

CAPÍTULO CUARTO

La justicia constitucional en Tlaxcala	177
I. Introducción	177
II. La ordenación del sistema de fuentes del derecho	178
III. El órgano de control y su afinidad con el estereotipo kelseniano	179
1. Integración	181
2. Funcionamiento	182
IV. Estatuto jurídico de los magistrados	183
1. Proceso de designación de los magistrados constitucionales	184
2. Requisitos para ser designados	185
3. La inamovilidad	187
4. La inviolabilidad	188
5. La independencia económica	188
6. El principio de responsabilidad	189
7. De la suplencia, ausencias temporales y definitivas de los magistrados	190
V. Esquema competencial	191
1. Juicio de protección constitucional	191
2. Juicio de competencia constitucional	196
3. Acción de inconstitucionalidad	198
4. Acción por omisión legislativa	200
VI. Referencia a la ampliación de la legitimación procesal	201
VII. La sentencia constitucional	203

CAPÍTULO CUARTO

LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN TLAXCALA*

En las democracias vinculadas a las leyes no aparece ningún demagogo, sino que los ciudadanos más virtuosos tienen la precedencia. Pero donde las leyes no tienen el poder sumo, aparecen demagogos, pues allí el pueblo se convierte en un monarca, y por cierto, de muchas cabezas.

Aristóteles

I. INTRODUCCIÓN

El sistema de justicia constitucional de Tlaxcala es producto de una operación de revisión y sistematización que con profundidad afectó a la Constitución Política del Estado de Tlaxcala —en adelante CT—. La reforma constitucional —publicada en el *Periódico Oficial del Estado*, decreto 107, número extraordinario, t. LXXXI, segunda época, 18 de mayo de 2001—, aprobada dos meses después de la correspondiente de Coahuila, remodeló en su totalidad el apartado relativo al Poder Judicial, estipulado ahora en el capítulo XI del título III relativo al “Poder público”. Como en el resto de las experiencias estudiadas, el Poder Judicial se encarga de la administración de justicia ordinaria y ahora, con el establecimiento de instrumentos de defensa de la Constitución, de la impartición de justicia constitucional. No importando para los efectos de este trabajo la primer vertiente, enfocare-

* El presente ensayo se ha dejado en su versión original, omitiendo el uso de citas bibliográficas. Para cualquier referencia bibliográfica se envía a las fuentes utilizadas en los demás ensayos que componen este trabajo.

mos la atención en la descripción del modelo de justicia constitucional adoptado, señalando sus cualidades y las peculiaridades que lo hacen apartarse de las experiencias de Veracruz, Coahuila y Chiapas.

II. LA ORDENACIÓN DEL SISTEMA DE FUENTES DEL DERECHO

Como no podía ser de otra manera, la instauración de un órgano capacitado para administrar justicia constitucional se asienta en el principio de supremacía de la Constitución. La imposición de una norma sobre el resto de las demás es requisito indispensable para ordenar y dar coherencia a un orden jurídico surgiendo de ahí la necesidad de una garantía jurídica para defender esa norma cuyas cualidades especiales tienen la fuerza de homogeneizar al sistema jurídico. En el ordenamiento tlaxcalteca se aprecia nítidamente la intención de situar a la Constitución local en la cúspide del sistema y de velar por la normatividad de sus prescripciones, prueba de ello es la racionalización del sistema de justicia constitucional que estamos comentando.

Sin embargo, no deja de ser significativa la contradicción aparente que existe entre los artículos 6o. y 7o. de la CT, problema que es importante despejar a efecto de evitar futuros inconvenientes de interpretación y aplicación del derecho dentro de ese sistema jurídico. El primero de dichos artículos sentencia:

En el estado de Tlaxcala, por cuanto a su régimen interior serán ley suprema esta Constitución, las leyes y decretos del Congreso del Estado que emanen de ella, todos los convenios y acuerdos de coordinación que celebren las autoridades estatales con las de la federación y las municipales, con la aprobación del Congreso.

El segundo determina que el orden jurídico del estado, atendiendo a la naturaleza y alcance de las normas, se integra por:

- I. Esta Constitución.
- II. Leyes, decretos y convenios que de ella emanen.
- III. Reglamentos.
- IV. Acuerdos.
- V. Circulares.
- VI. Resoluciones concretas.
- VII. Convenios y acuerdos entre particulares.

Como es apreciable, la primer disposición involucra una serie de disposiciones normativas de rango infraconstitucional dentro de la denominación “ley suprema”, mientras que la segunda realiza una estratificación de corte kelseniano del sistema de fuentes del derecho local. De entrada pareciera que el peldaño normativo más elevado se compone no sólo de una ley, la Constitución, sino que a su lado se encuentran disposiciones que comparten con ella ese puesto dada la consideración que les otorga el artículo en mención. Y es que el artículo siguiente no es claro al establecer la supremacía de la CT centrando la atención en señalar con qué tipo de normas se integra el orden jurídico estatal.

Para ahuyentar toda duda sobre la supremacía jurídica de la CT es necesario tener presente que la ordenación de las fuentes del artículo 7o. se realiza con base en la *naturaleza y el alcance* de las normas que integran el orden jurídico y que por tener una naturaleza y alcances especiales la Constitución aparece enunciada en primer lugar. El análisis del mismo procedimiento de reforma constitucional estipulado en el artículo 120 de la CT no hace otra cosa que reivindicar a la CT en el vértice del sistema jurídico debido a que de la dificultad de su reforma se desprende su superioridad, al menos en sentido formal, mientras que del contenido de sus prescripciones, de la más alta sustancia política, se desprende su preponderancia en el orden material. No hay pues duda de que la CT actúa como *lex fundamentalis* dentro del orden jurídico local y que el atributo de supremacía implícito en esa consideración es el presupuesto básico para la organización de un sistema de defensa jurisdiccional de sus postulados.

III. EL ÓRGANO DE CONTROL Y SU AFINIDAD CON EL ESTEREOTIPO KELSENIANO

El artículo 79, párrafo II, de la CT incorporado textualmente al 1o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala —publicada en el *Periódico Oficial del Estado*, decreto 157, 10 de enero de 2002, en adelante LOPJET— determina que corresponde al Poder Judicial del Estado de Tlaxcala garantizar la supremacía y control de esa norma fundamental. Estando jerarquizado el sistema de órganos que conforman el Poder Judicial, se ha confiado a aquél de mayor grado el ejercicio de atribuciones de constitucionalidad. De acuerdo con el párrafo 3 del mismo artículo constitucional, 2o. y 11 de la LOPJET, el Tribunal Superior de Justicia del Esta-

do de Tlaxcala —en adelante TSJET— se ostenta como *órgano supremo* y, en consecuencia, es él quien ejerce las atribuciones en materia de justicia constitucional. Su ámbito de validez, de acuerdo con el artículo 9o. de la LOPJET, se extiende a todo el territorio del estado.

El funcionamiento del TSJET puede darse en pleno y en salas. Sin embargo es contundente el hecho de que la administración de justicia constitucional está reservada en forma exclusiva al pleno según lo disponen los artículos 81 de la CT, 25 de la LOPJET, 2o. de la Ley de Control Constitucional del Estado de Tlaxcala —publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, decreto 137, 30 de noviembre de 2001, en adelante LCCET—. La enumeración de los procesos constitucionales que están bajo su competencia no hacen sino corroborar la concentración de la administración de justicia constitucional en un solo órgano, el pleno del TSJET.

Con los elementos anteriores es más que evidente que el modelo de Tlaxcala muestra cambios significativos respecto a los sistemas incorporados en las demás entidades federativas. La unificación de competencias de constitucionalidad en un órgano único hace aparecer al modelo tlaxcalteca dentro de un apartado adicional y solitario, en tanto no otorga ningún papel efectivo a los jueces ordinarios en la administración de justicia constitucional como lo hacen los modelos veracruzano, coahuilense y chiapaneco. Los jueces comunes, como es visible, no están en aptitud de interesarse por el control constitucional a través de un eventual control *incidental* ni mucho menos de ejercerlo mediante un control *difuso*. Dentro de la clasificación de los modelos, el tlaxcalteca se alinea con aquéllos que ejercen una jurisdicción concentrada, apareciendo como un *sistema unitario*, en cuanto ejerce el monopolio de la justicia constitucional dentro del ordenamiento de referencia.

La cercanía de este modelo con algunos lineamientos aportados por el modelo kelseniano son evidentes. Los observaremos a lo largo de este trabajo. Empero, existen también notables diferencias que necesitan ponerse al descubierto. Por ejemplo, si existe una semejanza en cuanto al órgano que administra la justicia constitucional, en tanto es un órgano único, esa semejanza no se da al estudiarse la ubicación constitucional del órgano y mucho menos al analizarse la naturaleza de los instrumentos procesales de control que le han sido conferidos. Para ser más claros al respecto, cabe recordar que Kelsen abogó por un Tribunal Constitucional separado del Poder Judicial y, además, no previó ningún mecanismo para la protección inmediata de los derechos fundamentales en tanto los concebía como pres-

cripciones dirigidas al legislador necesitadas, por tanto, de una mediación legislativa para poder desplegar toda su fuerza jurídica.

Es en definitiva el elemento de la concentración de las atribuciones de constitucionalidad en un solo órgano y la ausencia de participación de la jurisdicción ordinaria en la administración de justicia constitucional lo que hacen del modelo tlaxcalteca un sistema unitario, de características particulares y de perfiles cercanos a los que Kelsen estableció en su célebre trabajo de 1928.

1. *Integración*

El TSJET en tanto órgano supremo del Poder Judicial se integra por catorce magistrados propietarios y tres supernumerarios de acuerdo al artículo 11 de la LOPJET. La configuración del pleno no se estipula a nivel constitucional sino legal. Las inconveniencias de una decisión como esta son evidentes ya que no se protegen las normas que ordenan la composición del órgano que ha de resolver las disputas políticas en la entidad con base en el principio de supremacía constitucional. Por ende, esa composición se encuentra a merced de las fuerzas políticas que bajo mayorías simples pueden acometer a su reforma.

Estableciéndose la figura del pleno para efectos del conocimiento de los contenciosos constitucionales, es necesario verificar su integración. En este caso, la confrontación del artículo 11 y el 20 de la LOPJET deja en claro que el pleno se compone por los catorce magistrados propietarios a los cuales se refiere el primero de ellos. La segunda objeción que puede hacerse a esta integración, más allá de su ausencia de configuración constitucional, es la relativa al número par de la conformación del pleno. Se ha repetido insistentemente que con una solución así se propician empates que tienden a ser destrabados mediante el voto de calidad del presidente, convirtiéndose en una fuerte carga política para éste en tanto su decisión aparece como el fiel de la balanza en asuntos de gran trascendencia política que son los que por lo general suelen dividir hasta ese extremo las opiniones de los jueces constitucionales.

Lo anterior se presentó en Tlaxcala sin preverse solución alguna en el texto original de la LOPJET. No obstante, conscientes de dicho problema, un mes después se acometió a su solución. Probablemente lo mejor hubiera sido modificar la integración del pleno para anexar un magistra-

do más y configurar un pleno de quince magistrados; sin embargo el hecho mismo hubiera dejado al descubierto la capacidad de las mayorías eventuales de los congresos para modificar la composición del más alto órgano jurisdiccional del estado. Fue mediante la adición de un párrafo, el VII para ser precisos, al artículo 30, inciso a de la LOPJET, como se vino a proponer una solución. El agregado, publicado el 11 de febrero de 2002 en el *Periódico oficial del Estado*, señala como función del presidente: “Emitir en caso de empate, voto de calidad en los asuntos que deba de resolver el pleno”.

Con una solución así, se ha generado una fuerte carga política en la figura del presidente, se ha roto con el principio del presidente como *primus inter pares* dentro del órgano resolutor, y se ha afectado el principio de presunción de constitucionalidad de las leyes en tanto al presentarse una hipótesis de empate debe optarse por confirmar la constitucionalidad de la norma impugnada.

2. *Funcionamiento*

El TSJT funciona en pleno y en salas, tal y como lo establece el artículo 79, párrafo 3, de la CT. Actuando en pleno tiene la responsabilidad de ejercer un conglomerado de competencias formalmente jurisdiccionales pero que materialmente incursionan en los ámbitos administrativo y normativo según se desprende del artículo 80 de la CT. El artículo 81 de la misma norma constriñe al funcionamiento en pleno para la sustanciación de los contenciosos constitucionales. Hemos destacado que el pleno se compone de catorce magistrados, no obstante, para que el éste sesione válidamente tratándose de la resolución de contenciosos constitucionales, de juicio político y de la elección del presidente del TSJET, se requiere una mayoría espacial conformada por doce magistrados. El artículo 81, fracción V, inciso e de la CT dispone que de no obtenerse ese quórum, se suspenderá la sesión y se convocará para el día hábil siguiente. Si tampoco así se pudiese sesionar, se llamará a los suplentes que corresponda hasta obtener el quórum de doce magistrados, informando de ello al Congreso, para que de no tener justificación, suspenda de sus funciones a los ausentes.

Para los demás casos, esto es, para ejercer el resto de sus atribuciones, el pleno se compondrá de ocho magistrados, según se establece en el artículo 21 de la LOPJET.

El principio de publicidad de la actuación del pleno se recoge en el artículo 23 de la LOPJET, exceptuándose lógicamente aquellas actuaciones que por su naturaleza deban de ser privadas, algo que queda a la decisión del propio pleno.

El funcionamiento del TSJET en salas no indica la repartición del trabajo en la sustanciación de los contenciosos constitucionales, sino por el contrario, significa la descarga del pleno de atribuciones que no implican cuestiones de constitucionalidad. Por ello, las cinco salas que integran al tribunal —Salas Civil, Familiar, Electoral-Administrativa, Laboral-Burocrática y Penal— tienen una especialización por materia y sus competencias son de mera legalidad, según se desprende de la lectura de los artículos 82 de la CT y 31 a 40 de la LOPJET. Existe, pues, el monopolio del pleno en materia de conflictos constitucionales como lo demuestra, además, el artículo 2o. de la LCCET.

IV. ESTATUTO JURÍDICO DE LOS MAGISTRADOS

Si la independencia de la judicatura constituye uno de los elementos característicos del Estado de derecho, la independencia de los órganos que imparten justicia constitucional representa una de las notas distintivas de las democracias constitucionales. En este tenor, es importante reparar, como lo hemos venido haciendo, en el estudio del entramado normativo que estipula las garantías de los árbitros supremos del proceso político en Tlaxcala, si bajo esta caracterización podemos referirnos a los jueces constitucionales.

Cabe destacar que este conglomerado de garantías no se encuentra sistematizado ni en la CT ni en la LOPJET, constituyendo esa ausencia de uniformidad un riesgo para la independencia y autonomía del Poder Judicial como tal, y para los árbitros constitucionales en particular. Es verdad que la última norma referida reserva el capítulo *sexto* a reglamentar lo concerniente a los magistrados, mas no se encuentra en los dos artículos que lo conforman —41 y 42 de la LOPJET— garantía institucional alguna sino simplemente el conjunto de obligaciones que tienen que cumplir. Trataremos de ubicar, no obstante lo anterior, el conjunto de garantías constitucionales y legales que acuerpan el ejercicio de la función jurisdiccional.

1. *Proceso de designación de los magistrados constitucionales*

Reza el artículo 79, párrafo 3, de la CT que los magistrados del TSJET serán nombrados por el Congreso del Estado conforme a lo establecido en ella. A esta disposición se agrega lo dispuesto en el artículo 84 del mismo código político que enlaza el quórum de votación y el respeto de los requisitos establecidos en el artículo 83 para ser magistrado. La votación debe alcanzar, por lo menos, las dos terceras partes del total de los diputados presentes. Lo significativo del arreglo tlaxcalteca es que no incluye la participación del Ejecutivo dentro del proceso de designación de los magistrados a diferencia de lo que sucede en las experiencias de Veracruz, Coahuila y Chiapas, con lo que ello significa para la independencia del Poder Judicial.

En efecto, el mismo artículo 84 dispone que para la designación deberán tomarse como base los requisitos a que se refiere el artículo anterior; dentro de esta disposición destaca la fracción X que obliga la presentación de exámenes públicos de oposición efectuados conforme a la ley ante el pleno del Congreso del Estado. Será el mismo órgano legislativo quien nombre a los miembros del jurado que calificará esos exámenes en cuya integración participarán académicos e investigadores preferentemente ajenos al estado de Tlaxcala. Con el objeto de que todos aquellos que deseen participar en las oposiciones puedan prepararse y conocer sus pormenores, el mismo Congreso deberá emitir, con un mes de antelación, la convocatoria respectiva en donde se detallará la mecánica a adoptar, conteniendo, además, el nombre de los sinodales del examen. Esta convocatoria deberá ser publicitada en los periódicos de mayor circulación en la entidad.

Es claro, entonces, que en Tlaxcala el procedimiento de designación se aleja de aquél al cual hemos estado acostumbrados en la medida que el Ejecutivo no propone candidatos. El acto formal de nombramiento, según este innovador procedimiento, está precedido de una etapa en la que los aspirantes, mediante convocatoria pública deben presentarse a sustentar un examen de conocimientos a fin de que las personas más preparadas sean quienes procedan a ocupar los cargos en el pleno del TSJET. La falta de participación del Ejecutivo se confirma al observar lo dispuesto en el artículo 70, fracción XIII, de la CT, en donde se enumeran las responsabilidades del gobernador del estado: “Nombrar y remover libremente a los secretarios del Ejecutivo, Oficial Mayor de Gobierno, y a todos los demás servidores públicos del estado, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en esta Constitución o en las leyes”.

La existencia de un procedimiento particular para el nombramiento de los magistrados excluye la participación del gobernador con base en esta norma residual. Otro punto importante de destacar es el nombramiento del presidente del TSJET. En este apartado es nula la participación de alguna instancia externa en virtud de que corresponde al pleno, como órgano colegiado, elegir de entre sus magistrados a aquél que ejercerá esa función por el periodo de un año, sujeto a una posible reelección según el artículo 14 de la LOPJET. La mayoría requerida para ser electo presidente es de diez votos y en los casos en los que esa votación no se alcance en una primera ronda, será electo aquél que cuando menos reúna ocho votos en su favor, tal y como se dispone en la fracción IV del mismo artículo.

2. *Requisitos para ser designados*

El modelo de justicia constitucional de Tlaxcala presenta otro punto de acercamiento con el estereotipo kelseniano en el rubro de las exigencias para desempeñar el cargo de juez constitucional. Advertimos, empero, que como ya hemos destacado, los magistrados del TSJET son al mismo tiempo jueces ordinarios y jueces constitucionales dadas las atribuciones que tienen encomendadas.

El artículo 83 de la CT establece los requisitos para ser magistrado del TSJET. La norma consagra como exigencias:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y tlaxcalteca, o estar vecindado en el estado cinco años antes del nombramiento.
- II. Estar en pleno goce de sus derechos políticos y civiles.
- III. Tener cuando menos treinta y cinco años de edad el día del nombramiento; o treinta años, si se trata de los jueces.
- IV. Ser licenciado en derecho, con título y cédula profesionales legalmente expedidos, con antigüedad mínima de diez años para magistrado y cinco para juez.
- V. Haber ejercido como abogado postulante, académico o en la administración o procuración de justicia, cinco años anteriores a la fecha del nombramiento. En igualdad de circunstancias, se preferirá a los profesionales del derecho que hayan prestado sus servicios al Poder Judicial del Estado.
- VI. Gozar de buena reputación; no haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso, ni estar inhabilitado para desempeñar cargos públicos.

VII. No haber sido gobernador o servidor público de primer nivel en la administración pública estatal, procurador general de justicia, diputado local, senador, diputado federal o presidente municipal, durante el año previo a su designación.

VIII. No ser ministro de algún culto religioso.

IX. No ser miembro activo del ejército y fuerzas armadas del país.

X. Aprobar los exámenes públicos de oposición, que se efectúen conforme a la ley, ante el pleno del Congreso, quien nombrará a los miembros del jurado, el que estará integrado básicamente por académicos e investigadores preferentemente ajenos al estado. Previamente a la práctica de esos exámenes, deberá expedirse con un mes de anticipación, una convocatoria dirigida a todos los abogados de la entidad, debidamente publicitada en los periódicos de mayor circulación, conteniendo el nombre de los sinodales.

Tratándose de jueces, la convocatoria y exámenes respectivos, los hará la Comisión de Gobierno Interno y Administración del Poder Judicial.

XI. Además de los requisitos anteriores, para ser magistrado de la Sala Electoral-Administrativa, se requerirá no ser directivo de algún partido político, ni servidor público de la federación, del estado o de los ayuntamientos, con funciones de dirección y mando, durante el año previo a la fecha de la designación.

Es notorio que destacan por su trascendencia las fracciones V y X. La primera porque introduce el requisito *académico* en el contexto de las experiencias de justicia constitucional en México. En ningún otro modelo se ha establecido este requisito que es el que desde su prototipo original previó Kelsen. Se trataba entonces, en una óptica que sigue vigente en la actualidad, de hacer ingresar a las cortes constitucionales a verdaderos conocedores y especialistas del derecho. El académico, en este sentido, garantiza un conocimiento pleno y a fondo de las instituciones jurídicas, de su alcance y trascendencia, de su objeto y finalidades. Ningún otro puede ofrecer una preparación profesional en el campo jurisprudencial y su perfil es el que propiamente ha sido la punta de lanza para situar a los órganos que administran justicia constitucional en un pedestal en donde su autoridad no se discute. No es gratuito que allí en donde se suele poner más énfasis en el perfil académico de los aspirantes —hablamos de los modelos alemán, italiano, español o portugués, por ejemplo— es donde existe menos cuestionamiento a la autoridad de la institución y en donde los criterios interpretativos adoptados han servido, con mucho, a revolucionar el entendimiento de las disposiciones jurídicas y a innovar la totalidad del ordenamiento a través de la jurisprudencia.

Debe, por tanto, avanzarse en la discusión de la importancia que un requisito como este tiene para el desarrollo futuro de la justicia constitucional en México. No sólo a nivel de sistemas locales sino también, y con mayor intensidad, a nivel federal debido a que los requisitos para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación siguen anclados dentro de una óptica eminentemente judicialista. No esta de más señalar que hoy día es un lugar común reconocer que cuando una corte constitucional se pronuncia, su resolución se eleva a categoría de lección de instrucción constitucional. El reconocimiento de una función de *magisterio constitucional*, como felizmente la adjetivó el destacado constitucionalista italiano Pierandrei, difícilmente se hubiese logrado de no contar con académicos dentro del seno del colegio de magistrados. De ahí la importancia de su inclusión como atinadamente se ha hecho en el sistema de que damos cuenta.

3. *La inamovilidad*

El principio de inamovilidad coadyuva a fortalecer la independencia judicial en tanto otorga estabilidad en el ejercicio de la función jurisdiccional a sus operadores jurídicos. Para que esto suceda es frecuente otorgar a los jueces un amplio periodo de tiempo en el desempeño de su encargo que sobrepasa el mandato sexenal de los titulares del Poder Ejecutivo, garantizando, a la vez, que no podrán ser removidos sino en circunstancias excepcionales.

En esta materia, de trascendencia fundamental por su significación, la experiencia tlaxcalteca no puede tomarse como paradigma. En primer lugar porque el periodo del encargo de los magistrados del TSJET es de seis años y, en segundo, porque no enuncia la garantía de inamovilidad. Por el contrario, enfatiza en las causales por medio de las cuales los jueces que aplican la Constitución pueden ser removidos. El artículo 12 de la LOPJET sostiene que la remoción anticipada puede ocurrir cuando sobrevenga incapacidad legal o material.

Señalar que existe un mandato sexenal para el ejercicio de la función jurisdiccional no quiere decir necesariamente que ese mandato coincida con el que debe cumplir el jefe del Ejecutivo. La misma norma enunciada estipula que los magistrados iniciarán sus funciones el día 1 de marzo del año que corresponda y concluirán el último día de febrero respectivo, con excepción de la ratificación prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 116, fracción III, antepenúltimo pá-

rafo. De obtenerse esta ratificación opera como una verdadera garantía de inamovilidad ofrecida, empero, por el ordenamiento federal y no por el local como en normalidad de circunstancias debería suceder.

4. *La inviolabilidad*

El principio de inviolabilidad protege la libertad de pensamiento y opinión de los magistrados respecto de los asuntos sobre los cuales deben pronunciarse a fin de que puedan argumentar sin el temor de ser reprendidos por sostener un criterio diferente al de la mayoría de los magistrados. La garantía no tiene una enunciación constitucional sino legal. Es más, puede sostenerse que no está plasmada en forma de garantía sino como simple criterio instrumental. Los párrafos II y III del artículo 24 de la LOPJET disponen:

Los magistrados sólo podrán abstenerse de votar cuando estén impedidos legalmente o no hayan estado presentes en la discusión del asunto.

Siempre que un magistrado disintiere de la mayoría formulará voto particular, el cual se insertará al final de la parte considerativa de la resolución.

Primeramente debe observarse que la norma obliga al magistrado a pronunciarse a favor o en contra del proyecto de resolución que se le presente razonando que, aun cuando su criterio no comulgue con el de la mayoría, no puede abstenerse de votar con excepción de los dos casos enunciados. Obligado como está a pronunciarse, la misma disposición constriñe al magistrado a formular voto particular a fin de que exponga las razones en que se basa para sustentar una opinión jurídica diferente. El voto particular sostenido deberá insertarse en la parte final de los considerandos de la resolución, esto es, forma parte de ella, constituyendo la semilla que podrá posibilitar un cambio de criterio jurídico en futuros asuntos sometidos a la consideración del colegio de magistrados.

5. *La independencia económica*

La CT o la LOPJET no establecen nada respecto al tema de retribución económica de los integrantes del Poder Judicial. Siendo un tema toral para evitar viejas prácticas que anteriormente viciaban la labor de impartición

de justicia, no se encuentra incorporada garantía alguna sobre el particular. Es preocupante que la única mención al respecto se refiere a los magistrados supernumerarios estipulándose que los emolumentos que reciban serán fijados por el presupuesto de egresos, según se dispone en el artículo 15 de la LOPJET. Es notorio que bajo una decisión como la aquí expuesta los magistrados no cuentan con la garantía de la no disminución de su remuneración dentro del ordenamiento jurídico estatal, estando expuestos a que su monto pueda ser adecuado discrecionalmente desde el Poder Legislativo.

No obstante esta omisión, en caso de que los magistrados se vean afectados en el monto de sus retribuciones pueden acudir a la garantía enunciada en el último párrafo de la fracción III del artículo 116 de la Constitución federal que señala: “Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo”.

6. *El principio de responsabilidad*

La CT en su artículo 107 reputa como funcionarios públicos del estado, entre otros, a los magistrados del TSJET. En consecuencia, se encuentran sujetos al régimen de responsabilidades que el orden jurídico local dispone para llamar cuentas a quienes desempeñan un cargo público. Según el párrafo 2 del mismo precepto, los magistrados gozan de fuero constitucional a partir del momento en que hayan rendido protesta. Sin embargo, este hecho no es óbice para que en su calidad de servidores públicos sean responsables de sus actos tal y como lo señala el artículo 108 de la misma norma fundamental:

Todo servidor público será responsable política, administrativa, penal y civilmente de los actos u omisiones en el ejercicio de sus funciones. Estas responsabilidades son independientes entre sí. No se podrán imponer dos sanciones de igual naturaleza por una misma conducta u omisión. Las leyes señalarán el tiempo de prescripción de cada responsabilidad. En todo caso, deberá respetarse el derecho de audiencia del inculpado.

El Congreso expedirá la ley que determine las responsabilidades y sanciones de los servidores públicos, señalará las causas y procedimientos, así como las autoridades competentes para tales efectos.

De acuerdo al artículo 109 de la CT, corresponde al Congreso del Estado sustanciar el procedimiento del juicio político y al TSJET erigirse en jura-

do de sentencia. Empero, tratándose del enjuiciamiento de un magistrado es el propio Congreso el que tiene la obligación de resolver según la fracción VIII del mismo precepto. Las resoluciones que dicte el Congreso en esta materia se consideran inatacables.

Cuando exista comisión de un delito y dado que los magistrados son portadores de fuero, será necesario que previo al ejercicio de la acción penal exista una declaratoria que califique la procedencia de causa y desafuero de parte del Congreso del Estado según el artículo 110, párrafo 3, de la CT. La responsabilidad administrativa de los servidores públicos se hará exigible por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones, siendo sancionada según su gravedad con amonestación, multa, suspensión, destitución o inhabilitación del empleo, cargo o comisión, de acuerdo al artículo 111 de la CT. En materia de responsabilidad civil, los servidores públicos están obligados a pagar los daños y perjuicios que causen por su actuación negligente o dolosa en el desempeño de sus funciones. Las entidades públicas a las que pertenezcan, serán responsables de los daños y perjuicios que causen aquéllos, en los términos estipulados por la ley, según previene el artículo 112 de la CT.

7. De la suplencia, ausencias temporales y definitivas de los magistrados

Es necesario destacar que el TSJET se integra bajo tres tipos de magistrados: propietarios, supernumerarios y suplentes. Los primeros son quienes tienen conferido un encargo constitucional y que, en condiciones normales, deben ejercer la función jurisdiccional de acuerdo a las atribuciones que les confiere la CT. Son, en otras palabras, los titulares. Los supernumerarios, según el artículo 15 de la LOPJET, son aquéllos cuya función consiste en suplir a los propietarios en sus ausencias temporales y en los casos de excusa o recusación, de conformidad con el turno que se establezca para ello. Los suplentes, en cambio, están llamados a suplir las ausencias definitivas de los magistrados propietarios, teniendo el encargo de culminar el periodo dejado vacante por éste. La sustitución así realizada implica que el Congreso del Estado proceda a la designación de un nuevo suplente, tal y como lo dispone el artículo 13 de la LOPJET.

Se hace la observación anterior ya que debe anotarse que cuando el Congreso del Estado de Tlaxcala acomete a la integración del TSJET debe nombrar a los catorce propietarios, tres supernumerios y a los 17 magistrados suplentes de acuerdo con el artículo 12 de la LOPJET.

Estando en el tema, es indispensable mostrar las deficiencias de la forma de sustitución de los magistrados cuando existe una falta definitiva. Lo anterior porque, generalmente, son más frecuentes las ausencias temporales y, en consecuencia, son los supernumerarios quienes a menudo se encuentran en contacto directo con la función de aplicar directamente la Constitución con todo lo que ello implica para su formación y experiencia. Por lo mismo, hubiese sido más apropiado sustituir las ausencias definitivas de los magistrados propietarios con los supernumerarios y no con los suplentes a efecto de aprovechar su mayor o menor experiencia en el campo de la administración de justicia constitucional; experiencia que un magistrado suplente no tiene y que, dándose el supuesto legal, de buenas a primeras es llamado a ejercer tan importante labor.

V. ESQUEMA COMPETENCIAL

El modelo tlaxcalteca de justicia constitucional acoge cuatro instrumentos procesales para garantizar la plena normatividad de la CT. Hablamos del *juicio de protección constitucional*, del *juicio de competencia constitucional*, de la *acción de inconstitucionalidad* y de la *acción por omisión legislativa*. Naturalmente, el primero de ellos es de naturaleza subjetiva en tanto tiende a la protección de los derechos subjetivos de los tlaxcaltecas, mientras que los tres restantes son de carácter objetivo, en cuanto su finalidad primordial está encaminada a la protección del ordenamiento jurídico local. A continuación se analizan someramente algunas de sus particularidades.

1. *Juicio de protección constitucional*

En nuestro trabajo dedicado al modelo veracruzano destacábamos que el juicio de protección de los derechos humanos ahí estipulado ha venido a reivindicar, siglo y medio después, el origen local del juicio de amparo mexicano. El juicio de protección constitucional, como se le denomina en

Tlaxcala, no viene sino a fortalecer esa reivindicación histórica. Más allá de un discurso sobre las denominaciones, conviene destacar que fue la experiencia veracruzana la que fragmentó finalmente la idea de la existencia de un único sistema de derechos en México, cuyo catálogo se encuentra incardinado en la Constitución mexicana. Con este presupuesto y anclados en una particular interpretación del principio de igualdad, se sostuvo que todos los mexicanos debíamos gozar de los mismos derechos pues cuando nos encontramos frente a la ausencia de discriminaciones es cuando podemos corroborar la efectividad de la idea que sustenta ese principio. Por tanto, fue común en la doctrina considerar que la Constitución mexicana establecía un catálogo con todos los derechos con los que un ciudadano podía ostentarse sin posibilidades de que un grupo o sector pudiera gozar de un mayor número de derechos o de un nivel de protección más elevado que aquel que otorgan los tribunales federales.

La adopción en Veracruz de un sistema de derechos complementario ha sentado las bases para entender que la carta magna no contiene sino los mínimos indispensables que un régimen de democracia constitucional debe enunciar y salvaguardar, y que las entidades federativas pueden enriquecer ese sistema bajo la tendencia actual de maximizar, dentro de los márgenes posibles, los catálogos de derechos y su interpretación, estando solamente impedidos a reducir el reconocimiento de los derechos estipulados a nivel federal o a otorgar un nivel de protección más bajo que el que otorga la jurisdicción federal.

Resulta incontestable, y no hay siquiera necesidad de remarcarlo, que el enriquecimiento de los derechos fundamentales constituye un imperativo actual en tanto su maximización supone una subida histórica de la consideración del individuo como persona humana y de la dignidad que le es correlativa. Si somos conscientes de lo anterior no puede negarse el reconocimiento a un sistema de derechos de carácter local bajo el argumento del sistema único o del *numerus clausus* en su enunciación, o bajo la demostración de que ese sistema contiene fielmente derechos consagrados en la Constitución federal debido a que la diferencia está, no en la enunciación textual del derecho, sino en el orden jurídico que lo cobija y consecuentemente en sus niveles de protección.

En este sentido conviene no perder de vista la diferencia entre órdenes jurídicos, advirtiendo que el federal contiene el mínimo de los derechos exigibles y que es función de los órdenes locales acometer a su enriquecimiento y a la elevación de los niveles de protección aun tratándose de un

derecho que sea la fiel transcripción de uno ya reconocido a nivel federal. No establecer esta diferencia representa un empobrecimiento radical de la percepción sobre lo que los derechos son y representan, al tiempo de evidenciar que entre nosotros existen todavía quienes consideran las declaraciones locales de derechos simples importaciones sin razón del catálogo federal o la escueta transcripción en miniatura de un conjunto de disposiciones para decorar y vestir de legitimidad a los ordenamientos locales.

Bajo este razonamiento no hay choque entre sistemas. Allí donde exista un derecho a nivel de ordenamiento local semejante a uno reconocido a nivel federal corresponderá al órgano jurisdiccional local competente acometer a su garantía vinculado, como está, por la jurisprudencia que sobre ese derecho haya establecido la jurisdicción federal. Sin embargo, es necesario entender que la jurisprudencia federal representa los mínimos de protección que deben otorgarse a un derecho pudiendo el órgano judicial local ampliar hasta donde considere necesario los niveles de protección de ese mismo derecho con el fundamento que le otorga la Constitución estatal. El reconocimiento de una multiplicidad de sistemas de derechos, de igual número de sistemas locales de protección, de diferentes niveles de protección constitucional forma parte del debate relativo al denominado *federalismo judicial*. El fortalecimiento de la autonomía estatal es el tema que se ubica como punto de partida y de llegada dentro de esta discusión.

La complementariedad de los sistemas de derechos, federal y local, a que nos venimos refiriendo queda de manifiesto en la CT. El artículo 3o. de esa norma dispone: “En el estado de Tlaxcala toda persona gozará de las garantías individuales y derechos sociales consignados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los que enunciativamente consagra esta Constitución”.

A esta disposición prosigue la enunciación, en doce apartados, del sistema de derechos tutelados por la CT que aquí transcribimos:

- I. A la identificación plena de su personalidad, contar con un nombre y dos apellidos; a ser respetado y privilegiar su dignidad. Nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes.
- II. Las leyes tendrán carácter proteccionista en favor de las personas cultural, social o económicamente débiles.
- III. Al ejercicio pleno de las libertades y derechos humanos, aun aquellos de carácter difuso.

IV. Al trato igualitario sin distinción de personas por razón de raza, sexo, edad, religión, ideología, filiación, preferencia sexual, pertenencia a minorías o lugar de nacimiento.

V. Nadie podrá ser condenado a la pena de muerte ni ejecutado. En todo procedimiento se excluirá la prueba obtenida ilegalmente.

VI. Los menores de edad tienen derecho a la protección física y psíquica. Podrán expresar su opinión libremente, la cual será tomada en cuenta en los asuntos que les afecten, en función de su edad y madurez. En todos los actos de autoridad relativos al menor, el interés superior de éstos constituirá una consideración primordial y se cuidará que las instituciones privadas también lo observen. En el procedimiento de menores infractores se otorgarán las mismas garantías que a los adultos y aquéllas que sean necesarias para lograr una rehabilitación más rápida y eficiente.

VII. De investigar, recibir y difundir hechos de interés público, salvo los casos previstos por la ley.

VIII. Los agraviados por los delitos serán tratados con dignidad y respeto, informados de sus derechos, oídos desde el inicio del procedimiento penal hasta la conclusión del mismo y notificados de los actos procesales. El Estado les brindará protección y seguridad.

IX. A la educación y al acceso a la formación profesional y continua. Este derecho incluye la facultad de seguir gratuitamente la enseñanza obligatoria que comprende la preescolar, primaria y secundaria. Se garantizan, de acuerdo con las normas nacionales que regulan su ejercicio, la libertad de creación de centros docentes dentro del respeto de los principios democráticos, así como del derecho de los padres a asegurar la educación y la enseñanza de sus hijos conforme a sus convicciones.

X. El estado garantizará la participación igualitaria de los ancianos y las personas con capacidades diferentes en los espacios de actuación social. Estas personas tienen derecho a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional, y su participación en la vida de la comunidad.

XI. A la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres en materia de trabajo, incluida la igualdad de retribución por labores similares; y

XII. A ser indemnizado por la privación ilegal de su libertad, por alguna autoridad y aún por error judicial.

Las leyes del estado de Tlaxcala tenderán a la realización de la justicia entre sus habitantes y entre éstos y el Estado, y procurarán que en la integración social, todos tengan garantizados un mínimo de bienestar y oportunidades de desarrollo.

La garantía de estos derechos se establece en el artículo 81, fracción I, de la CT que, aún sin enunciar la denominación específica del instrumento procesal de tutela de los derechos fundamentales reconocidos en Tlaxcala, otorga competencia al pleno del TSJET para conocer de los medios de defensa invocados por los particulares para tal efecto.

Con mayor claridad, la ley reglamentaria del artículo 81 de la CT define el *nomen iuris* de este medio de defensa y su objeto en los términos siguientes:

El juicio de protección constitucional tiene por objeto nulificar las normas y actos de las autoridades que violen las disposiciones contenidas en la Constitución del estado y en la demás legislación que de ella emane, en perjuicio de los particulares. La promoción de este medio de control será siempre optativa para el interesado —artículo 65 de la LCCET—.

La misma norma en sus fracciones I y II señala los dos supuestos de procedencia del juicio:

Contra normas jurídicas de carácter general que emanen de los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, de los ayuntamientos o concejos municipales, de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, de los demás organismos públicos autónomos o descentralizados; y en general de cualquier autoridad estatal o municipal, sin importar la materia, y

Contra actos materiales u omisiones, de cualquiera de las autoridades y organismos mencionados en la fracción anterior, siempre y cuando no exista algún otro medio de defensa legal mediante el cual el Tribunal Superior de Justicia del Estado o sus salas, puedan revocar o modificar esos actos.

Por la especial naturaleza de este juicio, puede ser promovido por un menor de edad sin la intervención de su legítimo representante. Si el actor de un juicio de protección constitucional se encuentra privado de su libertad y en ello consiste la queja, cualquier persona podrá presentar en su nombre la demanda respectiva, inclusive por comparecencia. En este caso se admitirá provisionalmente la demanda, ordenándose la correspondiente ratificación directamente por el quejoso. El término para contestar la demanda será de cinco días, y en materia penal de tres. Además, a la contestación deberán acompañarse copias de las constancias que acrediten la constitucionalidad del acto impugnado, con las que se correrá traslado a las demás partes. Existe la oportunidad de ampliar la demanda una vez inter-

puesta. Igualmente, el magistrado instructor podrá recabar oficiosamente las pruebas que, habiendo sido rendidas ante la responsable, no obren en autos y estime necesarias para la resolución del asunto.

La sentencia que conceda la protección al particular tendrá por objeto restituir al actor en el pleno goce de la garantía violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación. Cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o consista en una omisión, el efecto será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate —acúdase al capítulo I del título III de la LCCET, artículos 65 al 72—.

2. *Juicio de competencia constitucional*

Nos parece acertado el *nomen iuris* dado a este instrumento procesal debido a que su objeto es dirimir conflictos de competencia constitucional entre los órganos superiores del Estado y entre aquéllos en los que el poder se estratifica para efectos de su ejercicio. Es un instrumento, lo hemos dicho ya, de defensa de la división de poderes y de la descentralización del poder, por lo cual aparece como garantía de la división del poder en sus vertientes horizontal y vertical.

El artículo 81 de la CT otorga reconocimiento constitucional a la figura y competencia para su ejercicio al pleno de TSJET. La norma dispone que en el juicio podrán impugnarse actos o normas jurídicas de carácter general que violen la CT y las leyes que de ella emanen, y que se susciten entre:

- a) Los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado;
- b) El Poder Legislativo y un ayuntamiento o concejo municipal;
- c) El Poder Ejecutivo y un ayuntamiento o concejo municipal;
- d) Dos o más ayuntamientos o concejos municipales, de municipios diferentes, siempre que no se trate de cuestiones relativas a sus límites territoriales; en tal caso, la decisión corresponderá al Congreso.
- e) Dos o más municipios de un mismo ayuntamiento o concejo municipal, incluidos los presidentes de comunidad.

La fracción V del mismo artículo 81 constitucional señala algunas directivas para el trámite y resolución de los juicios de competencia constitucional. Estipula, por ejemplo, que el término para promoverlos será de 30 días naturales contados a partir de aquél en que la parte actora haya tenido cono-

cimiento del acto o norma jurídica que pretenda impugnar. Su sola promoción suspenderá la ejecución de los actos materiales que se impugnen, salvo que con ello se cause mayor perjuicio al interés público, según el criterio del órgano de control constitucional. Cuando se trate de impugnaciones a normas jurídicas no procederá la suspensión de la aplicación de la norma.

Las resoluciones que declaren procedentes los juicios de competencia constitucional, en caso de versar sobre normas jurídicas, deberán ser aprobadas cuando menos por diez magistrados si su finalidad es declarar inválida la norma con efectos generales; si ese nivel de votación no es alcanzado la impugnación deberá ser desestimada. Las resoluciones deberán publicarse en el *Boletín del Poder Judicial* y en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, divulgándose un extracto de las mismas en los periódicos de mayor circulación.

Visto lo anterior debemos apuntar que la decisión de hacer competente al órgano de mayor jerarquía dentro del Poder Judicial del Estado para la resolución de cuestiones constitucionales tiene, entre sus inconvenientes, el hecho de que existiendo conflictos entre el Poder Judicial y los demás poderes del estado se encuentra imposibilitado para adentrarse en su conocimiento pues no puede erigirse como juez y parte de una controversia en donde se debata la titularidad de una competencia constitucional. Muestra de esta inconsistencia y de una decisión encaminada a evitar que el tribunal juegue el doble papel anotado, se observa en el artículo 50 de la LCCET que en su fracción I señala que los medios de control constitucional serán improcedentes: “Contra normas y actos del Tribunal Superior de Justicia del Estado, en cualquiera de sus funciones, así como de las Salas de dicho Tribunal”.

Los sistemas que han optado por la creación de un Tribunal Constitucional independiente y autónomo escapan a esta problemática; sin embargo, aquellos que han seguido una decisión en otro sentido, o dejan sin resolver el problema sosteniendo la imposibilidad de que un conflicto de esta naturaleza pueda surgir, o bien, optan por otorgar una facultad de mediación a otro órgano del Estado. Esta última opción ha sido recogida de manera equivocada, a nuestro parecer, por el modelo tlaxcalteca. La fracción XXXVII del artículo 54 constitucional señala al Congreso del Estado como competente para: “Resolver y dirimir las controversias que puedan suscitarse entre los Poderes Ejecutivo y Judicial”.

Lógicamente, un procedimiento como el mencionado rompe con el espíritu que guía la reforma constitucional de Tlaxcala pues habilita un control político para dirimir cuestiones que deben ser resueltas por vía jurisdiccio-

nal. La mediación del Congreso en un conflicto constitucional fragmenta la autoridad del órgano aplicador de la Constitución, pudiendo menguar su estatus de autonomía e independencia con los peligros que ello supone para la consolidación de un Estado constitucional de derecho.

3. *Acción de inconstitucionalidad*

La introducción de la acción o recurso de inconstitucionalidad —como con mayor propiedad se le denomina en otras latitudes— dentro de los ordenamientos jurídicos locales de México obedece a la lógica incuestionable de que dentro de un espacio territorial determinado, la supremacía constitucional se reconoce al documento otorgado en uso de la autonomía que la Constitución federal concede a las entidades federativas. Consecuentemente a esta idea, la subsistencia de una norma local que vulnere los principios de donde pretende obtener su legitimidad se considera lesiva para la integridad del ordenamiento y es deber de los custodios de la Constitución ejercer el poder que tienen conferido a fin de expulsarla de él.

Las fracciones III y IV del artículo 81 de la CT establecen la institución, la competencia del pleno para su conocimiento y su procedencia. La división de su tratamiento en dos fracciones se debe a la proveniencia del acto impugnado, bien del Congreso del Estado, bien de un ayuntamiento o concejo municipal. Cuando se impugna una norma emanada del Congreso, el ejercicio de esta acción corresponderá:

- a) Al equivalente al veinticinco por ciento de los diputados que integran el Poder Legislativo del Estado.
- b) A la Comisión Estatal de Derechos Humanos.
- c) A la Universidad Autónoma de Tlaxcala.
- d) Al procurador general de justicia del estado en los asuntos relativos a su función.
- e) A los partidos políticos debidamente registrados ante el Instituto Electoral del Estado, en asuntos de la materia electoral.

Cuando se impugna una norma emanada de un ayuntamiento o concejo municipal el ejercicio de la acción corresponderá:

- a) Al equivalente al veinticinco por ciento de los municipales del mismo ayuntamiento o concejo municipal, incluidos los presidentes de comunidad.

- b) Al o los diputados, en cuyo distrito electoral se comprenda el ayuntamiento o concejo municipal que haya expedido la norma impugnada.
- c) Al gobernador del estado.
- d) A la Comisión Estatal de Derechos Humanos.
- e) A las universidades públicas estatales.
- f) Al procurador general de justicia del estado en los asuntos relativos a sus funciones.

El término para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad según el mismo precepto constitucional en su fracción V, inciso b, es de 90 días naturales contados a partir de aquél en que la norma jurídica que se desea impugnar haya sido publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*. La interposición del juicio, como en lógica pura debe ocurrir, no suspende la aplicación de la norma. Como la interposición de este tipo de juicio requiere la participación de un número determinado de sujetos dentro de algunos de los entes legitimados, el artículo 15 de la LCCET dispone que para que sean admitidas a trámite las demandas, reconvenciones, ampliaciones y contestaciones que presenten el Poder Legislativo, los ayuntamientos o concejos municipales, la Comisión Estatal de Derechos Humanos, la Universidad Autónoma de Tlaxcala y en general cualquier autoridad colegiada, así como los partidos políticos, deberá demostrarse que, cuando menos, la mayoría simple de los integrantes de sus órganos colectivos de gobierno está de acuerdo con el contenido de los escritos respectivos; los artículos 78 y 79 de la misma ley completan los cálculos porcentuales para que proceda la interposición del instrumento. En las acciones que se ejerciten contra el Congreso local, forzosamente se tendrá como tercero interesado al gobernador del estado.

Al igual que en el caso de los juicios de competencia constitucional, las resoluciones que determinen la inconstitucionalidad de una norma, para que tengan efectos generales, deberán ser aprobadas por un mínimo de diez magistrados. A esta aprobación seguirá la consecuente publicación de la resolución en los términos señalados para aquéllos.

Finalmente debemos observar que existe una facultad atribuida al Congreso del Estado que contrasta con el deseo subyacente en la reforma constitucional tlaxcalteca de judicializar el control de las leyes. Nos referimos a la potestad con que cuenta la legislatura, expresada en los siguientes términos por la fracción X del artículo 54 de la CT: “Revocar los acuerdos de los ayuntamientos cuando sean contrarios a la Constitución Política de los Esta-

dos Unidos Mexicanos, a la del estado, a cualquiera otra ley o lesionen los intereses municipales”.

Evidentemente existe un control normativo de carácter político que convive con un control de orden jurisdiccional. Este tipo de control vulnera, inclusive, la competencia de los tribunales federales en la medida en que, cuando el parámetro de constitucionalidad que sirve para constatar la legitimidad de una norma jurídica de carácter general es la Constitución federal, ninguna jurisdicción local puede entrar a conocer el asunto pues ello constituye una violación al artículo 105 constitucional. Puede decirse, por tanto, que existe una notable contradicción en el sistema tlaxcalteca por la inclusión de esta prerrogativa y que, siendo rigurosos, la fracción aludida es inconstitucional.

4. *Acción por omisión legislativa*

Incurrir en omisión legislativa exclusivamente aquellos órganos que están facultados para emanar disposiciones jurídicas de alcance general. No solamente quienes tienen competencias legislativas formales sino también aquellos que tienen reconocidas potestades normativas en sentido material. La actitud de este tipo de órganos se considera omisiva cuando la Constitución les obliga a realizar actos concretos de creación normativa sin que los realicen. Esta pasividad es igualmente violatoria de la Constitución, en virtud de que supone un atentado a su fuerza de obligar, como cualquier acto positivo que se realice sin observar lo que ella postula.

A efecto de que la CT no sea vulnerada mediante actos negativos o, en otras palabras, mediante la pasividad de los órganos con capacidad normativa, se ha contemplado el instituto de la acción por omisión legislativa. La fracción VI del artículo 81 de la CT establece la competencia del pleno del TSJET para conocer: “De las acciones contra la omisión legislativa imputables al Congreso, gobernador y ayuntamientos o concejos municipales, por la falta de expedición de las normas jurídicas de carácter general, a que estén obligados en términos de las Constituciones Políticas, de los Estados Unidos Mexicanos, del estado y de las leyes”.

Se encuentran legitimadas para interponer esta acción las autoridades estatales y municipales, así como las personas residentes en el estado. Esta última legitimación viene a posibilitar lo que Kelsen denominó *acción popular de inconstitucionalidad* aunque restringida en Tlaxcala a inconstitucionalidades por omisión únicamente.

La consecuencia de la verificación de la omisión legislativa no puede ser otra que constreñir al órgano omiso a legislar. El párrafo 3 de la misma fracción VI señala que se concederán tres meses al órgano responsable para expedir la norma jurídica solicitada. El incumplimiento de la sentencia será motivo de responsabilidad.

VI. REFERENCIA A LA AMPLIACIÓN DE LA LEGITIMACIÓN PROCESAL

Dentro del campo de la legitimación para acudir al órgano de control en Tlaxcala aparecen novedades considerables respecto de las experiencias veracruzana y coahuilense estudiadas anteriormente y también de la chiapaneca que se estudiará con posterioridad.

En lo que respecta a los conflictos de competencia constitucional, aparece la legitimación otorgada a los concejos municipales para reivindicar competencias constitucionales, exceptuándose las que tengan como objeto los límites territoriales según el artículo 81, fracción II, de la CT.

En las acciones de inconstitucionalidad cuyo objeto sea una norma emanada del Congreso del Estado, la novedad es la legitimidad otorgada al procurador de justicia del estado como existe también en Chiapas, a la Comisión Estatal de Derechos Humanos y a la Universidad Autónoma de Tlaxcala; igualmente destaca la reducción del porcentaje de diputados minoritarios que pueden acudir a interponer la acción al 25% (porcentaje más bajo que en Veracruz donde se solicita la tercera parte, el 30% en Coahuila y el 33% en Chiapas) y aquella que se otorga a los partidos políticos tratándose de materia electoral siguiendo, como puede verse, la regulación del artículo 105, fracción II, inciso f, de la Constitución federal. En cuanto a normas de carácter general expedidas en el ámbito municipal se reconoce la legitimación de los mismos órganos pero con algunas variantes. Por ejemplo se abre al 25% de los municipios del mismo ayuntamiento o concejo municipal, al gobernador del estado, las universidades públicas estatales, al procurador de justicia, y al o los diputados pertenecientes al distrito en donde se encuentre el ayuntamiento o concejo en donde se haya expedido la norma impugnada.

Relativo a las acciones por omisión legislativa imputables al Congreso, al gobernador, a los ayuntamientos o concejos municipales, la legitimación no podría determinarse de manera más extensa ya que corresponde a “las

autoridades estatales y municipales”, y a las “personas residentes en el estado”, lo que en otros términos indica que existe toda una acción popular de inconstitucionalidad.

Tratándose de la legitimación otorgada a los concejos municipales, cabe destacar que no constituye propiamente una ampliación de la legitimidad procesal en tanto este tipo de órganos sustituyen a los ayuntamientos cuando el Congreso del Estado los ha declarado desaparecidos o suspendidos, o cuando se han declarado nulas las elecciones o la inelegibilidad de la planilla triunfadora. Empero como previsión es aceptable dado que ejercen las funciones encomendadas al ayuntamiento así sea de manera temporal.

Por lo que respecta a las acciones de inconstitucionalidad, es a todas luces aceptable que el procurador acuda a demandar la inconstitucionalidad de las leyes ya que el artículo 71 de la CT lo concibe como el “representante jurídico de la sociedad”. Igualmente la de la Comisión Estatal de Derechos Humanos debido a que es una institución cuya finalidad es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos según reconoce el mismo artículo 78 de la CT. En el mismo tenor es de una coherencia mínima reconocer que si los partidos políticos estatales tienen reconocida legitimación para acudir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a demandar la inconstitucionalidad de una ley electoral local, puedan tenerla para acudir al pleno del TSJET a señalar que una ley electoral local viola la CT. Lo mismo puede decirse respecto de la legitimación otorgada al diputado del distrito en donde emane la norma tachada de inconstitucionalidad, ya que aun cuando no es responsable directamente frente a sus electores tiene, al menos, determinada vinculación con su distrito en tanto su labor debe representar algún beneficio para el conjunto de sus electores. No pensamos lo mismo respecto a la legitimación otorgada a la universidad o a la pluralidad de universidades públicas debido a que su actuación dentro de este tipo de procesos puede politizar sobremedida la vida interna de ellas, confrontándolas con otros órganos de poder en detrimento de su autonomía y de la función principal a que se avocan.

Finalmente, en lo que toca a la inconstitucionalidad por omisión, la ampliación de la legitimación puede cuasar problemas al funcionamiento del TSJET estando expuesto a sufrir congestiónamiento laboral ante una posible avalancha de recursos. Igualmente tendrá que especificarse a través de la jurisprudencia qué entes públicos entran en la consideración de *autoridades estatales y municipales*. Esto puede ampliar o restringir la legitimación procesal.

VII. LA SENTENCIA CONSTITUCIONAL

Es necesario detenernos en algunas características de la sentencia constitucional. Lo anterior porque del análisis del capítulo IV del título II de la LCCET, artículos 34 al 37, se desprenden una serie de notas que comulgan con las tendencias más actuales que en esa materia ha avanzado la doctrina.

El entramado normativo al que hemos hecho referencia estipula que la resolución definitiva que determine la constitucionalidad de una norma, sea dentro de un juicio de competencia constitucional o dentro de un juicio de inconstitucionalidad, deberá especificar, entre otras cosas, los alcances y efectos de la sentencia así como las autoridades que deban cumplirla, aunque no hayan sido llamadas al proceso, si de manera indirecta se requiere de su participación. Igualmente que cuando se determine la inconstitucionalidad de una norma, los efectos de esta declaratoria se harán extensivos a las demás normas que dependan de la invalidada, aunque aquéllas no se hayan impugnado, dado que no es concebible la subsistencia de un conjunto de normas cuya validez pretende incardinarse en una norma viciada o, efectuada la declaratoria, simplemente inexistente. Se sostiene también que la sentencia deberá fijar el término o plazo para su debido cumplimiento y que no podrá tener efectos retroactivos, con excepción de aquéllas que tengan por objeto la materia penal.

Lo verdaderamente interesante de esta cuestión es que el órgano reformador y el órgano legislativo del estado de Tlaxcala dejaron atrás la vieja y desgastada concepción del órgano de justicia constitucional como *legislador negativo* encargado pura y llanamente de la expulsión de normas jurídicas bajo un método interpretativo basado en la subsunción del hecho a la norma. Si algo deja en claro la posibilidad otorgada al pleno del TSJET para determinar los alcances y efectos de sus resoluciones, así como el plazo en que la sentencia debe ser cumplida —con la posibilidad implícita de diferir los efectos de la anulación, propuesta que fue elaborada por Kelsen en su conocido escrito de 1928—, es que existe un notable esfuerzo por sacar al guardián de la Constitución del casillero que lo ha encerrado en un espacio eminentemente jurídico, sin posibilidades de movimiento, para situarlo en un lugar en donde se encuentra en aptitud de valorar las consecuencias políticas de sus fallos pudiendo, en todos los casos, realizar una discriminación de los niveles de inconstitucionalidad de una norma, y confiriéndole el poder de determinar en qué momento su declaratoria surte sus efectos y hasta dónde llega el alcance de la resolución.

En otras palabras, con una operación semejante se está reconociendo que la naturaleza del órgano de control constitucional no es solamente jurídica sino también política; esto es, que tiene una naturaleza dual, jurídico-política, que le permite hacer valoraciones y actuar bajo criterios que le otorgan mayor movilidad con el objeto de no generar problemas más serios que los que con la declaración de inconstitucionalidad pretenden resolverse. Recordemos que la declaración de inconstitucionalidad representa el agotamiento de la totalidad del poder con el que cuenta el tribunal y que las posibilidades intermedias que se le ofrezcan representan la flexibilización de la intensidad de su actuación. Igualmente, que cada declaratoria genera también un efecto dañino al sistema jurídico en tanto que, si bien es cierto que lo homogeniza, también lo es que le produce vacíos en tanto una materia que se encontraba normada, automáticamente deja de estarlo. Por estas razones parece oportuno establecer criterios más dúctiles, puntualizando que deben ser utilizados en forma prudente y cuidadosa por los jueces constitucionales a fin de no generar actitudes que puedan llegar a viciarse con el tiempo y ser dañinas para la actividad futura del tribunal.

Un tema toral dentro de las relaciones entre los órganos de control constitucional local y la Suprema Corte de Justicia es el relativo a la recurribilidad de las resoluciones de aquéllos. Como este tema representa una problemática abierta, todavía no discutida y por tanto no resuelta, nos limitamos a señalar que el artículo 81, fracción V, inciso f, de la CT enuncia que las resoluciones dictadas por el pleno del TSJET son irrecurribles, aunque sabemos que la decisión final sobre su revisionabilidad corresponderá a la corte en su calidad de órgano de cierre del sistema constitucional mexicano.

Lo que sí es destacable es el esfuerzo avanzado en Tlaxcala con el objetivo de vincular a todos los poderes públicos a acatar las resoluciones del tribunal y de generar la *auctoritas* necesaria para que nadie sobrepase su imperio. El inciso h del mismo artículo 81, fracción V, señala tajante: “Las resoluciones del pleno deberán ser obedecidas; de no hacerlo, la autoridad omisa será destituida por el mismo pleno”.

Si ha transcurrido el plazo fijado en la sentencia para el cumplimiento de alguna actuación sin que ésta se hubiere producido, el presidente del tribunal, a petición de parte o de oficio, requerirá a la autoridad omisa para que de inmediato informe sobre su cumplimiento. Si dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de dicho requerimiento la ejecutoria no estuviere cumplida, cuando la naturaleza del acto lo permita, no se encontrase en vía

de ejecución o se tratase de eludir su cumplimiento, el presidente del tribunal formulará el proyecto de resolución por virtud del cual se destituya a la autoridad omisa, y una vez aprobado por el pleno, se informará al procurador general de justicia del estado para que proceda a ejercitar acción penal en su contra por la omisión de acatar el fallo. Esto lo dispone textualmente el artículo 40 de la LCCET.

Según el artículo 41, si el incumplimiento de la sentencia es imputable a los servidores públicos sujetos de juicio político o a los munícipes, la resolución a que se refiere el artículo anterior ordenará la remisión de copia certificada íntegra de las actuaciones al Congreso del Estado para que proceda a la destitución e inhabilitación del infractor. Ahora bien, cuando cualquier autoridad aplique una norma o acto declarado inválido, cualquier interesado podrá denunciar el hecho ante el presidente del tribunal, quien dará vista a la autoridad señalada como responsable para que en un plazo de cinco días deje sin efecto el acto que se le reclame o para que alegue lo que conforme a derecho corresponda.

Si la autoridad no deja sin efecto los actos de que se trate, el presidente del tribunal turnará el asunto al magistrado instructor para que a la vista de los alegatos, si los hubiere, someta al pleno del tribunal la resolución respectiva a esta cuestión. Si el pleno declara que efectivamente hay una repetición o aplicación indebida de una norma o acto declarado inválido, mandará que se dé vista al procurador general de justicia del estado para que ejercite la acción penal correspondiente por el delito de abuso de autoridad. Ello sin perjuicio de que el presidente del tribunal haga cumplir la ejecutoria de que se trate, dictando las providencias que estime necesarias. Esto según lo dispuesto en el artículo 42 de la LCCET.

El artículo 43 de la misma norma sostiene que cuando el tribunal declare que se ha incumplido una sentencia, el procurador general de justicia consignará los hechos por incumplimiento de ejecutoria o por repetición del acto invalidado, y los jueces se limitarán a sancionar los hechos materia de la consignación en los términos que prevea la legislación penal para el delito de abuso de autoridad. Si de la consignación hecha con motivo del incumplimiento de la ejecutoria, o durante la secuela del proceso penal, se presume la posible comisión de otro delito adicional a aquél que fue objeto de la propia consignación, será materia de acusación por separado. Finalmente, con el objeto de evidenciar la autoridad del tribunal, el artículo 44 de la LCCET señala que no podrá archiversse ningún expediente sin que quede

cumplida la sentencia o se hubiere extinguido la materia de la ejecución. Con esto queda demostrado lo que en líneas atrás señalábamos y que nos parece acertado en su totalidad. Los órganos que administran la justicia constitucional necesariamente tienen que pasar por la etapa de la *potestas* para arribar al estadio de la *auctoritas*. Constreñir a la observancia de las resoluciones del pleno es un primer paso en ese tránsito inevitable.