término perentorio, sino los efectos que produce dicho silencio al generar de suyo una situación contraria a la ley fundamental.

2. *Efectos de la sentencia*

Una vez que se constata la inconstitucionalidad de la omisión por parte de nuestro alto tribunal, la cuestión que se dilucidó fue la de la restauración de la juridicidad conculcada, lo que importó modificar el binomio inconstitucionalidad-nulidad, precisamente, porque una carencia de ley no puede ser anulada.

Sobre ese particular, es oportuno mencionar que una vez que se constata la inconstitucionalidad de la omisión, la reparación se puede dar a través de dos vías o métodos de restablecimiento de la constitucionalidad: el primero se presenta mediante la sola intervención y pronunciamiento del órgano de la jurisdicción constitucional, a saber: reparación inmediata,¹⁹ o bien mediante la intervención de otro órgano público, conocida como reparación mediata.

Una y otra vía son sólo alternativas en el orden lógico, pues los casos concretos de inconstitucionalidad pueden requerir su empleo sucesivo, y la adopción de uno u otro dependerá en mayor medida de las características propias de la controversia, en cuanto a los valores jurídicos que se tutelén, es decir, la Corte tendrá que ponderar en uno u otro caso si opta por un medio mediato o inmediato, mediante el balance de tres bienes jurídicos consagrados en la Constitución, a saber: supremacía constitucional, seguridad jurídica y los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución en favor de los ciudadanos,²⁰ a través de consideraciones de

¹⁹ Entre los medios inmediatos se encuentra en general, y no sólo respecto a las omisiones del legislador, la anulación, la interpretación conforme a la Constitución (*secundum Constitutionem*), o bien la manipulación directa de la norma.

²⁰ Como ejemplo de lo afirmado podemos citar el supuesto en el que la supremacía constitucional o los derechos de los ciudadanos se ven mermados por razones de seguridad jurídica, o bien por respeto a la libertad de configuración del legislador y/o las repercusiones económicas de una sentencia, cuando el Tribunal Constitucional austriaco retrasa la entrada en vigor de su sentencia constitucional hasta un total de 18 meses, durante los que se sigue aplicando la norma inconstitucional, sin posibilidad de que se impugne,

equidad, de racionalidad y de oportunidad política, asumiendo así facultades de política legislativa.

Ahora bien, nuestra Corte Suprema, a efecto de ejercer el control constitucional respecto a la quiescencia del legislador de Nuevo León, renunció a los medios inmediatos de reparación,²¹ al reconocer la libertad de configuración del Congreso local para normar la materia en cuestión, dentro del marco de posibilidades que la Constitución le ofrece, al afirmar en su sentencia:

Cabe precisar que, habiéndose estimado que sustancialmente no se ha acautado el mandato constitucional, independientemente de los razonamientos específicos o que sobre determinadas materias realiza el actor, corresponde al Congreso del Estado de Nuevo León, en ejercicio de su plena jurisdicción, realizar las adecuaciones necesarias de las leyes municipales al texto del artículo 115 constitucional, como se ordenó en el artículo segundo transitorio de la citada reforma a ese precepto.

En esa tesitura, la Corte optó por una técnica decisoria mediata para reparar la inconstitucionalidad advertida en respeto a la autonomía del Congreso del Estado de Nuevo León y en virtud de la característica propia del procedimiento legislativo, para que

dentro del segundo periodo de sesiones que, de acuerdo con los artículos 55 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León y 5o. de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de esa entidad, comprende del treinta de marzo al treinta de junio de dos mil cinco, deberá realizar las adecuaciones legales en materia municipal, ajustándose en su totalidad a lo dispuesto por el artículo 115 constitucional.

infringiéndose el derecho subjetivo de los ciudadanos o un principio constitucional hasta en tanto el Poder Legislativo no repara el vicio inconstitucional destacado por el tribunal. Otro ejemplo se presenta cuando se da prioridad a la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, cuando se adiciona un supuesto normativo no contemplado en la norma en favor del principio de igualdad, dando pauta a la adopción de una sentencia aditiva o sustitutiva, según el caso.

²¹ La Suprema Corte pudo optar por una sentencia aditiva como medio inmediato para reparar la omisión destacada; empero, no lo hizo, dada la complejidad de las disposiciones legales en juego, como lo son las bases del procedimiento administrativo, incluyendo medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares.

II. REFLEXIÓN FINAL

La adopción de la sentencia en comento por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación da nacimiento a un tema actual y pasado debatido ampliamente por la doctrina constitucional tanto en el continente americano como en Europa, que partiendo del examen de los efectos típicos de las sentencias que declaran la inconstitucionalidad de una norma expresa o de una situación contraria a la Constitución que se genera por una omisión legislativa, abundan en un examen inevitablemente más amplio y complejo de la fórmula expresa del *giudicato costituzionale*, inconstitucionalidad-nulidad.

En efecto, la legitimidad y oportunidad de la adopción de la sentencia en estudio importa ponderar una serie de consideraciones que caracterizan la relación entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Poder Legislativo como tal.

Como es conocido para el foro y la academia, tales relaciones se han circunscrito en la mayoría de los casos a la declaratoria de inconstitucionalidad de las leyes que el legislativo crea por parte de nuestro alto tribunal, para que posteriormente, si así se decide por el órgano de representación, sean reformadas o derogadas, como usualmente sucede en materia fiscal, para subsanar el vicio de inconstitucionalidad destacado por la Corte.

Aunado a lo anterior, la adopción de este tipo de sentencia por parte de la Corte obedece a que la reparación inmediata de la inconstitucionalidad advertida traería aparejado el comprometer su propia legitimidad constitucional frente al legislador, este último que ante el abanico de soluciones que puede dar el ordenamiento para subsanar la omisión destacada, por su configuración y por la característica propia del procedimiento legislativo, es el único facultado para reparar dicho vicio.

Cabe agregar que la potencialidad de la Suprema Corte de Justicia para erigirse como un operador jurídico de formidable influencia para el sistema deriva de la plena fuerza normativa de todos los enunciados constitucionales, incluyendo las llamadas reglas programáticas, actualizándose los principios consagrados en la ley fundamental en las resoluciones de los conflictos de constitucionalidad que se le plantean, definiendo así el contenido vinculante de la Constitución en relación con el ámbito de libre configuración del legislador, y delineando su legitimidad constitucional frente a este último en el sistema.

En efecto, bajo el principio de legitimidad constitucional²² la Corte procede a materializar positivamente el dictado constitucional (los valores, objetivos y fines a salvaguardar por la Constitución), entendiendo éste “como un valor susceptible de desarrollo y evolución, y no como un dato negativamente limitado, históricamente determinado e invariable”.²³

De esa guisa, resulta que “no existe pues un orden constitucional separado del legislativo sino una situación normativa concreta que es el precipitado de ambos y sobre la que la Corte interviene a fin de realizar los valores constitucionales en cada momento emergentes”.²⁴

En esa tesitura, es dable afirmar que si el sentido de la actividad de nuestro alto tribunal se encuentra presidido por un principio de constitucionalidad, así entendido, no parece ilógico que su función asuma caracteres mucho más incisivos que los de la simple anulación de leyes, pues se encuentra vinculado a conservar y al mismo tiempo modificar el sistema, y por tanto le es inherente la función de intérprete y custodio de la Constitución y de instancia vinculante en cuestiones constitucionales, para efecto de hacer efectivas las normas constitucionales frente a las omisiones del legislador.

En esa tesitura, la sentencia en estudio replantea las relaciones entre la Suprema Corte y el Poder Legislativo, a efecto de llegar a un modelo de control constitucional colaborativo, un modelo que sin poner a discusión la autonomía del Poder Legislativo da un equilibrio a la convivencia en el sistema entre la función propia de la Corte, a saber: garantizar la supremacía de la Constitución, frente a la función de dicho poder, cada vez que entren en juego los valores de defensa de la estabilidad institucional (división de poderes) y, como en el presente caso, el marco constitucional que para el ámbito municipal estableció el Poder Constituyente Permanente al reformar el artículo 115 de la ley fundamental.

Es verdad que es difícil trazar una línea entre la función de la Corte, de cualquier forma limitada por el ordenamiento, y acción discrecional del legislador, para subsanar la inconstitucionalidad de la situación creada por el silencio legislativo; empero, el sistema de colaboración propuesto por la

²² El principio de legitimidad constitucional, conforme al pensamiento de Modugno, se presenta como “il fondamento, la ratio della posizione della Corte nel sistema”, al cual deben reconducirse todas las funciones de la Corte y no únicamente las de control de constitucionalidad de las leyes. Autor citado Martín de la Vega, Augusto, *op. cit.*, p. 258.

²³ *Idem.*

²⁴ *Ibidem*, p. 259.

sentencia en estudio estimula de suyo el normal proceso de autointegración del sistema jurídico por parte de las instituciones legitimadas para ello por la ley fundamental, aun cuando se sacrifica de manera temporal la reparación inmediata del marco constitucional que para el ámbito municipal estableció el Poder Constituyente Permanente mediante la reforma de 1999.

Sobre ese último particular, cabe preguntarse si la adopción de una sentencia aditiva de principio, como lo hace el Tribunal Constitucional italiano, y sin lesionarse la discrecionalidad del legislador ante la pluralidad de situaciones posibles que otorga el texto constitucional, la Suprema Corte en su papel de garante del marco de competencias de los órganos del Estado federal, fijara principios generales para que el municipio actor pueda ejercer las funciones que le corresponden como poder público con base en la reforma de 1999, para dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares, hasta en tanto el Congreso local emita las disposiciones correspondientes para hacer efectivas las multicitadas reformas,²⁵ respetándose así la autonomía del Poder Legislativo y las facultades consagradas en la ley fundamental por el constituyente permanente en favor del municipio, mediante la reforma al artículo 115 constitucional de 1999.

Cabe mencionar que la característica propia de la sentencia aditiva de principio, como medio inmediato para reparar la inconstitucionalidad advertida, es la idónea ante la generalidad de la omisión advertida por la Corte, en virtud de que el dispositivo aditivo “tradicional”,²⁶ no puede

²⁵ La Corte Constitucional italiana ha creado dicha tipología de sentencia, también llamada “sentencia mecanismo”, “sentencia-delegación” o “aditiva con dispositivo genérico”, cuando la inconstitucionalidad de la norma no se puede reparar a través de una decisión aditiva o sustitutiva, porque la solución no se puede obtener directamente del ordenamiento, y a efecto de no lesionar la discrecionalidad del legislador ante la pluralidad de situaciones posibles que otorga el texto constitucional, por lo que fija un principio general que debe ser actualizado a través de la intervención del Poder Legislativo, pero al que el juez, con ciertos límites, puede acudir para resolver el caso en concreto que se le plantea. La tipología de sentencia en comento importa la colaboración entre el juez de las leyes, el Poder Legislativo y los jueces, actuando cada uno en el ámbito de sus competencias constitucionales. Entre las obras más completas sobre la sentencia en comento se pueden consultar la de Gianpaolo Parodi, *La sentenza additiva a dispositivo generico*, Torino, G. Giappichelli, 1996, pp. 361; Parodi, “Le sentenze additive di principio”, *Foro It.*, 1998, V, 160 ss.; Anzon, “Nuove tecniche decisorie della Corte costituzionale”, *Giur. Cost.*, 1992, 3199 ss.

²⁶ Para Francisco Javier Díaz Revorio, las sentencias aditivas son “aquellas que declaran la inconstitucionalidad de una parte del contenido normativo derivado conjunta-

legítimamente reparar las omisiones indeterminadas, dado que la pluralidad de soluciones diferentes desde el punto de vista del parámetro de control constitucional para legislar respecto a los medios procesales para dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares son facultad del Congreso local, respecto de las cuales puede y debe optar.

III. BIBLIOGRAFÍA

- ANZON, “Nuove tecniche decisorie della Corte costituzionale”, *Giur. Cost.*, 1992.
- BAX C. y VAN DER Tang, G., *Control in constitutional law, Theses on Control in Constitutional Law*, Netherlands, Kluwer Academic Publishers, 1993.
- LORA, Pablo de, “La presunción de constitucionalidad de las leyes”, en CARBONELL, Miguel (comp.), *Teoría constitucional y derechos fundamentales*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2002.
- DÍAZ REVORIO, Francisco Javier, *Las sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional*, Lex Nova, 2001.
- AJA, Eliseo y GONZÁLEZ BEILFUSS, Markus, *Las tensiones entre el Tribunal Constitucional y el legislador en la Europa actual*, Barcelona, Ariel, 1998.

mente o de forma compleja de una disposición textual, que sin embargo queda inalterada”, añadiendo el autor en cita: “sin afectar al texto de la disposición, producen un efecto de extensión o ampliación de su contenido normativo, señalando que dicho contenido debe incluir algo que el texto de la disposición no prevé expresamente”. Véase *Las sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional*, Lex Nova, 2001, pp. 133-134 y 165. Por su parte, Ángela Figueruelo señala que las sentencias aditivas tienen como fin “la transformación del significado de una ley sometida a control, antes que su eliminación o interpretación conforme a la Constitución. Suponen una función positiva o integradora del Tribunal, en contraste con la función nomofiláctica característica de un legislador negativo”. Véase “La incidencia positiva del Tribunal Constitucional en el Poder Legislativo”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 79-83, 1993, p. 70. Para Andrea Pertici, la Corte Costituzionale con las sentencias manipulativas transforma la norma, en lugar de eliminarla o interpretarla. Véase “Le sentenze manipolative, en il processo costituzionale: la tipologia delle decisioni”, *Il Foro Italiano*, Roma, vol. CXXI, anno CXXIII, 1998, p. 152. Finalmente, Zagrebelsky acota que con este tipo de sentencias, la Corte Constitucional declara la ilegitimidad de una norma “nella parte in cui non prevede che”, agregando, por tanto, el elemento faltante al texto normativo. Véase *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, p. 298.

- EZQUIAGA GANUZAS, Francisco Javier, *La producción jurídica y su control por el Tribunal Constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999.
- FIGUERUELO, Ángela, “La incidencia positiva del Tribunal Constitucional en el Poder Legislativo”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núms. 79-83, 1993.
- GASCÓN ABELLÁN, Marina, “La justicia constitucional: entre legislación y jurisdicción”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 41, 1994.
- MONTOYA MELGAR, Alfredo *et al.* (dirs.), *Enciclopedia jurídica básica*, Madrid, Civitas, 1995, vol. II.
- PARODI, Gianpaolo, *La sentenza additiva a dispositivo generico*, Torino, G. Giappichelli, 1996.
- JIMÉNEZ CAMPO, Javier, “Qué hacer con la ley inconstitucional”, Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, *La sentencia sobre la constitucionalidad de la ley*, Madrid, Tribunal Constitucional y Centro de Estudios Constitucionales, 1997.
- KELSEN, Hans, “La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional)”, trad. de J. Ruiz Manero, en *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Madrid, Debate, 1988.
- MARTÍN DE LA VEGA, Augusto, *La sentencia constitucional en Italia*, prólogo de Antonio La Pèrgola, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.
- PARODI, “Le sentenze additive di principio”, *Foro It.*, 1998, V.
- PERTICI, Andrea, “Le sentenze manipolative”, *Il processo costituzionale: la tipologia delle decisioni*, Roma, Il Foro Italiano, vol. CXXI, anno CXXIII, 1998.
- LANZILLO, R., *Poteri creativi della Corte Costituzionale nei giudizi incidentali sulla validità delle leggi*, *Giurisprudenza forense e dotrinale como fonte di diritto*, Milán, Giuffrè, 1985.
- RUBIO LLORENTE Francisco, “Seis tesis sobre la jurisdicción constitucional en Europa”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 12, núm. 35, mayo-agosto de 1992.
- SCHNEIDER, Hans Peter, “Jurisdicción constitucional y separación de poderes”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 2, núm. 5, mayo-agosto de 1982.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988.