

LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL. ESTUDIO DE MACROCOMPARACIÓN

María del Pilar HERNÁNDEZ*

La garantía es parte esencial condición indispensable para la existencia de un derecho.

Peter HÄBERLE

SUMARIO: I. Ad honorem. II. *Consideraciones previas*. III. *Breve excursus histórico-doctrinal*. IV. *Jurisdicción constitucional patria en contrastación con algún derecho extranjero*. V. *Bibliografía*.

I. AD HONOREM

Homenajear u honrar al maestro Héctor Fix-Zamudio, intemporalmente, en tanto acto que trasciende de su persona por, en su sentido lexicográfico, la buena reputación que le sigue a la virtud, al mérito o a las acciones, es unir, en el caso personalísimo, el agradecimiento como un sentimiento que difícilmente puede llegar a comunicarse en su intensidad en unas cuantas líneas, máxime cuando el genio en nada es comparable al de quien se honra.

II. CONSIDERACIONES PREVIAS

A partir de la segunda mitad del siglo XX, una de las tendencias más relevantes del constitucionalismo moderno consistió en la incorporación

* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

de tribunales constitucionales a los sistemas jurídicos con tradición romano-germano-canónica,¹ que han sido analizados y expuestos por la publicística en razón de su procedencia geográfica y la potestad de los tribunales ordinario o no, para conocer de la constitucionalidad de las normas y que, vale precisar por efectos metodológicos, será la clave de bóveda de la presente contribución.

No obstante lo anterior, vale señalar que a partir de la última década del siglo XX, Francisco Rubio Llorente ha asentado que la contraposición entre el modelo americano (control difuso) y el europeo (control concentrado) es un método de estudio que sería mejor abandonar. En parte, como consecuencia de la aproximación entre ellos, pero, sobre todo, porque la diversificación de los sistemas europeos ha hecho perder utilidad analítica a los modelos.

Hablar hoy de un sistema europeo carece de sentido, porque aparecen más diferencias entre ellos, que entre uno de ellos y el norteamericano. La jurisdicción constitucional se basa en el *telos* específico de cada uno de ellos, *id. est.*, en su centro de atención principal, así, el profesor español distingue dos modelos bien diferenciados: el modelo que propone asegurar la constitucionalidad de la ley, y el modelo que persigue garantizar la vigencia de los derechos.²

III. BREVE *EXCURSUS* HISTÓRICO-DOCTRINAL

Los mecanismos que poseen los tribunales constitucionales se encuentran actualmente sistematizados científicamente; sin embargo, encontra-

¹ Debemos de entender por Tribunal Constitucional, al órgano constitucional autónomo de carácter jurisdiccional, creado *ad hoc* para resolver todas las cuestiones de control constitucional. Este organismo puede recibir diversas denominaciones, ya sea como corte constitucional, consejo constitucional o como sala constitucional. Al igual se puede localizar fuera del aparato jurisdiccional ordinario (Chile, Ecuador, Guatemala, España, Perú y Portugal); dentro del aparato jurisdiccional (Bolivia y Colombia); dentro de los tribunales o cortes supremas como salas constitucionales (Salvador, Costa Rica, Nicaragua, Paraguay y Venezuela), o como cortes o tribunales supremos que realizan funciones constitucionales (Argentina, Brasil, Honduras, México, Panamá y Uruguay). Véase García Pelayo, Manuel, "El status del Tribunal Constitucional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, núm. 1, 1981, p. 12; Hernández, María del Pilar, "Autonomía de los órganos electorales", *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 1, enero-junio de 2003.

² Rubio Llorente, Francisco "Tendencias actuales de la jurisdicción constitucional en Europa", *Estudios sobre jurisdicción constitucional*, Madrid, Mc Graw Hill, 1998.

mos antecedentes en el derecho romano, donde el interdicto pretoriano, *homine libero exhibendo* y la *intercessio tribunicia* (Ley I, Lib. XLIII, tit. XXIX del Digesto),³ funcionaba como garantía a normas superiores.

En el reinado de Aragón, durante la Edad Media, siglos XIV y XV, aparece la figura del *justicia mayor*,⁴ persona a la que se le asignaba la tutela y el amparo de los ciudadanos aragoneses en contra de cualquier vulneración a sus fueros, a guisa de ejemplo, el denominado “privilegio general”.⁵

En el siglo XVII, en Inglaterra, surge el *habeas corpus*,⁶ figura procesal que protege el derecho a la libertad; así, desde sus inicios, esta figura

³ Desde la institución del *homine libero exhibendo* contenido en el Digesto —acción interdicial que ejercía ante el pretor el hombre libre para recuperar su libertad cuando se le había dado el trato que entonces se daba a los esclavos— que promulgaba la exigencia de libertad de un hombre detenido sin causa, se comenzó a gestar el mecanismo ideal para la protección de la libertad de tránsito o ambulatoria pasando por diferentes etapas a través de la historia experimentando constantemente una evolución en su doctrina.

⁴ También conocido bajo la denominación de justicia de Aragón, era el caballero que por nombramiento real, a propuesta del Reino, se erigía en juez medio entre éste y el monarca, tiene su origen en el justicia de la Corte, cuya presencia se detecta hacia 1162. Quien era designado para tal cargo debía poseer riqueza suficiente, ostentando la potestad bien de pronunciar las sentencias tras la deliberación del rey con los barones, ya asesorando al mayordomo, cuando éste era el que actuaba en uso de su jurisdicción propia. Su presencia se acentúa a partir de 1221 y su situación se consolida tras la Cortes de 1265 y a través del Privilegio General de 1283, que confirman su condición de juez medio y le atribuyen la capacidad de intervenir en las decisiones reales sobre la retirada o el embargo de los honores a los hombres pudientes o richohombres y el de las mesnadas a los mesnaderos. Se constituye también en el principal guardián del ordenamiento foral. La institución del justicia ha sufrido diversos avatares a lo largo de la historia por su defensa de las leyes y llegó a soportar crueles represalias en el ejercicio de su poder, queda de ejemplo el caso de Juan de Lanuza, 20 de diciembre de 1591, quien fue ejecutado por enfrentarse a la voluntad del rey de España, Felipe II, que había penetrado en Aragón con sus ejércitos, contrariando fueros que el mismo rey había firmado y se había obligado a respetar. Juan de Lanuza fue decapitado en un cadalso levantado en el mercado de la ciudad de Zaragoza. La institución quedó abolida definitivamente en 1711, con la promulgación de los decretos de Felipe V. Para algunos autores españoles, el justicia mayor recupera su vigencia a través del defensor del pueblo, para otros el símil es incorrecto.

⁵ Otorgado por Pedro III en 1283 y elevado a la condición de fuero por Pedro IV en 1348. Véase Fairén Guillén, Víctor, *Antecedentes aragoneses de los juicios de amparo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1971, p. 69.

⁶ Como se recordará, el origen de las Constituciones en la historia europea se remonta a las luchas entre la monarquía absoluta y la nobleza latifundista en Inglaterra, consecuencia del *iter* de hechos que se suceden es la concreción del primer acto legislativo que marca el paso de la monarquía absoluta a la monarquía constitucional vía el

fue vista como el principal instrumento de defensa del ciudadano, tal como consta en la primera carta magna en su artículo 39: “Ningún hombre libre será hecho preso, ni despojado de sus derechos ni de sus bienes, ni declarado fuera de la ley, ni exiliado, ni perjudicado en su posición de cualquier forma; tampoco procederemos con fuerza contra él, ni mandaremos que otros lo hagan, a no ser por un juzgamiento legal de sus pares y por la ley del país”.⁷

La sentencia del juez Marshall dentro del juicio *Marbury vs. Madison*, del 24 de febrero de 1803, criterio que deviene memorable y parte aguas de la consolidación del *judicial review*, al sostener que la responsabilidad del Tribunal Supremo de derogar la legislación inconstitucional era una consecuencia necesaria de su prometido deber de sostener la Constitución. El juramento de inviolabilidad y supremacía constitucional⁸ no podía cumplirse de otra manera. “Es claramente competencia del departamento judicial decir qué es la ley”, declaró Marshall, la Constitución es una norma suprema y fundamental, como tal, las leyes inferiores deben tener verificada su constitucionalidad en ésta;⁹ se consolida, así, el pri-

Acuerdo de Clarendon en 1166. En el marco de esta transición se expide la Carta Magna de 1215, derivada del conflicto entre el rey Juan sin Tierra y los barones. Posteriormente se imponen nuevas limitaciones al poder absoluto, garantizándoseles a los individuos ciertos derechos fundamentales. Así, tenemos que en 1629 el *Petition of Rights*, el *Habeas Corpus Act* de 26 de mayo 1679 y principalmente el *Bill of Rights* de 1689.

⁷ El *habeas corpus* surge en el derecho romano bajo la forma de interdicto, fórmula ésta utilizada por el pretor para ordenar o prohibir la práctica de algún acto y, entre ellos, el *interdictum de homine libero exhibendi* era otorgado a cualquier persona del pueblo, para reclamar ante el pretor la exhibición de un hombre libre injustamente detenido. Los *interdicta* eran de derecho privado, utilizable de particular a particular, con la evolución del Estado, el *habeas corpus* extendió su amparo a los ciudadanos no sólo contra actos del Poder Ejecutivo sino, también, contra los actos de los funcionarios.

⁸ Contrario a lo que se ha dicho en torno a la ponderación de la supremacía constitucional en el derecho anglosajón, existe un antecedente en el derecho inglés que alude a un denominado *fundamental law* y es aquel que se condensa en la sentencia del juez Edward Coke, quien en el caso *Bonham*, de 1610, introdujo tal concepto y sostuvo “que el *common law* gozaba de supremacía sobre los actos del rey y aun sobre las leyes del Parlamento y de estos principios, dos iban a prosperar en Inglaterra: el de la limitación de las autoridades ejecutivas por la superioridad de la Ley y el de que los jueces hicieran valer tal supremacía”. González Rivas, Juan José, *La justicia constitucional: derecho comparado y español*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1985, p. 33.

⁹ Como se recordará, el Supremo Tribunal desempeña un complejo rol en el sistema de control constitucional, que deriva de su autoridad para invalidar la legislación o los actos de gobierno que, en la opinión motivada del Tribunal, sean incompatibles con la

mer modelo de control de la constitucionalidad de las normas, a saber: “el sistema desconcentrado difuso de constitucionalidad”.¹⁰

En tal sistema “se denota la competencia de los tribunales ordinarios para conocer de la constitucionalidad de las normas, limitándose la resolución al caso concreto, *i. e.*, no existe un órgano constitucional autónomo y especializado que conozca del control de las normas o un supremo tribunal que pretenda el monopolio de dicho control”,¹¹ aunado a aquel control ha de significarse el papel que desempeña la doctrina del precedente (*stare decisis*) dentro del derecho norteamericano y que deviene en

Constitución. Este poder de *judicial review* ha dado a la Corte una crucial responsabilidad en el aseguramiento de los derechos individuales, así como en el mantenimiento de una “Constitución viva”, en donde sus disposiciones se redimensionan en su aplicación a inéditas y complicadas situaciones. La función de la revisión judicial es consecuencia de una labor judicial y doctrinal que se remonta a una data anterior a la sanción de la Constitución norteamericana de 1789, esto es, una labor que se concreta en la derogación, por parte de los tribunales locales, de actos legislativos contrarios a las Constituciones locales. En el ámbito de la doctrina —amén de la posición que los denominados “padres fundadores” respecto de la función que estaba llamado a jugar el Tribunal Supremo en relación con la Constitución—, Alexander Hamilton y James Madison expresaron la importancia de la revisión judicial en los “Papeles del Federalista”, expresando la urgencia de adoptar la Constitución. Hamilton había escrito que mediante la práctica de la revisión judicial el Tribunal aseguraría que la voluntad de todo el pueblo, tal y como se expresara en la Constitución, prevalecería sobre la voluntad de una legislatura, cuyas leyes podían expresar solamente la voluntad momentánea de una parte del pueblo. Por su parte, Madison había escrito que la interpretación constitucional debía dejarse al juicio razonado de jueces independientes, más que al tumulto y el conflicto del proceso político. Si cada cuestión constitucional tuviera que decidirse mediante una negociación política pública, argumentaba Madison, la Constitución quedaría reducida a ser un campo de batalla de las facciones, de la pasión política y del espíritu de partido.

¹⁰ El control constitucional difuso o americano consiste en la capacidad que posee todo juez para conocer en su jurisdicción de la constitucionalidad de una ley y declararla inconstitucional según sea el caso.

¹¹ El caso mexicano es por demás singular y evidencia la ausencia de una técnica legislativa que establezca la lógica de las normas a ser aplicadas, nos explicamos, no obstante que a partir de 1994 se concentra el control de constitucionalidad en un órgano del Poder Judicial de la Federación (Suprema Corte de Justicia de la Nación), permanece vigente el texto del artículo 131 de la propia Constitución federal, que contempla el denominado control difuso de constitucionalidad al disponer: artículo 133. Esta constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados.

un estándar de unificación de criterios en razón de su obligatoriedad y, en consecuencia, su efecto expansivo.

Tiene una data posterior al control difuso el denominado control concentrado o europeo que, bien apreciado y amén de la influencia del *judicial review*, deriva de dos notorias influencias, a saber:

Una proveniente del Imperio alemán y de la Monarquía Austro-Húngara que tiene su corolario en la Constitución alemana de Weimar que prevé la existencia de un tribunal al que se le habrían de confiar los conflictos entre los poderes constitucionales y, especialmente, entre los distintos entes territoriales propios de la organización federal.

La otra, derivada del genio de Hans Kelsen y que se conoce como sistema austriaco, plasmado en la Constitución de 1920, sistema que fue internacionalizado por su creador en 1928, en su obra *La garantie jurisdictionnelle de la Constitution*.¹²

El sistema es perfeccionado vía la reforma a la Constitución austriaca de 1929, prescribiéndose la concentración del control jurisdiccional de constitucionalidad de las leyes en un sólo tribunal (alta Corte Constitucional austriaca).

En el control concentrado “se confiere a un sólo órgano estatal, autónomo y no adscrito a los poderes constituidos tradicionales —la fórmula trinitaria legislativo, ejecutivo y judicial—, la potestad de actuar como juez constitucional anulando ciertos actos estatales como leyes o actos de similar rango dictados en ejecución directa de la Constitución”.

De este último tipo de control nace la figura del Tribunal Constitucional, que, generalmente, desarrolla la jurisdicción constitucional en tres rubros:

1. Control de constitucionalidad de leyes y tratados.
2. Recursos protectores de los derechos humanos.
3. Solución de conflictos constitucionales.

Conviene realizar un estudio sobre algunos tópicos con relación a la jurisdicción constitucional, tomando en consideración la influencia que la doctrina europea ha tenido en nuestro orden jurídico y en clave comparatista.¹³

¹² Kelsen, Hans, “La garantie jurisdictionnelle de la Constitution”, *Reveu du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, París, 1928. Existe traducción de Rolando Tamayo y Salmorán, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

¹³ Véase Biscaretti di Ruffia, Paolo, “Introducción al derecho constitucional comparado. Las formas de Estado y formas de gobierno”, *Las Constituciones modernas*, trad. de Héctor Fix-Zamudio, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 80.

IV. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL PATRIA EN CONTRASTACIÓN CON ALGÚN DERECHO EXTRANJERO

Desde la Constitución de 1812 se inicia la historia del control constitucional en México; sin embargo, es a partir de la reforma constitucional de 1994 que se modifican diversos artículos de la Constitución de 1917, y que se erige en el parte aguas para la consolidación de una verdadera jurisdicción constitucional.

La reforma constitucional aprobada el 31 de diciembre de 1994, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1o. de enero de 1995,¹⁴ otorga una nueva tonalidad al órgano máximo del Poder Judicial Federal, convirtiéndolo en un verdadero Tribunal Constitucional, transformación que se venía dando a partir de la diversa 1988, la cual confirió a la Suprema Corte el carácter de intérprete máximo y final de la constitucionalidad.

Vale señalar los aspectos más relevantes de las modificaciones fundamentales de 1994, así:

- a) Se reduce de 26 a 11 el número de integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- b) Creación del Consejo de la Judicatura Federal, como órgano administrativo auxiliar de la Suprema Corte de Justicia.¹⁵
- c) Reforma del artículo 105 constitucional en sus dos primeras fracciones modificando, en la primera, la procedencia de la controversia constitucional,¹⁶ ampliando los sujetos legitimados y la posibilidad de dicha figura a ser utilizada por entidades, poderes u órganos constituidos, contra actos y/o disposiciones generales que violenten o vulneren sus esferas competenciales.

En la fracción II del citado artículo se incorpora, por primera vez, al constitucionalismo mexicano la figura de la acción de inconstitu-

¹⁴ El 11 de mayo de 1995 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

¹⁵ La función de primordial del Consejo de la Judicatura Federal se resume en el carácter administrativo que este organismo posee, sin olvidar que es la figura encargada de la vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte. El Consejo de la Judicatura viene a descargar la función administrativa, para que de esta manera la Suprema Corte se convirtiera en un tribunal constitucional.

¹⁶ La controversia constitucional es un procedimiento de control de constitucionalidad de carácter concreto, ya que a través de ésta se resuelven los conflictos competenciales que se susciten entre órganos territoriales y/o poderes.

cionalidad, a través de la cual las minorías legislativas —parlamentarias, entendemos personalmente por tales, aquellas que conforman partidariamente bien los diputados, ya los senadores, acordes con la fuerza política-electoral, pero que no llegan a ser decisivas por sí mismas para la toma de decisiones en el seno de la asamblea, parlamento, congreso, etcétera— y el procurador general de la República pueden impugnar leyes o tratados internacionales que consideren inconstitucionales.

- d) La incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, erigiéndose, en materia electoral, como el máximo órgano competente en materia de constitucionalidad electoral,¹⁷ situación ésta que cambió radicalmente con el criterio sentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2/2000, del 23 de mayo de 2003.
- e) La separación del procurador general de la República, del cargo de consejero jurídico de la Presidencia, buscándose así una independencia funcional.
- f) El inicio de la novena época jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Actualmente, nuestra Suprema Corte se compone de once ministros (artículo 94, párrafo 3, de la Constitución), los cuales funcionan en Pleno o en dos salas;¹⁸ los ministros son nombrados por dos terceras partes de los miembros presentes del Senado a propuesta del presidente de la República y duran en su encargo quince años improrrogables, y se sustituyen de forma escalonada.

Nuestra jurisdicción constitucional cumple con los tres tipos de control constitucional que comentamos anteriormente, cada uno con sus propias particularidades.

¹⁷ Anteriormente, el Tribunal Electoral del Poder Judicial era el máximo órgano en materia electoral, conociendo a través del juicio de revisión constitucional de cuestiones de legalidad y constitucionalidad; sin embargo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el 23 de mayo de 2002, la contradicción de tesis 2/2000, determinó que el Tribunal Electoral no es competente para conocer de cuestiones de constitucionalidad. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, Novena Época, t. XV, junio de 2002, p. 5, reduciendo al Pleno de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a un mero tribunal de casación.

¹⁸ Las salas se integran por cinco ministros, el ministro presidente no integra sala.

1. *Control de constitucionalidad de leyes y tratados*

En México, el control de constitucionalidad de leyes y tratados es desarrollado vía un sólo mecanismo jurisdiccional de control de la constitucionalidad abstracto, como lo es la acción de inconstitucionalidad.¹⁹

Entendemos por control abstracto²⁰ aquel de carácter *a posteriori* que se endereza en vía principal y directa al ataque de la inconstitucionalidad de las normas en interés de su defensa objetiva, y que se diferencia del control concreto, al señalar de Faller:

... la distinción, usual en la República Federal alemana, entre control normativo abstracto y concreto, jurídicamente no muy precisa, establece una diferencia entre quienes están facultados para plantear la cuestión sobre la constitucionalidad. En cuanto que el control abstracto parece estar ligado a la legitimación restringida a ciertos órganos políticos que en su caso, ejercitaron la acción no para defender sus propios derechos o intereses, sino más bien para actuar en defensa objetiva de la constitución en interés de la Constitución y su supremacía.²¹

En nuestro sistema jurídico, la legitimación en la acción de inconstitucionalidad, está limitada a ciertos órganos políticos, como son minorías

¹⁹ Es cierto que a través del juicio de amparo, un sujeto puede promover la revisión de la constitucionalidad de una ley o de un tratado, sin embargo, esta perspectiva no es estudiada en este rubro por no poseer características de generalidad, por lo que se estudiará en el siguiente punto.

²⁰ En vía principal, la norma legal es impugnada directamente ante la corte o tribunal constitucional (cualquiera que sea su denominación), siendo la declaración de inconstitucionalidad el objeto directo e inmediato de la pretensión procesal: no se requiere, pues, que se hayan visto afectados derechos o intereses concretos, o que la aplicación de la norma haya dado lugar a un litigio. Lo que se ventila es simplemente la adecuación, en abstracto, de la norma impugnada a los mandatos constitucionales; de ahí que a veces se denomine esta vía control abstracto de constitucionalidad de normas. Para Edgar Corso, el control abstracto es aquel que "... tiene lugar a partir de la existencia jurídica de la ley —la promulgación—, o bien, a partir de su publicación, o incluso, de su entrada en vigor, es decir, cuando todavía no existe un acto de aplicación de la misma. El segundo, en cambio, se efectúa una vez que la ley es aplicada". Véase "La cuestión prejudicial de inconstitucionalidad. ¿Puede servir la experiencia española de precedente y fundamento para su instauración en Francia?", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 87, septiembre-diciembre de 1996.

²¹ Faller, Hans Joachin, "Defensa constitucional por medio de la jurisdicción constitucional en la República Federal alemana", *Revista de Estudios Políticos*, México, núm. 7, enero-febrero de 1979, p. 65.

parlamentarias (33% del órgano parlamentario que emite o aprueba la norma general), al procurador general de la República, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos²² y, en materia electoral, a los partidos políticos.

Es fácil colegir que el carácter abstracto de la acción, así como la naturaleza política de los órganos legitimados, llegan a provocar que tales juicios de inconstitucionalidad tengan una gran carga política y, en ocasiones, no sean más que una forma de prolongar, en sede procesal, un enfrentamiento entre mayorías y minorías parlamentarias.

El riesgo de politización se acentúa si, como ocurre en Alemania, el control abstracto da lugar a que toda ley controvertida se someta al tribunal constitucional inmediatamente después de ser aprobada por el Parlamento.²³ Por tal razón, la opinión pública señala que el referido mecanismo jurisdiccional se convierte en una tercera cámara o una cuarta lectura de la ley.²⁴

No obstante, es de reconocer que la figura procesal no sólo ha logrado una notable depuración del ordenamiento jurídico, sino que ha jugado un papel destacado en la consagración de la democracia, la configuración y consolidación del Estado de constitucional²⁵ y el reconocimiento efectivo del valor normativo de la constitución en la vida política cotidiana, tal como menciona Fernández Segado:

Pese a esta carga política adicional que puede presentar este control abstracto, ofrece una operatividad funcional que debe ser preservada en cuanto permite que las minorías parlamentarias que hayan visto derrotadas su tesis legislativa puedan acudir al tribunal constitucional no en demanda de la preservación de un interés propio, sino en defensa de lo que entienden

²² *Diario Oficial de la Federación*, 14 de septiembre de 2006, primera sección, que prescribe a la letra: “g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”.

²³ Véase Fix-Zamudio, Héctor, *Tribunales constitucionales y derechos humanos*, México, UNAM, 1980, p. 124.

²⁴ *Cfr.* Brage Camazano, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, pp. 89 y ss.

²⁵ Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil*, Madrid, Trotta, 1995.

como postulado legislativos coherentes con la correcta interpretación de la norma suprema.²⁶

En Italia, Portugal, Austria, España y Colombia se admite que esta figura ha cumplido tanto un papel de integrador político-social como de neutralizador de conflictos, así, podemos colegir que ni el carácter político de un acto excluye su conocimiento jurisdiccional ni el efecto político del enjuiciamiento le priva de su carácter jurídico.

En México, el problema de la politización se agudiza si se aprecia que apenas hace algunos años se inicia una alternancia política y un desarrollo de procedimientos democráticos, por lo que se propone someter a una serie de reformas a este mecanismo jurisdiccional, buscando con ello una mayor eficacia en sus finalidades.

Entre las propuestas que se plantean, una de ellas se endereza a la reducción del porcentaje requerido a las minorías parlamentarias para promover la acción de inconstitucionalidad, ya que el treinta y tres por ciento requerido, actualmente, es un porcentaje elevado, principalmente si se toma en consideración que en países con una composición parlamentaria más fragmentada se otorga legitimación a menor número de miembros parlamentarios.

Así, en España se legitima a un séptimo de los miembros del Congreso de los diputados y a un quinto de los senadores (artículo 162 de la Constitución Española), cifra que en Portugal se reduce a un décimo de los diputados.²⁷

En Francia tienen legitimación 60 diputados sobre un total de 570 (es decir, algo más que la décima parte de los diputados), y 60 senadores sobre 305 (es decir, algo menos de un quinto del total de los integrantes del Senado).

Las cifras legitimatorias antes señaladas motivan la necesidad de disminuir el porcentaje requerido a un 15 o 10% del total de los integrantes de los órganos legislativos.

Otro aspecto importante de resaltar es el reducido plazo que las minorías parlamentarias, los partidos políticos y el mismo procurador general

²⁶ Véase, entre otros, Fernández Segado, Francisco, "La jurisdicción constitucional en España", *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson, 1992, p. 211; Hernández, María del Pilar, "Reforma constitucional y Poder Constituyente", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 87, septiembre-diciembre de 1995.

²⁷ Artículo 281, apartado 2, de la Constitución de Portugal.

de la República tienen para promover la acción, ya la previsión constitucional (artículo 105, fracción II, párrafo segundo) y la de carácter reglamentario (artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)²⁸ en nuestra legislación se determina que dicha acción se podrá ejercitar dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma y, en cuanto a las leyes electorales, tal plazo será de quince días naturales; sin embargo, la previsión de un plazo tan corto dificulta u obstaculiza, de manera considerable, la utilización de esta vía.

Un plazo así de breve afecta, tanto a la pulcritud y diligencia para fundamentar con rigor la pretensión como para sopesar detalladamente las ventajas e inconvenientes que pueden derivarse del ejercicio de la acción. Por dichas razones se considera que el plazo debería ampliarse a tres o cuatro meses.

En materia electoral el reconocimiento de legitimación al Instituto Federal Electoral que, en consideración pareja con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en tanto órgano constitucional autónomo encargado de vigilar y organizar los procesos electorales, sería factible y conveniente al proceso democrático del país.

Por último, existe en la procedencia de la acción de inconstitucionalidad una omisión,²⁹ ya que en el procedimiento previsto actualmente en el marco normativo correspondiente, no se previó tratamiento alguno respecto del control de constitucionalidad de los tratados internacionales.

Id. est., nos referimos a un control de la constitucionalidad de carácter abstracto y previo —también denominado *a priori*—,³⁰ el cual debe po-

²⁸ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 11 de mayo de 1995, la disposición dice a la letra: “El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente”.

²⁹ Al decir de Néstor Pedro Sagüés (“Instrumentos de la justicia constitucional frente a la inconstitucionalidad por omisión”, *Instrumentos de tutela y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002): “La inconstitucionalidad por omisión se produce cuando un órgano del Estado, no ejecuta un deber constitucional. Este encargo constitucional puede ser expreso o tácito”, versión electrónica de la biblioteca jurídica del Instituto de Investigaciones Jurídicas: www.bibliojuridica.org/libros/1/344/26.pdf.

³⁰ Véase, entre otros, Roa Ortiz, Emanuel, “Tratados internacionales y control previo de inconstitucionalidad. Una propuesta para evitar que la impartición de justicia sea motivo de responsabilidad internacional para el Estado mexicano”, *Justicia. Memoria del IV*

seer todo tipo de control constitucional que vigile la constitucionalidad de los tratados internacionales, para no caer en los supuestos establecidos en la Convención de Viena de 1969.³¹

Este control previo de tratados internacionales ha sido considerado en los siguientes ordenamientos jurídicos:

- a) En Alemania, aunque la Constitución alemana³² sólo prevé el control *a posteriori*, el Tribunal Constitucional admitió en su sentencia del 8 de diciembre de 1952, la posibilidad de pronunciarse sobre la constitucionalidad de los tratados previo a su ratificación. Los legitimados en este recurso son los gobiernos de los *Länder* o una tercera parte de los miembros del *Bundestag*.
- b) En Francia, el presidente de la República, el primer ministro, el presidente de la Asamblea Nacional y del Senado, y por último 60 diputados o 60 senadores³³ pueden remitir al Consejo Constitucional³⁴ todo acuerdo internacional pendiente de ratificación, con la fi-

Congreso Nacional de Derecho Constitucional I, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 178, 179 y 188. Es decir, una revisión de su constitucionalidad, antes de su ratificación internacional.

³¹ En la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, del 23 de mayo de 1969, se estableció en su artículo 26 que todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe, y además contempla la posibilidad de contradicción del tratado internacional con las normas internas del país de que se trate, resolviendo la cuestión de manera tajante a favor de la primacía incondicional de los tratados, en cuanto que ninguna de las partes podrá invocar las disposiciones de derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esto quiere decir que, una vez ratificado el tratado, no hay forma de destruir ni la vinculación internacional del propio Estado, ni tampoco la consiguiente responsabilidad por incumplimiento (responsabilidad internacional). También lo ha declarado reiteradamente el Tribunal Internacional de La Haya, que con base en la costumbre internacional, determina que es un principio de derecho internacional que toda violación de un compromiso internacional implica la obligación de reparar de una forma adecuada.

³² Artículo 100, fracción segunda, de la Constitución alemana.

³³ La legitimación de los sesenta diputados o sesenta senadores se incluyó por la reforma del 25 de junio de 1992 (Ley núm. 92-554).

³⁴ En el sistema francés, el control de constitucionalidad es tanto *a priori*, como *abstracto*, *id. est.*, se realiza previo a la entrada en vigor de las normas que le han sido sometidas a control. El Consejo Constitucional ejerce, esencialmente, dos tipos de competencias, una respecto de la constitucionalidad de las normas, que amén de las características apuntadas es *facultativo* respecto de las leyes ordinarias o los compromisos internacionales; *obligatorio* para las leyes orgánicas y los reglamentos de las asambleas parlamentarias. Este control se ejerce por vía de acción después del voto del Parlamento, pero antes de la promulgación de la ley, la ratificación o la aprobación de un compromiso in-

alidad de verificar la conformidad a la Constitución de una o más de sus cláusulas y, en caso de cualquier vulneración, el acuerdo internacional no podrá ser ratificado hasta que la Constitución sea revisada.

- c) En Portugal, el presidente de la República puede acudir al Tribunal Constitucional por la vía del control preventivo, para verificar la constitucionalidad de los tratados y acuerdos internacionales y, en caso de ser declarados inconstitucionales, obligar a la Asamblea de la República a decidir sobre el mantenimiento de las disposiciones declaradas inconstitucionales por mayoría de dos tercios.³⁵
- d) En Colombia, el artículo 240, punto 10, de su Constitución, establece que es competencia de la Corte Constitucional: “Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben”. Con tal fin, el gobierno los remitirá a la Corte Constitucional, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la corte los declara constitucionales, el gobierno podrá efectuar el canje de notas, en caso contrario, no serán ratificados.³⁶
- e) En España existe el control previo de constitucionalidad de los tratados, mismo que autoriza al gobierno o cualquiera de las dos cámaras de las cortes a consultar al Tribunal Constitucional para que determine sobre la existencia de alguna contradicción entre el tratado y las disposiciones de la Constitución Española.

Además de estos ordenamientos jurídicos, el sistema de control previo también existe en Costa Rica, Bolivia, Eslovenia y Andorra.

En consideración a lo antes mencionado y por la protección de nuestra soberanía constitucional, creemos conveniente que en el orden jurídico nacional ha de verificarse:

ternacional y la entrada en vigor de los reglamentos de las asambleas. La competencia *facultativa* puede ejercerse por iniciativa sea de una autoridad política (presidente de la República, primer ministro, presidente del Congreso de diputados francés o del Senado) sea de 60 diputados o de 60 senadores. El segundo tipo de facultades que ejerce el Consejo Constitucional es en materias como el contencioso electoral y referéndum.

³⁵ Artículos 278 y 279 de la Constitución portuguesa.

³⁶ Esta facultad la ha ejercitado la Corte Constitucional en las sentencias: C-447 del 6 de agosto de 1992, C-574 del 28 de octubre de 1992 y C-027 del 5 de febrero de 1998.

- 1) La existencia de un procedimiento previo de constitucionalidad, que permita a la Suprema Corte de Justicia de la Nación estudiar la constitucionalidad de un tratado internacional, antes de que se dé su ratificación.
- 2) Una ampliación del procedimiento de ratificación de los tratados internacionales, al ser aprobados por ambas cámaras (diputados y senadores) en mayoría calificada en cada una.

2. Recursos protectores de los derechos humanos

Al referirnos al término recursos protectores de los derechos humanos, —*rectius*: derechos fundamentales—³⁷ hablamos de los mecanismos jurisdiccionales de tutela de derechos fundamentales, mecanismo aquel que en el sistema jurídico mexicano se concreta tanto en el juicio de amparo³⁸ como en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.³⁹

El amparo se instituye, en su origen, atendiendo a dos finalidades esenciales, a saber:

Primera, proteger los derechos fundamentales —en terminología decimonónica de la Constitución vigente “garantías individuales”—; y, segunda, impugnar las disposiciones legislativas inconstitucionales.

Durante la vigencia de la Constitución de 1857 se expidieron tres leyes reglamentarias: una del 30 de noviembre de 1861, otra del 20 de enero de 1869 y, la última, del 14 de diciembre de 1882, posteriormente se incorporaron disposiciones relativas al amparo en el Código Federal de Procedimientos Civiles del 6 de octubre de 1897 y del 26 de diciembre de 1908.

³⁷ Hernández, María del Pilar, “Constitución y derechos fundamentales”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 64, septiembre-diciembre de 1995.

³⁸ No profundizaremos en el juicio de amparo, primero por no ser objeto del presente estudio y, segundo, porque existe una vasta literatura en la materia, por todos véase Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el juicio de amparo*, México, Porrúa, 2004; *id.*, *La protección jurídica y procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982.

³⁹ Hernández, María del Pilar, “Análisis y perspectiva de los derechos político-electorales del ciudadano”, *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 529-567.

Cada uno de los cuerpos reglamentarios y/o de las complementaciones normativas que se verificaron hicieron apta una adecuada evolución del juicio de amparo, determinando como procedente la impugnación de las resoluciones judiciales de todos los tribunales del país, tanto federales como locales, por violación de normas legales ordinarias; así como respecto de actos y resoluciones administrativas, por no observancia del principio de legalidad, conformándose, así, un sistema de control difuso de la constitucionalidad, *mutatis mutandis*, como el norteamericano.

En la Constitución de 1917 el juicio de amparo se previó en los artículos 103 y 107, para su desarrollo procedimental se expidieron dos ordenamientos: la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 104 Constitucionales, promulgada el 18 de octubre de 1919, y la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 (conocida como Ley de Amparo) publicada el 10 de enero de 1936.

Con la Ley de Amparo se tramitaba el juicio en dos instancias, la primera ante jueces de distrito y, la segunda, por conducto de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁴⁰

Podemos entender al amparo en forma general, tal como nos comenta Fix-Zamudio:

Una federación de instrumentos procesales, cada uno de los cuales posee una función tutelar específica, que a su vez determina una serie de aspectos peculiares que no pueden comprenderse sino por conducto de su análisis autónomo. En efecto, en el amparo mexicano podemos descubrir cinco funciones diversas, ya que puede utilizarse para la tutela de la libertad personal; para combatir las leyes inconstitucionales; como medio de impugnación de las sentencias judiciales; y para reclamar los actos y resoluciones de la administración activa, y finalmente para proteger los derechos sociales de las campesinos sometidos al régimen de la reforma agraria.⁴¹

⁴⁰ Los artículos 103 y 107 se reformaron en 1928 y 1934 dividiendo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, primero en tres y posteriormente en cuatro salas (penal, administrativa, civil y, finalmente, laboral). Véase Fix-Zamudio, Héctor, *Setenta y cinco años de evolución del Poder Judicial en México*, México, INEHRM-Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 46. Las reformas anteriores provocaron que se expidiera una nueva Ley de Amparo, que entró en vigor en 1936.

⁴¹ Fix-Zamudio, Héctor, *Breve introducción al juicio de amparo mexicano*, UNAM, 1993, pp. 30 y 31.

De lo conceptuado por el maestro Fix-Zamudio podemos distinguir la existencia de cinco tipos de amparo: amparo-ley, amparo-*habeas corpus*, amparo-casación, amparo-administrativo y amparo-agrario.

No obstante, la vaguedad que se da entre tal sistemática nos lleva a recurrir a la única separación que la ley explicita, a saber: amparo directo o uni-instnacial⁴² y amparo indirecto o bi-instnacial.⁴³

En forma genérica, estos juicios de amparos tienen las siguientes particularidades:⁴⁴

En primer lugar, se encuentra la parte promovente o agraviada, de conformidad con el artículo 4o. de la Ley de Amparo, adquiere tal calidad procesal aquel sujeto a quien perjudique la norma general o acto que se reclame. En principio no existe limitación para que el juicio sea promovido por cualquier persona física o moral de carácter privado, pero tratándose de los entes de derecho público, la ley prevé que sólo podrán hacerlo cuando la norma o el acto impugnado afecten a sus intereses patrimoniales.

En segundo lugar, tenemos a la parte demandada o autoridad responsable, la que puede definirse como aquella que dicte, promulgue, publique, ordene, ejecute, o trate de ejecutar la ley o el acto reclamado.⁴⁵

En tercer lugar, este juicio reconoce el carácter de tercero perjudicado⁴⁶ a los siguientes:

- 1) A la contraparte del agraviado, en los casos en que el acto reclamado emane de un proceso que no sea del orden penal o cualquiera de las partes en el mismo juicio, cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento.

⁴² Se promueve en contra de sentencias definitivas en juicios civiles, mercantiles, administrativos y laborales, contra el cual no exista algún recurso ordinario.

⁴³ Se promueve contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo; contra actos que sean ejecutados fuera de juicio o una vez concluido éste; contra actos en el juicio que tenga sobre las personas o cosas una ejecución que sea de posible reparación; contra actos que sean ejecutados fuera de juicio o una vez concluido éste, que afecten a un tercero extraño a juicio; contra la constitucionalidad de leyes o tratados internacionales, y por último, contra resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, en el término de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 21 constitucional.

⁴⁴ Artículo 5o. de la Ley de Amparo.

⁴⁵ Artículo 11 de la Ley de Amparo, México, UNAM, Insituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.

⁴⁶ Persona interesada en la subsistencia del acto impugnado.

- 2) Al ofendido o las personas que tengan derecho a la reparación contra actos judiciales de materia penal, siempre que éstos afecten a la reparación o responsabilidad.
- 3) A la persona que haya gestionado en su favor el acto contra el que se pide el amparo, cuando se trate de actos de naturaleza administrativa, o que, sin haberlo gestionado, tenga interés en que subsista.

Aunado a lo anterior, la fracción XV del artículo 107 constitucional, dispone que el Ministerio Público Federal será parte en todos los juicios de amparo, pero podrá abstenerse de hacerlo cuando el caso no posea interés público.

En razón de las instancias el juicio de amparo puede promoverse ante:

- a) El amparo directo o uni-instancial, independientemente del tipo de violaciones que se aleguen en la demanda de garantías respectivas, se promueve ante los tribunales colegiados de circuito.
- b) El amparo indirecto o bi-instancial se promueve por violaciones a los derechos fundamentales —las garantías individuales— contenidos en la Constitución, ante un juzgado de distrito.

Sobre los mecanismos y procedimientos del juicio de amparo, las propuestas más importantes para su modificación han sido realizadas en el proyecto de nueva Ley de Amparo, elaborado por la Comisión de Análisis de Propuestas para una Nueva Ley de Amparo, creada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en noviembre de 1999, la cual realizó una serie de actividades para el análisis y reflexión de una nueva Ley de Amparo, entregando este proyecto a la Suprema Corte en abril de 2001 y que, en el momento que se redacta este documento, ha adquirido el estatus de Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 94, 100, 103, 105, 107 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que fue presentada por las diferentes fracciones partidistas en el Senado de la República el 30 de marzo de 2004 que transcurre.

Sus principales propuestas son:

- a) Ampliar el ámbito protector del juicio de amparo, no sólo a violaciones a los derechos fundamentales individuales sino, además, por la afectación a los de naturaleza social, así como de aquellos que se han incorporado al derecho patrio vía la signación y ratificación de tratados internacionales en materia de derechos humanos.

- b) Modificar el concepto de interés jurídico, por el de interés legítimo, que permitiría la tutela de intereses difusos y colectivos,⁴⁷ así como la protección de la esfera jurídica de los particulares de ataques que, si bien no lesionan un derecho subjetivo, si afectan su esfera jurídica.
- c) Ampliar el concepto de autoridad para los efectos del amparo, a fin de superar criterios formalistas y conceder la primacía a la naturaleza propia del acto, frente al carácter formal de quien lo emite.
- d) Establecer una declaratoria general de inconstitucionalidad y de interpretación conforme en los amparos contra normas generales, para superar las desventajas de la formula Otero (sentencias inter-partes);
- e) Perfeccionar la suspensión del acto reclamado en todas las materias, a través de las siguientes medidas: privilegiar la discrecionalidad interpretativa y judicial de los jueces; facultar al juez de distrito para solicitar documentos y ordenar diligencias para resolver sobre la suspensión definitiva; otorgar efectos restitutivos a la suspensión cuando la naturaleza del acto lo permita, y establecer que la suspensión puede obligar a particulares.
- f) Ampliar plazos genéricos para la promoción del amparo; establecer nuevos requisitos de fondo y forma para la elaboración de las sentencias; eliminar el sobreseimiento por inactividad procesal y la caducidad de la instancia, así como la jurisdicción concurrente y la acumulación; reorganizar los incidentes; desaparecer al Ministerio Público como parte forzada del juicio de amparo, salvo los casos de amparo contra normas generales y modificar el término de tercero perjudicado al de tercero interesado.

Por lo que hace al juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos a partir de la reforma constitucional del 15 de diciembre de 1986 y de la expedición del Código Federal Electoral, el 12 de febrero del año siguiente se abre un nuevo capítulo en la tutela de tal tipo de derechos de naturaleza subjetiva pública.

En efecto, aunque la instrumentación primigenia del derecho al sufragio comenzó desde la Ley Federal Electoral, del 7 de enero de 1946,⁴⁸ no

⁴⁷ Hernández, María del Pilar, *Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.

⁴⁸ A través de esta legislación se ordenó de manera sistemática la realización de las labores censales electorales, mismas que quedaron conferidas a un organismo técnico nacional específico.

es hasta la expedición del referido Código que se previó un mecanismo para garantizar que los actos y resoluciones de las autoridades electorales no hicieran nugatorio el ejercicio de las prerrogativas ciudadanas de carácter electoral, evolución que coincidió con la génesis de la jurisdicción y del sistema de medios de impugnación en materia electoral.⁴⁹

El 22 de agosto de 1996 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* diversas reformas y adiciones a la Constitución federal, todas tendientes a fortalecer el sistema electoral nacional, entre las que podemos encontrar:

- La creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que sustituye en sus funciones al Tribunal Federal Electoral, así como la conformación de la sala superior, integrada por siete magistrados electorales y cinco salas regionales que se encuentran ubicadas en las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide el país, desapareciendo, en consecuencia, las salas central y de segunda instancia.
- Una ampliación sustancial de la jurisdicción del Tribunal, al otorgarle competencia para resolver los juicios de revisión constitucional electoral, así como para conocer de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.
- Finalmente, el otorgamiento a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma electoral de carácter general y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De todas estas reformas, fue la creación del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano la que significó la clave de bóveda respecto a la protección jurisdiccional de este tipo de derechos sustantivos, sin embargo, su ámbito de aplicación desde su reglamentación en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral fue muy restringida, ya que sólo era factible impugnar

⁴⁹ Cabe advertir que la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales previó un recurso de inconformidad para controvertir los actos del Registro Nacional de Electores; empero, se trata de un medio de defensa estrictamente administrativo. En relación con una retrospectiva en la evolución del juicio del siglo XIX al presente, véase Hernández, María del Pilar, *op. cit.*, *in extenso*.

violaciones a los derechos de votar y ser votado, de asociarse libre e individualmente o de afiliarse para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Así, la legislación secundaria estipuló los casos específicos en que un ciudadano o un grupo de ciudadanos se encuentran legitimados para promover este medio de impugnación, señalando que en el primero de los casos procede cuando el ciudadano:

- a) No hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto.
- b) No aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio.
- c) Le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular.
- d) Considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquiera de sus derechos político-electorales.

En cambio, los grupos de ciudadanos, a través de su representante legítimo, podrán promover cuando:

- a) Considere que se le negó indebidamente el registro como partido político o agrupación política.
- b) Considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquiera de sus derechos político-electorales.

Empero, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó en la tesis jurisprudencial de rubro: “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA”, que aquellos supuestos normativos sólo son enunciativos no limitativos, ya que el único requisito formal necesario para promover este medio de impugnación es que en la demanda se aduzca que el acto o resolución combatido violenta alguno o varios de los derechos político-electorales mencionados, en perjuicio del promovente, independientemente que en el fallo que se llegue a emitir se puedan estimar fundadas o infundadas tales alegaciones.

Asimismo, este órgano jurisdiccional determinó, con fundamento en una interpretación funcional y sistemática de los artículos 79 y 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con lo dispuesto en los artículos 17, segundo párrafo; 35, fracciones I, II y III; 41, fracciones I, segundo párrafo, *in fine*, y IV, pri-

mer párrafo, *in fine*, y 99, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, no sólo permitía la impugnación de los actos o resoluciones que violentaran los derechos político-electorales ya mencionados sino que, también, procedía cuando se tratara de violaciones a otros derechos fundamentales, si éstos se encontraban estrechamente vinculados con el ejercicio de los primeros, como podrían ser los derechos de petición, de información, de reunión o de libre expresión y difusión de las ideas, garantizando de esta manera el derecho constitucional a la impartición de justicia completa y a la tutela judicial efectiva.

Sin embargo, aunque la finalidad de realizar una interpretación de estas características fue la de ampliar el margen de protección del citado medio de impugnación a otros derechos fundamentales, el resultado práctico fue muy limitado, ya que como se puede apreciar, sólo se determinó a otros cuatro derechos sustantivos, además que se estableció como requisito indispensable que éstos tuvieran una relación directa con los derechos político-electorales ya señalados.

Así, encontramos que la Sala Superior ha realizado otras interpretaciones relevantes, modificando, en algunos casos, hasta los criterios que en un primer momento había establecido, tal como sucedió con relación a la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en contra de actos definitivos de los partidos políticos, donde, en un primer momento, determinó que la legislación en la materia no disponía ni expresa o ni implícitamente, que estas agrupaciones políticas pudieran ser parte pasiva en el referido medio de impugnación, por lo que eran claramente improcedentes, pudiendo impugnar únicamente los actos de las autoridades administrativas electorales.

Durante el proceso electoral de 2003, la sala superior revaloró dicho criterio, para lo cual se basó en el artículo 17 de la Constitución federal, que determina que los derechos de los gobernados deben ser objeto de protección por parte de la jurisdicción estatal, bajo cualquier supuesto y en cualquier circunstancia, salvo los casos de excepción expresamente previstos a nivel constitucional.

Lo anterior propició que el sistema de medios de impugnación en materia electoral no sólo garantizara el goce y disfrute de los derechos político-electorales del ciudadano, frente a los actos y resoluciones prove-

nientes de autoridades, sino también los de cualquiera otra entidad que, por sus características formales o materiales, pudiera colocarse en una situación preponderante frente a los ciudadanos, que propiciara condiciones jurídicas o materiales en las que se pudieran conculcar tales derechos fundamentales.

Sin embargo, aunque esta determinación quedó plasmada en la tesis jurisprudencial de rubro “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS”, su contenido contradice el de la tesis relevante “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNAR ACTOS DE AGRUPACIONES POLÍTICAS”, ya que esta última considera que dichas organizaciones políticas no podrían vulnerar los derechos político-electorales de sus afiliados, toda vez que las mismas no participan directamente en los actos del proceso electoral, lo que resulta incongruente, ya que de una u otra manera, dichos organismos son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, además que poseen las mismas obligaciones que los partidos políticos, por lo que en determinadas situaciones podrían violentar cualquiera de los derechos político-electorales ya citados.

Otra de las aportaciones relevantes de la Sala Superior ha sido estudiar de manera particular cada uno de los derechos político-electorales del ciudadano, con objeto de comprender a cabalidad las características particulares que revisten a cada uno de ellos.

Un ejemplo de lo anterior es que para la Sala Superior, el derecho de afiliación político-electoral se diferencia del derecho de asociación, al tener un contenido normativo más específico, ya que se refiere expresamente a la prerrogativa de los ciudadanos a adherirse libre e individualmente a los partidos o agrupaciones políticas; sin embargo, es a la libertad de asociación a la que se le reconoce como la *conditio sine qua non* de todo Estado constitucional democrático de derecho, ya que sin la existencia de este derecho fundamental o la falta de garantías constitucionales que lo tutelen, no sólo se impediría la formación de partidos o asociaciones políticas, sino que el mismo principio constitucional de sufragio universal, establecido en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución federal, quedaría socavado.

El mismo Tribunal Electoral ha llegado a determinar que el derecho de afiliación no sólo se constriñe a la potestad de formar parte de los partidos políticos, sino el de hacerlo con todos los derechos inherentes a tal pertenencia, por lo que es necesario que los estatutos de estos organismos contengan un catálogo de derechos de sus militantes, que se erigen, indubitablemente, en los derechos político-electorales de los afiliados.

Respecto del voto pasivo, dicho organismo ha llegado a determinar que no puede entenderse constreñido únicamente a que un determinado ciudadano, cumpliendo los requisitos constitucional y legalmente previstos, sea elegible para ocupar cargos públicos y, en consecuencia, se emitan sufragios en su favor durante un proceso electoral determinado a través de su participación como candidato; sino que también comprende el que si se cumplen los supuestos normativos correspondientes, tal ciudadano pueda ocupar el puesto para el cual fue electo, de esta forma se respeta la voluntad de la ciudadanía al pronunciarse, a través de su sufragio, por determinado candidato, en tanto éste conserve las calidades previstas legalmente.

Por lo que hace a la suspensión de derechos político-electorales, la sala superior ha dejado claro que procede sólo cuando el ciudadano se encuentre sujeto a un proceso criminal, por delito que amerite la imposición de una pena privativa de la libertad, casos en los que opera *ipso facto*, por lo que la autoridad administrativa electoral, tan luego como conozca de la situación adjetiva de la persona, puede impedir el libre ejercicio de los derechos de voto activo y pasivo, sin la necesidad de una declaración previa.

Finalmente, el órgano jurisdiccional federal electoral determinó que todo ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos políticos, también tiene derecho a estar informado sobre los aspectos básicos o fundamentales de los partidos políticos, por su carácter constitucional de entidades de interés público. Sin embargo, este derecho tiene límites, ya que no puede estar garantizado en forma irrestricta. Las limitaciones pueden provenir, al menos, de los siguientes órdenes: los intereses nacionales; los intereses de la sociedad, y el respeto a los derechos de terceros.

De ahí que debe concluirse que, en términos generales, la información acerca de los partidos políticos debe ser pública, salvo aquella que se considere confidencial o restringida, como la que pueda vulnerar derechos de terceros, por ejemplo, la información sobre los datos personales de los afiliados. En cambio, la información relativa a los integrantes de los cargos

directivos de un partido político y los procedimientos previstos en los estatutos del partido para su elección, no puede ser considerada en forma alguna información confidencial o restringida, ya que no viola el principio de confidencialidad ni vulnera derechos de terceros, es decir, no pugna con los derechos de los partidos políticos ni con el derecho de otro individuo.

3. *Solución de conflictos constitucionales*

En el orden jurídico mexicano, la controversia constitucional —la que entendemos y conceptualizamos como la vía o mecanismo jurisdiccional de control de la fuerza normativa de la Constitución, a través del cual el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de conflictos orgánicos o de ámbitos competenciales de gobierno (federativos) o normativos—⁵⁰ es el mecanismo procesal constitucional a través del cual se dirimen los conflictos constitucionales.⁵¹

Su previsión data desde la promulgación de la Constitución de 1836, pasando por la de 1857, y plasmada en el artículo 105 en la Constitución de 1917. No obstante su existencia, un dato es denotativo de su falta de puesta en acción, esto es, de 1917 a 1994 sólo se promovieron, aproximadamente, 55 controversias constitucionales que, en puridad de verdad, no se resolvieron ni de forma ni de fondo. Fix-Fierro explica el fenómeno de la siguiente forma: “Puesto que se trata de conflictos que en su origen son de naturaleza *política*, antes de transformarse en controversias jurídicas, era de esperarse que no fueran muy frecuentes dentro de un sistema político sometido al dominio aplastante de la Presidencia de la República y su partido”.⁵²

⁵⁰ La controversia constitucional es el mecanismo jurisdiccional a través del cual el Pleno de la Suprema Corte de Justicia conoce de los conflictos de carácter constitucional o legal surgidos entre los órdenes normativos u órganos en un sistema federal o que se derivan de la división de poderes. Véase Carpizo, Jorge y Cossío, José Ramón *et al.*, “La jurisdicción constitucional en México”, *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson, 1997, p. 873.

⁵¹ Existe también la posibilidad de dirimir conflictos competenciales a través del amparo indirecto; sin embargo, éstos no son verdaderos conflictos constitucionales, ya que no se dan entre los detentadores de las competencias, es decir, los organismos constitucionales, sino entre la autoridad y los particulares.

⁵² Fix-Fierro, Héctor, “Controversias constitucionales y federalismo, un análisis político-jurídico”, *Congreso Virtual Iberoamericano*. <http://www.rim.unam.mx/CONGVIR/MAT/Mesa6/HFF/hecff.htm>.

A partir de 1994, los sujetos legitimados para promover las controversias constitucionales son entidades (como municipios, estados y federación), como poderes (Ejecutivo y Legislativo), tanto federales como estatales.

Los procedimientos que se ejecutan dentro de la controversia constitucional podemos clasificarlos en tres supuestos genéricos:

- Los conflictos entre diversos órdenes jurídicos con motivo de la constitucionalidad o legalidad de una norma general o acto.⁵³
- Los conflictos entre los órganos de diversos órdenes jurídicos por la constitucionalidad o la legalidad de normas generales o de actos.⁵⁴
- Los conflictos entre órganos pertenecientes a un mismo orden jurídico cuando, se plantee exclusivamente la constitucionalidad de las normas generales o de los actos entre dos poderes de un mismo estado, un estado y uno de sus propios municipios o entre dos órganos del Distrito Federal.⁵⁵

En estos últimos años, las controversias constitucionales han sido el medio más recurrido para resolver todo tipo de conflictos competenciales —lo que se explica, en cierta medida, por el pluralismo político en los congresos y en los poderes ejecutivos locales—, ya sea que se instauren para resolver procesos contenciosos de carácter territorial, o de normas o actos generales; de estos últimos, la jurisprudencia ha determinado lo siguiente:

... se advierte que corresponde conocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de las controversias constitucionales... sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin que hagan distinción alguna sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que al referirse dichos dispositivos en forma genérica a “actos”, debe entenderse que éstos pueden ser positivos, negativos y omisiones.⁵⁶

Por último, las propuestas más interesantes que podríamos realizar en lo relativo a las controversias constitucionales son:

⁵³ Incisos A, B, E, F y G de la fracción I del artículo 105 constitucional.

⁵⁴ Incisos C y J de la fracción I del artículo 105 constitucional.

⁵⁵ Incisos H, I y K de la fracción I del artículo 105 constitucional.

⁵⁶ Tesis jurisprudencial P/J82/99, *Seminario Judicial de la Federación*, Pleno, Novena Época, t. X, agosto de 1999, p. 568.

A) En primer lugar, las controversias constitucionales son parte de las entidades u órganos, ya sean del ámbito federal, estatal o municipal, y los poderes ejecutivos y legislativos federales; sin embargo no se contempla al Poder Judicial Federal como parte, cuando podría darse el caso de que éste emitiera un acto o resolución inconstitucional.

Esta diferencia en el criterio de partes es obvia, ya que al ser la Suprema Corte de Justicia de la Nación la encargada de dirimir estos conflictos, no puede ser juez y parte en un mismo proceso. Por lo cual nos sumamos a las propuestas de algunos doctrinarios de crear un tribunal constitucional autónomo e independiente del Poder Judicial, para que deje de ser juez y parte, y sólo conozca de la legalidad.

B) Los actos o resoluciones que son materia de las controversias constitucionales son de todo tipo, excepto las de naturaleza electoral ya que, según algunos criterios, la Suprema Corte de Justicia podría contagiarse de la pasión política con todo lo que ello implica. Sin embargo, creemos que al otorgarle a la Suprema Corte de Justicia la facultad de conocer sobre conflictos entre entes, poderes u órganos que discuten sobre actos o leyes inconstitucionales, su competencia debe ampliarse para conocer de cualquier materia.

C) Otro aspecto importante es considerar a los órganos constitucionales autónomos (como es el Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral) como sujetos legitimados en la controversias constitucionales, ya que consideramos que estos organismos podrían emitir actos inconstitucionales en contra de algún ente, poder u órgano.

D) Consideramos que la existencia de la fracción VI del artículo 76 de la Constitución⁵⁷ desvirtúa la función de las controversias constitucionales, al existir paralelamente un procedimiento jurisdiccional y político de solución de controversias, por lo que proponemos la derogación de dicha fracción constitucional.

E) En la actual redacción del artículo 105 constitucional se continúa con el criterio de que los poderes federales en lo individual no son parte de las controversias respecto a órganos y poderes locales. Lo

⁵⁷ Esta fracción posibilita al Senado para resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas.

que no permite que algún poder de alguna entidad federativa pueda demandar o ser demandado por otro federal, por miedo que un estado se imponga a la Federación.

- F) La intervención del procurador general de la República en las controversias constitucionales es otro punto que observar; si consideramos que aún es parte de la estructura del Poder Ejecutivo y no un órgano constitucional autónomo, esto puede traer consigo desventajas a los estados o municipios cuando interpongan una controversia en contra de la Federación. Para solucionar esto, proponemos eliminar la participación del procurador de la República de las controversias o darle una total independencia del Poder Ejecutivo.
- G) Finalmente, es necesario eliminar la posibilidad de que la parte demandada en una Controversia pueda reconvenir, ya que resulta inútil esta figura si entendemos que tal posibilidad es el planteamiento que el demandado hace sobre pretensiones propias en contra del actor. En una controversia constitucional un órgano, entidad o poder demandado por un acto o ley inconstitucional sólo tiene que probar qué ley o acto sí se apega a la Constitución y no promover una pretensión distinta a la norma general o acto que motivó el conflicto.⁵⁸

No pasa por alto a quien esto escribe, la forma colateral en que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha extendido su conocimiento vía las controversias a una institución que formal y positivamente no se encuentra reconocida en el esquema de control de la constitucionalidad patrio, nos referimos a la omisión legislativa, “figura ésta por la cual entendemos el no hacer positivo que por imperativo constitucional ha de concretar el legislador ordinario en su labor de cumplimentación y operativización tanto en clave de tutela de los derechos fundamentales, esencialmente procedimental,⁵⁹ como de su que-

⁵⁸ La reconvencción en las controversias constitucionales sólo se da en materia penal.

⁵⁹ “ACCIÓN PENAL. LA GARANTÍA QUE TUTELA EL DERECHO DE IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUELLA, NO SE ENCUENTRA SUJETA A QUE SE ESTABLEZCA EN LEY LA VÍA JURISDICCIONAL DE IMPUGNACIÓN ORDINARIA, POR LO QUE MIENTRAS ÉSTA NO SE EXPIDA, EL JUICIO DE AMPARO ES PROCEDENTE EN FORMA INMEDIATA PARA RECLAMAR TALES RESOLUCIONES. De la reforma al artículo 21, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que entró en vigor el 1o. de enero de 1995, y de los antecedentes legislativos que le dieron origen, se desprende el reconocimiento en favor del querelante, denunciante, víctima del delito o de los familiares de ésta, del derecho de impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal,

hacer público⁶⁰ que provoque situaciones contrarias a la Constitución”.⁶¹

correspondiente al derecho de exigir al Estado la persecución de los delitos, lo que se traduce en el nacimiento de una garantía individual, cuyo respeto no puede considerarse postergado o sujeto a la condición suspensiva de que el legislador ordinario, en los diferentes fueros, emita las disposiciones legales que reglamenten el instrumento para impugnar por la vía jurisdiccional ordinaria las determinaciones de mérito, puesto que ante la vigencia de la disposición constitucional relativa, la protección del derecho garantizado es inmediata, ya que, en tal hipótesis, no se requieren medios materiales o legales diferentes de los existentes para que la autoridad cumpla cabalmente y desde luego, con el mandato constitucional de investigar y perseguir los delitos, siendo obvio que dentro del sistema constitucional mexicano, el medio para controlar directamente el cumplimiento de esas funciones es el juicio de amparo. Por consiguiente, la ausencia de ordenamientos legales que precisen la vía jurisdiccional ordinaria para impugnar por la vía de legalidad las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, no impide que tales determinaciones puedan ser reclamadas de modo inmediato y en tanto se expidan las leyes ordinarias, a través del juicio de amparo, dado que al estar regulada la actuación relativa de la representación social por la propia Constitución Política, entre otros de sus preceptos, en los artículos 14 y 16, bien puede y debe examinarse esa actuación en el juicio de garantías. Arribar a una postura que sobre el particular vede la procedencia del juicio de amparo, sería tanto como desconocer la existencia de la mencionada garantía individual y el objetivo y principios que rigen al juicio de amparo, que de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es procedente contra leyes o actos de autoridad que violen garantías individuales”.

Tesis P. CLXIV/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, Novena Época, t. VI, diciembre de 1997, p. 56.

⁶⁰ Tal sería el caso de la reforma al artículo 115 de la Constitución federal mexicana aprobada en 1999, en la que el artículo quinto transitorio estipuló que antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, las legislaturas de los estados, en coordinación con los municipios, adoptarían las medidas conducentes para que los valores unitarios que sirven de base al impuesto predial, se equipararan al valor del mercado, imperativo que no ha sido acatado en la mayoría de los casos, pues a pesar de que en algunas entidades federativas los ayuntamientos han hecho las propuestas de tales valores unitarios, las legislaturas de los estados no han efectuado el examen de aquéllas, sea para desestimarlas de manera fundada y motivada o para considerarlas si son razonables y justas, ya que en algunos casos las legislaturas estatales se han limitado a aprobar la mecánica del cálculo del impuesto predial relativo con elementos diversos, o los tradicionales, desatendiendo el mandato de la Constitución federal en el sentido de que se establezca el sistema de coordinación. Consultar Ávalos Díaz, Verónica, *La inconstitucionalidad por omisión legislativa. Su tutela en el derecho mexicano*. <http://200.38.86.53/NR/rdonlyres/24BFB42E-9BB8-4C16-B65C-D8D883CCD1F4/0/licSofiaVeronicaAvalosDiaz.pdf>, consulta electrónica del 14 de agosto de 2007.

⁶¹ Villaverde, Ignacio, *La inconstitucionalidad por omisión. Un nuevo reto para la justicia constitucional*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 50.

Baste señalar en esta sede y por la naturaleza ínsita del ensayo, que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en calve de conocimiento de controversias constitucionales entró al estudio de la inconstitucionalidad por omisión y, precisamente, al desahogar la identificada bajo el número 14/2006,⁶² del 1o. de diciembre de 2005, es hasta 2006 que el Pleno de la Corte sienta argumentos constructivos y prescriptivos de lo que implica la omisión legislativa.⁶³

⁶² Promovida por el Municipio de Centro del Estado de Tabasco, en contra de los poderes Legislativo y Ejecutivo ambos del estado de Tabasco. Actos y normas cuya invalidez se demanda. Del Poder Legislativo del Estado de Tabasco: 1. La omisión de dictaminar y resolver respecto de la iniciativa de actualización a las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que servirán de base para el cobro de las contribuciones correspondientes, presentada por el Municipio actor ante la Oficialía Mayor del Poder Legislativo del estado, el veintinueve de octubre de dos mil cuatro, enviándose un atento recordatorio el seis de enero de dos mil cinco. 2. La omisión de dictaminar y resolver respecto de la iniciativa presentada el veintiséis de noviembre de dos mil cuatro al Poder Legislativo del Estado, por la que el Municipio actor solicitó autorización para celebrar la contratación de empréstitos hasta por la cantidad de \$126'000,000.00 (ciento veintiséis millones de pesos 00/100 M. N.), más los accesorios fiscales y financieros que se generen a un plazo máximo de cinco años a partir de su otorgamiento para llevar a cabo inversiones y proyectos productivos, así como para que con las participaciones federales que le corresponden garantice el cumplimiento de dichos créditos. 3. La aprobación y expedición de la Ley de Ingresos para el Municipio de Centro, Tabasco, para el ejercicio fiscal de dos mil cinco, mediante Decreto 051 publicado en el Periódico Oficial del Estado, suplemento núm. 6503, particularmente su artículo 1o., fracción I, toda vez que al determinar los ingresos que le corresponden al Municipio de Centro por concepto del pago del impuesto predial, sin fundamento alguno, indebidamente disminuyó la cantidad señalada en la iniciativa presentada por dicho Municipio de \$62'000,000.00 (sesenta y dos millones de pesos 00/100 M. N.) a \$30'001,668.00 (treinta millones un mil seiscientos sesenta y ocho pesos 00/100 M. N.). Del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco: 1. La promulgación y publicación del Decreto 051, en el Periódico Oficial del Estado suplemento núm. 6503 el primero de enero de dos mil cinco.

⁶³ En relación con los criterios hasta ahora sentados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, véase “PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS”. Tesis jurisprudencial P./J. 9/2006, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, 1o. de febrero de 2006; “ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES.”, Tesis jurisprudencial P./J. 10/2006, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, 1o. de febrero de 2006; “OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS”, Tesis jurisprudencial P./J. 11/2006, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, 1o. de febrero de 2006; “PREDIAL MUNICIPAL. LA OMISIÓN LEGISLATIVA ABSOLUTA DE LOS CONGRESOS LOCALES RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN IMPUESTA EN EL ARTÍCULO

4. Sentencias

Al decir de Enrico Tullio Liebman, la sentencia es, en su devenir teórico y evolutivo, el acto jurisdiccional por excelencia mediante el que se expresa la esencia de la *iurisdictio*, a saber: el acto de juzgar. Podemos hablar de cuatro tipos genéricos de sentencias en el control constitucional:

1. Son *declarativas* aquellas que determinan la inconstitucionalidad de una ley o acto controvertido.
2. Las *desestimatorias* o que sobreseen el asunto.
3. Las *interpretativas*, que determinan que una determinada norma o acto, en una determinada interpretación o sentido es constitucional.
4. Las *persuasivas*, que determinan una obligación o recomendación para alguna autoridad.

Sobre la declaración de inconstitucionalidad, encontramos que si se trata de una controversia constitucional, y recae en los casos previstos en el penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 105 constitucional, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiese sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.⁶⁴ En la acción de inconstitucionalidad se requiere de la misma votación para declarar la inconstitucionalidad general de una ley o tratado internacional. Esto no sucede en el juicio de amparo, el cual en caso de otorgar la protección al promovente, no se realiza ninguna declaración general de la constitucionalidad de normas o actos y la sentencia solo tiene efecto *inter partes*.

En ambos casos (controversia constitucional y, como hemos visto, en la acción de inconstitucionalidad), cuando las sentencias poseen efecto *erga omnes*, son obligatorias para las salas, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distritos, tribunales militares, agrarios y judiciales de orden común de los estados y del Distrito Federal; y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.⁶⁵ Al igual estas sentencias poseen efectos *ex nunc* (de aquí en adelante).

quinto transitorio de la reforma de 1999, AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, VULNERA TANTO AL CITADO DISPOSITIVO TRANSITORIO COMO AL PROPIO PRECEPTO CONSTITUCIONAL”, Tesis jurisprudencial P./J. 12/2006, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Nove-na Época, 1o. de febrero de 2006.

⁶⁴ Si ésta fue aprobada por una votación de 6 o 7 votos sólo tendrá efectos *inter partes*.

⁶⁵ Artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 constitucional.

Sobre las sentencias desestimatorias, se emiten en la acción de inconstitucionalidad cuando no son aprobadas por una mayoría de ocho votos, por lo que se ordena el archivo del asunto, sin que se produzca efecto jurídico alguno,⁶⁶ es decir, que se sobresee el juicio.⁶⁷

Tal tipo de fallos se emiten en ambos mecanismos procesales, cuando el actor en su demanda no puede motivar suficientemente la inconstitucionalidad de una ley o acto, por lo que el ministro instructor desecha el procedimiento.⁶⁸

En cuanto a las sentencias interpretativas, pueden declararse tanto en las controversias como en las acciones, como un acto consustancial a la labor misma de resolución, *id. est.*, el determinar el sentido y alcance de las normas y de la propia resolución.

Las sentencias persuasivas en México no existen, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina jurisdiccionalmente y coactivamente una resolución de control constitucional, y no así una recomendación constitucional.

V. BIBLIOGRAFÍA

- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, “Introducción al derecho constitucional comparado. Las formas de Estado y formas de gobierno”, *Las Constituciones modernas*, trad. de Héctor Fix-Zamudio, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 80.
- BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.
- CARPIZO, Jorge y COSSÍO, José Ramón *et al.*, “La jurisdicción constitucional en México”, *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson, 1997.
- FAIRÉN GUILLÉN, Víctor, *Antecedentes aragoneses de los juicios de amparo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1971.

⁶⁶ *Ibidem*, artículo 71.

⁶⁷ Es la resolución judicial por la cual se declara que existe un obstáculo jurídico o de hecho que impide la decisión sobre el fondo de la controversia, véase *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 329.

⁶⁸ El ministro instructor es aquel ministro de la Suprema Corte encargado del asunto y el que elabora el proyecto de sentencia.

- FALLER, Hans Joachin, “Defensa constitucional por medio de la jurisdicción constitucional en la República Federal alemana”, *Revista de Estudios Políticos*, México, núm. 7, enero-febrero de 1979.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, “La jurisdicción constitucional en España”, *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson, 1992.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Compendio de derecho procesal constitucional; legislación, prontuario y bibliografía*, 2a. ed., México, Porrúa, 2004.
- , *La acción constitucional de amparo en México y España; estudio de derecho comparado*, México, Porrúa, 2002.
- FIX-FIERRO, Héctor, “Controversias constitucionales y federalismo, un análisis político-jurídico”, *Congreso Virtual Iberoamericano*. <http://www.rim.unam.mx/CONGVIR/MAT/Mesa6/HFF/hecff.htm>.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Breve introducción al juicio de amparo mexicano*, UNAM, 1993.
- , *Ensayos sobre el juicio de amparo*, México, Porrúa, 2004.
- , *La protección jurídica y procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982.
- , *Setenta y cinco años de evolución del Poder Judicial en México*, México, INEHRM-Fondo de Cultura Económica, 1988.
- , *Tribunales constitucionales y derechos humanos*, México, UNAM, 1980.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, “El status del Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, núm. 1, 1981.
- GONZÁLEZ RIVAS, Juan José, *La justicia constitucional: derecho comparado y español*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1985.
- HERNÁNDEZ, María del Pilar, “Análisis y perspectiva de los derechos políticos”, *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- , “Autonomía de los órganos electorales”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 1, enero-junio de 2003.
- , “Constitución y derechos fundamentales”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 64, septiembre-diciembre de 1995.

- , “Reforma constitucional y Poder Constituyente”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 87, septiembre-diciembre de 1995.
- , *Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.
- KELSEN, Hans, “La garantie juridictionnelle de la Constitution”, *Reveu du Droit Public et de la Science Politique en France et à l’Étranger*, París, 1928. Existe traducción de Rolando Tamayo y Salmorán, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- ROA ORTIZ, Emanuel, “Tratados internacionales y control previo de inconstitucionalidad. Una propuesta para evitar que la impartición de justicia sea motivo de responsabilidad internacional para el Estado mexicano”, *Justicia. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional I*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- RUBIO LLORENTE, Francisco “Tendencias actuales de la jurisdicción constitucional en Europa”, *Estudios sobre jurisdicción constitucional*, Madrid, Mc Graw Hill, 1998.
- SAGÜÉS, Néstor Pedro, “Instrumentos de la justicia constitucional frente a la inconstitucionalidad por omisión”, *Instrumentos de tutela y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002. www.bibliojuridica.org/libros/1/344/26.pdf.
- VILLAVERDE, Ignacio, *La inconstitucionalidad por omisión. Un nuevo reto para la justicia constitucional*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil*, Madrid, Trotta, 1995.