

CAPÍTULO SEGUNDO

La justicia constitucional en Veracruz	59
I. Introducción	59
II. Notas características de la reforma constitucional	64
III. El presupuesto del control: la supremacía constitucional	65
IV. Los instrumentos del control	71
1. El juicio de protección de los derechos humanos	73
2. Recurso de regularidad constitucional de los actos del mi- nisterio público	79
3. Controversias constitucionales	81
4. Acciones de inconstitucionalidad.....	83
5. Acción por omisión legislativa	85
6. Cuestión de inconstitucionalidad	88
V. El órgano de control	90
1. Integración	94
2. Estatuto jurídico de los magistrados	96
A. Proceso de designación de los magistrados	96
B. Requisitos para ser magistrado.....	98
C. La inamovilidad	100
D. La inviolabilidad	101
E. La independencia económica	103
F. El régimen de incompatibilidades	104
G. El principio de responsabilidad.....	104
H. De la suplencia, ausencias definitivas y renuncia de los magistrados	105
3. Funcionamiento	107
VI. Efectos de las sentencias. <i>Excursus</i> sobre la tipología con- temporánea	108

CAPÍTULO SEGUNDO

LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN VERACRUZ

Es una experiencia eterna, que todo hombre que tiene poder siente la inclinación de abusar de él, yendo hasta donde encuentra límites. ¡Quién lo diría! La misma virtud necesita límites.

Montesquieu

I. INTRODUCCIÓN

Entre el 13 de septiembre de 1999 y el 3 de febrero del 2000, el estado de Veracruz estuvo inmerso en el proceso de reforma integral de su ordenamiento fundamental.¹ Es cierto que los cambios que se habían introducido en la Constitución federal dentro del sexenio zedillista reclamaban ajustes dentro de las normas fundamentales locales; sin embargo, tales cambios no eran de una envergadura tal que constriñesen a las entidades a transformar la totalidad de sus ordenamientos.

¹ La reforma constitucional fue publicada en la *Gaceta Oficial del estado de Veracruz*, decreto núm. 53, 3 de febrero de 2000. Una explicación detallada del contenido de la reforma y de las causas que la originaron puede verse en el trabajo de Berlín Valenzuela, Francisco, “Nuevos contenidos constitucionales para el estado de Veracruz”, en Andrea Sánchez, Francisco José de (coord.), *Derecho constitucional estatal. Estudios históricos, legislativos y teórico-prácticos de los estados de la República Mexicana*, México, UNAM-IIIJ, 2000, p. 461 y ss. De manera particular, referido al sistema de justicia constitucional introducido, véase el trabajo de Eduardo Ferrer Mac-Gregor denominado “La nueva sala constitucional en el estado de Veracruz”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 3a. ed., México, Porrúa, 2002. Al que desafortunadamente no hemos podido tener acceso.

Los veracruzanos, lejos de adentrarse a la reforma exclusiva de determinadas materias, optaron por una renovación general de su Constitución.² Esta fue la conclusión del llamado que el gobernador del estado había hecho en su toma de posición, al expresar: “No propongo reformas parciales sino un debate responsable y serio para dar a nuestro estado una nueva Constitución política que fije el rumbo de nuestro desarrollo en el próximo siglo”.³

El proceso reformador arrojó una Constitución totalmente nueva que no tiene punto de comparación con aquélla de donde pretende extraer su legitimidad. Si por mera curiosidad intelectual quisiera compararse la actual Constitución veracruzana —en adelante CV— con los preceptos de la Constitución de Córdoba de 1917, se concluiría inmediatamente que son dos normas totalmente diferentes. No obstante, como se sabe, se prefirió hacer uso del apartado que regulaba el procedimiento de reforma de la Constitución a efecto de realizar la metamorfosis normativa desde la legalidad, para no tener que pasar por la angustiada incertidumbre que genera convocar a un constituyente por el miedo que siempre deviene del hecho de despertar el poder creador del pueblo soberano que, en principio, actúa sin límites por ser un poder a-jurídico.

Sin lugar a dudas, la reforma a la CV actualiza el debate que ahora se encuentra muy presente en México sobre los límites a la reforma constitucional,⁴ tema clásico dentro de la doctrina constitucional.⁵ Referido al caso

² Una de las causas que motivaron la reforma es explicada por Berlín Valenzuela en el reformismo a que estuvo sometida la Constitución veracruzana, sujeta a 63 modificaciones en cambios a 94 artículos, representando un total de 364 reformas, “con lo cual es indudable que el espíritu del Constituyente que la creó fuera ya desvirtuado en muchos de sus contenidos esenciales”. Berlín Valenzuela, Francisco, *op. cit.*, nota 1, p. 463.

³ *Ibidem*, p. 461.

⁴ Sobre el tema acúdase, por ejemplo, a Carbonell, Miguel, “Sobre la reforma constitucional y sus funciones”, en Carbonell, Miguel (comp.), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, México, Porrúa-UNAM, 2000, p. 371 y ss; Góngora Pimentel, Genaro David, “El control de la reforma constitucional”, en Vega Gómez, Juan y Corzo Sosa, Edgar (coords.), *Tribunales y justicia constitucional, memoria del VII Congreso de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2002; Rodríguez Vázquez, Miguel Ángel, “¿Es posible que una reforma a la Constitución sea inconstitucional por razón de su contenido?”, *La actualidad de la defensa de la Constitución. Memoria del Coloquio Internacional en celebración del Sesquicentenario del Acta de Reformas Constitucionales de 1847. Origen federal del juicio de amparo mexicano*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, UNAM, 1997, p. 271 y ss.

⁵ Sobre el tema de los límites a la reforma existe una extensa bibliografía, por ende, remitimos tan sólo a Dogliani, Mario, “Potere costituente e revizione costituzionale”,

veracruzano, cabe preguntarnos hasta qué punto un mecanismo que permite reformas parciales con el objeto de actualizar o facilitar la evolución jurídica de un documento puede ser utilizado para promulgar una nueva Constitución. Siendo evidente que todo acto de reforma tiene límites y que no puede utilizarse para subvertir el orden ahí establecido so pena de cometer *fraude constitucional*, existe cierta confusión en la explicación de la operación veracruzana, pues mientras se advierte que la Constitución es nueva al atender a un espíritu diferente, se reconoce que se llegó a ella mediante las posibilidades de cambio jurídico que ofrecía la anterior Constitución. El problema es que toda nueva Constitución debe apelar al elemento legitimidad y no al de legalidad, esto es, adquirir su fuerza y vigor mediante un procedimiento constituyente sin sometimiento al derecho y no mediante uno que llame a la misma Constitución que se pretende sustituir. En esta afirmación subyace la lógica de que una Constitución no puede posibilitar su autodestrucción.

La evaluación del acierto o no del procedimiento seguido puede hacerse desde dos criterios. Uno cuantitativo y formal, centrado en poner a la vista cuántos artículos alcanzó el procedimiento reformatorio que, visto lo sucedido en Veracruz, llevaría sin más a exclamar que la reforma es total. Y otro cualitativo y material que atiende a si la reforma ataca o no las bases fundamentales sobre las que se asienta la Constitución. Si no lo hace es común que se determine que se trata de una reforma parcial. Si en caso contrario transforma las decisiones políticas fundamentales que Schmitt legara a la doctrina constitucional⁶ o el sistema ideológico sobre el que se asientan, se dice frecuentemente que la reforma es total.⁷

Quaderni Costituzionali, año XV, núm. 1, abril de 1995; Aragón Reyes, Manuel, “La reforma constitucional: procedimientos, límites y control”, *Estudios de Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998; Alaez Corral, Benito, *Los límites materiales a la reforma de la Constitución española de 1978*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000; Pace, Alessandro, *La causa della rigidità costituzionale: una rilettura di Bryce dell statuto albertino e di qualche altra Costituzione*, Padua, CEDAM, 1996; Cicconetti, Stefano Maria, *La revisione della Costituzione*, Padua, CEDAM, 1972; Viviani Schlein, Maria Paola, *Rigidità costituzionale. Limiti e graduazioni*, Turín, G. Giappichelli Editore, 1997.

⁶ No hay más que acudir a su *Teoría de la Constitución*, presentación de Francisco Ayala, epílogo de Manuel García Pelayo, Madrid, Alianza editorial, 1982, p. 23 y ss.

⁷ Algo que Pablo Lucas Verdú ha definido como la “fórmula política de la Constitución”, *Curso de derecho político*, 3a. ed., Madrid, Tecnos, 1986, vol. II, p. 533.

Vistos los dos elementos, cabe destacar que la reforma veracruzana no puede sostenerse bajo ninguno de los dos criterios. Primero porque cuantitativamente transformó exhaustivamente el código político completo y, segundo, porque se modificaron cualitativamente sus contenidos y principios rectores. La reforma reconoce este último punto, pero no reconoce el llamado al constituyente. Para citar un ejemplo y adentrarnos de una vez al tema que nos ocupa, hay que señalar que una de las características más importantes del nuevo entramado normativo es la instauración de un sistema global de justicia constitucional cuyo cometido es salvaguardar por la vía judicial la supremacía de la CV. Si este elemento no se encontraba propiamente en la anterior Constitución, siendo introducido a partir de la reforma, y si se considera a la justicia constitucional como un elemento genético del Estado que, acompañado de otros más, dota de una nueva naturaleza a la Constitución misma, es un poco más acertado considerar que la reforma incidió en los principios fundamentales de la estructura constitucional y que, como tal, la Constitución es otra.⁸ Situados desde este otro punto de vista, parece legitimarse un eventual llamado al pueblo soberano para que fuese él quien, con base en el ejercicio de su poder constituyente, diera vida al nuevo ordenamiento.

La cuestión es sin duda muy debatida. Puede extenderse el comentario a las experiencias de Coahuila, Tlaxcala y Chiapas en donde mediante el procedimiento ordinario de reforma constitucional se introdujo el control judicial de la Constitución. No obstante, este no es el lugar propicio para abordar el asunto. Baste señalar, para no dejar inconcluso el tema, que los extremos del razonamiento nos llevarían a las consideraciones siguientes. Si por un lado se insiste que se trata de una reforma parcial pues no se transforman los principios en los que se asienta la estructura constitucional de la norma de 1917, implícitamente se está devaluando a la institución de la justicia constitucional —y a las demás que la acompañan—, que hoy se considera elemento genético, fundamental y característico del Estado constitucional. Si por el otro se considera la reforma como una transformación

⁸ García Pelayo distinguió también una parte esencial de la Constitución, aquella que de alterarse cambiaría la naturaleza estructural de la misma y los supuestos de existencia política del pueblo de que forma parte, y una parte accesoria, cuya alteración no produciría cambios de sustancia. *Cfr. Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Universitaria, 1985, p. 111.

de fondo que impacta la naturaleza del ordenamiento, en tanto convierte una Constitución nominal o semántica en una verdaderamente normativa,⁹ sólo resta decir que en Veracruz se ha asistido a la quiebra de la lógica del Estado constitucional debido a que uno de sus órganos constituidos —el órgano reformador—, ha derrumbado el ordenamiento del que desprendía su legitimidad y ha creado uno sustancialmente diferente, sobrepasando en consecuencia los límites que al ejercicio de sus atribuciones se señalaban en la Constitución de 1917.¹⁰

Con independencia de la discusión doctrinal sobre si la CV es formalmente una reforma de la de 1917 pero materialmente es una nueva Constitución, o por el contrario, si formalmente es una nueva Constitución pero materialmente sigue siendo la misma de donde se ha pretendido desprender su origen, lo que nos interesa en este breve trabajo es centrar la atención precisamente en la exposición del control constitucional ahí creado, ya que constituye, por sí mismo, una de las innovaciones más importantes dentro del constitucionalismo mexicano.¹¹ Hecho que, por otro lado, no debe ser valorado únicamente dentro del contexto interno de ese estado, sino que debe concebirse como elemento de promoción del modelo creado, cuya sola aparición ha desencadenado ya toda una tendencia dentro del constitucionalismo mexicano, fomentando un debate serio sobre la necesidad de establecer controles efectivos al ejercicio del poder local.

⁹ Utilizamos la distinción de Loewenstein, pues se basa directamente en la eficacia normativa de los textos constitucionales. Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, trad. Alfredo Gallego Anabitarte, 2a. ed. ampliada, Barcelona, Ariel, 1976, esp. pp. 218 y 255.

¹⁰ Para aclarar la problemática es necesario acudir a las reflexiones de Pedro de Vega en su ya clásico libro *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1985, p. 235 y ss.

¹¹ La sección primera del capítulo IV de la Constitución de Veracruz utiliza la expresión *control constitucional* para referirse a la institución. Sobre el uso de otros términos como *jurisdicción, defensa, justicia, garantías y derecho procesal*, Fix-Zamudio, Héctor, “La justicia constitucional en el ordenamiento mexicano”, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM-III, 1992, pp. 108-109; Aragón Reyes, Manuel, “La justicia constitucional en el siglo XX. Balance y perspectivas en el umbral del siglo XXI”, *La ciencia del derecho durante el siglo XX*, México, UNAM-III, 1998, pp. 166-167; y Corzo Sosa, Edgar, “La justicia constitucional mexicana a fin de siglo”, *La ciencia del derecho durante el siglo XX*, México, UNAM-III, 1998, pp. 206-209.

II. NOTAS CARACTERÍSTICAS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Destacábamos que a partir de las disposiciones de la Constitución de Córdoba de 1917 se realizó una cirugía mayor al ordenamiento veracruzano que transformó de pies a cabeza la organización del poder en la entidad. Si tratáramos de destacar los elementos que la definen, tendríamos que decir que el nuevo texto se caracteriza por cinco notas principales: contemporaneidad, esencialidad, sistematicidad, tecnicidad y sobre todo por su sentido claramente innovador al incorporar materias e instituciones tradicionalmente excluidas de los textos constitucionales locales en México y, por qué no decirlo, del federal.

Sin duda, la CV es el ordenamiento constitucional más moderno de México. La apreciación debe incluir por lógica a nuestra maltrecha Constitución federal. La consideración no está dada, al contrario de lo que pudiera pensarse, sólo porque su proceso de creación es el más reciente dentro de la República mexicana sino básicamente por los elementos que abraza y que la caracterizan, dejándose entrever el perfil académico de quienes formaron parte de la *Comisión técnico-jurídica para la reforma integral de la Constitución del estado*.

Es la Constitución más contemporánea, puesto que sus contenidos son acordes con los contenidos de los más modernos ordenamientos fundamentales. Es esencial en el entendido de que una Constitución es mejor en tanto sea más sustancial e incorpore únicamente disposiciones materialmente constitucionales.¹² Es sistemática por el pulcro ordenamiento de las materias que regula, dándole el lugar que le corresponde a cada una de ellas dentro de la estructura normativa. Cuenta con una técnica jurídica avanzada pues utiliza los términos constitucionales en su exacta dimensión, sustituyendo aquéllos ajenos a nuestra tradición jurídica. Finalmente, es innovadora, circunstancia diferente al sentido de contemporaneidad o modernidad ya que los textos pueden ser totalmente nuevos pero a la vez pueden carecer de innovaciones. Lo es en tanto introduce instituciones y elementos que antes se encontraban sólo en la imaginaria constitucional de los académicos.

¹² Cfr. Andrade Sánchez, Eduardo, “Lo materialmente constitucional en las Constituciones contemporáneas”, *El significado actual de la Constitución*, México, UNAM, 1998, p. 7 y ss.

micos y que a partir de la reforma veracruzana tocan suelo constitucional al formar parte de su entramado normativo.¹³

III. EL PRESUPUESTO DEL CONTROL: LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL

En el ordenamiento mexicano, la jerarquía normativa ha sido interpretada de acuerdo a una pluralidad de lecturas del artículo 133 de la ley suprema. La disposición parece situar dentro de la fuente primordial del derecho —ley suprema de la Unión— a disposiciones jurídicas de una diversidad cualitativa indiscutible: la Constitución, los tratados internacionales y las leyes federales. Sólo recientemente la Suprema Corte de Justicia ha intentado ordenar el sistema de fuentes del derecho en México, estableciendo en primer lugar la supremacía de la Constitución, reconociéndole finalmente su capacidad normativa y su papel de fuente de las fuentes, situando después a los tratados internacionales y en un tercer peldaño a las leyes federales.¹⁴

Desde la promulgación de la Carta de Querétaro, el artículo 133 condicionó su eficacia a la instrumentación de mecanismos constitucionales para hacer efectivo el principio de supremacía allí sostenido. Si bien el juicio de amparo, el juicio político o de responsabilidad de los servidores públicos, las controversias constitucionales y la facultad investigadora de la Suprema Corte de Justicia estaban contempladas dentro de la Constitución, el único medio de control que funcionó con algo de normalidad fue el amparo.¹⁵ La eficacia de la institución, en el conjunto de las demás, se debe a las reformas que progresivamente se fueron introduciendo en la Constitución y la ley para viabilizar un instrumento al que cada vez se le confiaban nue-

¹³ Sobre la imaginación política y constitucional, Lucas Verdú, Pablo y Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, *Manual de derecho constitucional*, 3a. ed., Madrid, Tecnos, 2001, vol. I, pp. 143-145.

¹⁴ Para evidenciar las lecturas que la corte ha realizado del artículo 133 constitucional acúdase a la tesis p. C/92, 205, 596 publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* en junio de 1992, t. 60, p. 27. La más reciente puede verse en el mismo semanario, p. LXXVII/99, tesis 192,867, pleno, México, 1999, t. X, p. 46. Estas tesis se reproducen en el apartado relativo a las tensiones y equilibrios entre jurisdicciones en este mismo trabajo.

¹⁵ En general sobre la evolución de la justicia constitucional en México véase Fix-Zamudio, Héctor *et al.*, “La jurisdicción constitucional en México”, en García Belaúnde, Domingo y Fernández Segado, Francisco (coords.), *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson, 1997, p. 261 y ss.

vos ámbitos de protección.¹⁶ En ese camino deben apreciarse las reformas de 1928 en adelante.¹⁷

A partir de las reformas constitucionales de 1994 y 1996 se introdujeron otros tres mecanismos de control constitucional y se replanteó uno más. En la primera se incorporó la acción abstracta de inconstitucionalidad y se amplió el ámbito de protección de las controversias constitucionales; mediante la última se generaron dos mecanismos más con carácter eminentemente electoral: el juicio de protección de los derechos político-electorales y el juicio de revisión constitucional en materia electoral. Cabe destacar, siguiendo a Fix-Zamudio, que el octavo eslabón en el conjunto de instrumentos de control constitucional viene representado por las comisiones protectoras de derechos humanos, básicamente por su vinculación con los órganos jurisdiccionales que protegen y tutelan los derechos y libertades fundamentales.¹⁸

Este breve recorrido pone de manifiesto algo indudable: el desarrollo de los medios de control constitucional en México es una tendencia relativamente nueva. Por tanto, si tratáramos de encontrar explicaciones al letargo en que se vio envuelta la institución de la justicia constitucional, diríamos que el fenómeno puede tener algunas de sus explicaciones en el análisis de la concepción de Constitución que se adoptó en México durante casi la totalidad del siglo XX y en la ausencia de pluralidad política.¹⁹

Ni que decir que la vigencia de la Constitución de 1917 coincide históricamente con la existencia de un sistema político dominado por un partido hegemónico.²⁰ Dentro de la absorción que el sistema hizo de la Constitu-

¹⁶ Sobre las funciones del amparo, Fix-Zamudio, Héctor, “Significado actual del control constitucional en México”, *El significado actual de la Constitución*, México, UNAM, 1998, p. 230 y ss.

¹⁷ Sobre estas reformas véase Fix-Zamudio, Héctor, “El amparo mexicano como instrumento protector de los derechos humanos”, *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993, p. 483 y ss.

¹⁸ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 16, p. 249 y ss.

¹⁹ Sobre el entendimiento de la Constitución en la época de la hegemonía priísta, Cossío Díaz, José Ramón, “El paradigma de los estudios constitucionales en México. Un caso de sociología del conocimiento jurídico”, *El significado actual de la Constitución*, México, UNAM, 1998, p. 153 y ss.

²⁰ Recordemos que fue Sartori quien calificó al sistema de partidos mexicano como un ejemplo que podía acoplarse dentro del apartado que reservó a los sistemas *hegemónico-pragmáticos*. Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, 2a. ed., Madrid, Alianza editorial, 1997, p. 276.

ción a lo largo de estos años, la lectura de la supremacía constitucional tuvo que realizarse forzosamente desde un punto de vista político y no en términos estrictamente jurídicos como en teoría debía ser. La Constitución fue entendida desde su nacimiento como el elemento homogenizador y cohesionador de la ideología que le dio sustento; ideología que no es otra que la revolucionaria, desprendida directamente de la gesta de 1910. Por mucho tiempo esa noción de Constitución imposibilitó la introducción de medios para su defensa pues la norma, al ser la expresión de un ideal compartido por todos, al ser la recipiendaria de los anhelos, sueños y esperanzas de aquellos que participaron en la lucha, se convirtió en un documento que inexorablemente había que respetar y que, por tanto, no era necesario defender pues era casi imposible que alguien pudiese violentarlo, mucho menos la gran *familia revolucionaria* que se veía representada en ella. El respeto a los postulados constitucionales significaba, en pocas palabras, mantener vigente el espíritu de la revolución.²¹

En consecuencia, la ley fundamental no nació con la pretensión de ser norma jurídica oponible a la totalidad de los poderes públicos, sino con una pretensión unificadora del conjunto social después de la tajante separación de clases que el régimen porfirista había creado, y del propio divisionismo que la revolución misma había impulsado. Durante décadas no fue considerada como auténtica norma jurídica sino como norma de transformación social o *norma directiva fundamental* tendiente a cristalizar los postulados revolucionarios, aun dentro de la etapa en la cual las características principales de las Constituciones eran sus atributos de *norma de garantía* y *norma directiva*,²² custodiada mediante la institución del Tribunal Constitucional. Al entenderse la Constitución sólo bajo la primera de las vertientes, nos alejamos por un tiempo considerable del auge constitucional de la segunda posguerra que se expandió inmediatamente en Europa y posteriormente en Centro y Sudamérica.²³

²¹ Esta noción de Constitución y su representación ideológica es expuesta por Cossío Díaz, José Ramón, *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, México, Fontamara, 1998, p. 36.

²² Sobre estas dos características de las Constituciones modernas acúdase a Fioravanti, Maurizio, *Los derechos fundamentales. Apuntes para una historia de las Constituciones*, Madrid, Trotta, 2001, p. 127 y ss. Véase también el *excursus* sobre la Constitución en este mismo trabajo.

²³ Sobre la difusión de la justicia constitucional remitimos al apartado sobre los modelos de control en este mismo trabajo.

Dentro de un contexto en el que se privilegiaba la noción política de supremacía y no su vertiente jurídica, algo que hubiese constreñido a incorporar mecanismos jurisdiccionales para la defensa abstracta de la Constitución, es del todo lógico presuponer que sólo cuando el elemento *democratización* tocó suelo en México es cuando se empieza a poner atención verdadera en la necesidad de introducir herramientas jurídicas para resolver conflictos de naturaleza política por la vía judicial. No es extraño observar por qué en 1988, 1994 y 1996 es cuando se dan las reformas judiciales más importantes para juridificar la resolución de los conflictos constitucionales. Empieza precisamente en 1988, año en el que es evidente el renacimiento de una sociedad civil participativa mediante un golpe importante a la legitimidad política del régimen imperante. Para 1994 y 1996, el ascenso de la pluralidad política y la democratización extendida a la periferia del país serán puntos a tomar en cuenta para el diseño de las reformas judiciales.²⁴ Bajo estas consideraciones no podemos sino señalar que mientras no hubo pluralismo político tampoco hubo justicia constitucional, o lo que es lo mismo, mientras no hubo democratización no se concibió a la Constitución como norma fundamental de garantía. Es sólo con la democratización como proceso, donde las reformas judiciales toman sentido y coherencia por ser parte de la metamorfosis que pretende transformar un régimen no democrático en otro que sí lo es.

Sin embargo, una vez reunidas las cualidades de norma de garantía y norma de dirección, se produciría un hecho que repercutiría negativamente en el estatus constitucional de los estados miembros. El reforzamiento excesivo de los instrumentos de control, por la atribución a la corte de facultades exclusivas de control constitucional, condujo a un ejercicio de centralización judicial en beneficio de la protección exclusiva de la fuente de las fuentes en perjuicio de la salvaguarda de los ordenamientos constitucionales de las entidades federativas.

La confusión derivada de los artículos 103 y 133 constitucionales sobre la primacía del control difuso o del concentrado coadyuvó a ese refuerzo. Recordemos que la corte, para dirimir el problema, sustentó el criterio del “monopolio de la declaración de inconstitucionalidad de las leyes por

²⁴ Para una síntesis de cómo las reformas constitucionales en materia electoral de 1988, 1994 y 1996 impulsaron la pluralidad política actual en México, Astudillo Reyes, César, “Pluralidad política y cambios institucionales”, *Estudios político-electorales*, Chilpancingo, H. Congreso del estado de Guerrero, 2002, p. 275 y ss.

parte de los tribunales federales”. En este reforzamiento el congreso tiene también parte de responsabilidad ya que cooperó al reforzamiento del centralismo político. Poco a poco, al ir estableciendo su propio monopolio de producción jurídica, redujo en gran medida las facultades legislativas de los congresos locales que tienen señalada la medida de sus atribuciones en la cláusula de atribuciones residuales, en el artículo 124 de la Constitución.²⁵

La interpretación extensiva de las garantías de legalidad para efectos de la procedencia del juicio de amparo actuó en el mismo sentido, ya que automáticamente se legitimó la vía para la resolución última de conflictos en los que se aplicaban leyes locales por jueces ordinarios. A partir de este momento el amparo se convirtió en un instrumento de centralismo judicial toda vez que puso en manos de los juzgados de distrito y de los tribunales colegiados de circuito el conocimiento de asuntos que eran del orden local.

Ya con estos adelantos no es difícil indagar por qué el principio de supremacía constitucional a nivel local no ha prosperado. Sin embargo, cabe aún realizar la lectura de otro aspecto. La introducción del principio de supremacía en el artículo 133 federal cohibió —al menos eso creemos— cualquier expresión de supremacía en los ordenamientos constitucionales de las entidades. Ante la añeja noción de que dentro de la República mexicana la depositaria única de la supremacía era la Constitución federal —ideas que parten del principio de la soberanía del Estado y de la Constitución sostenidas por juristas tan notables como Jellinek y Kelsen—,²⁶ las entidades, sus constituyentes y sus representantes se abstuvieron de sentenciar cualquier expresión de supremacía de la Constitución local respecto de su orden interior, aun en el entendido de que, efectivamente, en su ámbito interno la ley máxima es su Constitución. Inclusive en aquellos casos en donde la supremacía se sobreentendía por establecerse también el instituto de la rigidez, la Constitución solamente se encontraba protegida en uno de sus aspectos, el de su transformación legítima, pero no en todos los demás que son los que interesan para los efectos de este estudio.

²⁵ Véase Concha Cantú, Hugo A., y Caballero Juárez, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, National Center for State Courts, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001, p. 6.

²⁶ Sobre las tesis mencionadas acúdase a Fioravanti, Maurizio, *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*, Madrid, Trotta, 2001, esp. pp. 140 y 154.

El primer párrafo del artículo 41 tuvo también una lectura equivocada ya que en lugar de concebirse como norma legitimadora de la imaginiería de las autoridades estatales, dentro del estrecho margen de libertad que se les atribuye, se tradujo en un dique promotor del inmovilismo ante el temor de que cualquier intento de modificación o innovación en el constitucionalismo local pudiese vulnerar las estipulaciones del pacto federal.

El ejercicio de centralización del control constitucional a nivel federal y esa olvidada supremacía constitucional local sentaron las bases para el ensanchamiento de las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, en ocasiones, mediante sus tesis jurisprudenciales se pronunció por la progresiva extensión de su competencia, y en otras, cobijada bajo su propia doctrina del *self-restraint*, pareció detenerse y poner límites al ejercicio de sus atribuciones.

Lo reciente de la instrumentalización y eficacia de los mecanismos de control y el hecho de que en ocasiones, sosteniendo el criterio de violaciones indirectas a la Constitución federal, la corte haya entrado a conocer asuntos del orden local, cerraron la puerta a un eventual control de constitucionalidad en las entidades.²⁷ La falta de imaginiería constitucional y el conservadurismo que han motivado los grandes dogmas del derecho constitucional, pusieron su parte en el mantenimiento de ese aletargamiento doctrinal y legislativo.²⁸

De esta forma, los documentos constitucionales locales quedaron desprotegidos ante cualquier transgresión a sus ordenamientos. Se destruyó la noción de supremacía sin llegar al extremo de identificar ley constitucional con ley secundaria, aunque en la práctica el tratamiento fue casi el mismo dada la facilidad con que se reformaban las Constituciones bajo el predominio de un partido hegemónico. La *supralegalidad* probablemente rondaba como idea, empero ni se recogía formalmente ni existían los elementos para tangibilizarla.²⁹ Al quebrantarse la noción de supremacía, lógicamente

²⁷ Ampliamos el comentario en el apartado de las tensiones y equilibrios entre jurisdicciones, al que remitimos.

²⁸ Al respecto véase el interesante estudio de Cárdenas Gracia, Jaime, “Remover los dogmas”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, UNAM, núm. 6, enero-junio de 2002, p. 27 y ss.

²⁹ *Cfr.* el sentido que Manuel Aragón da a los conceptos de supremacía y supralegalidad constitucionales, “Sobre las nociones de supremacía y supralegalidad constitucionales”, *Estudios de derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, p. 85 y ss.

se produjo el desmoronamiento del concepto de Constitución puesto que si un ordenamiento carece del elemento supremacía —instrumentalizado mediante la institución de la rigidez— y de los elementos técnicos que la hagan efectiva, podrá ser considerada sencillamente una hoja de papel —en expresión lassallista—, pero jamás podrá representarse como una auténtica y eficaz Constitución normativa.

Quienes proyectaron la reforma constitucional veracruzana fueron conscientes de esta situación y dentro del conjunto de apartados en que distribuyeron los 84 artículos que conforman su ordenamiento supremo, reservaron uno para subsanar el olvido histórico. En el título sexto, capítulo primero, denominado “De la supremacía constitucional” el artículo 80 dispone: “En el estado de Veracruz, la Constitución y leyes federales, los tratados internacionales y esta Constitución serán la ley suprema”. De entrada, se aprecia que se establece claramente una jerarquía normativa al estilo kelseniano, situándose a la Constitución federal en el lugar que le corresponde pero reconociéndose también, y eso es lo que pretendemos destacar, el valor normativo del ordenamiento constitucional de esa entidad.

La norma referida se convierte entonces en la piedra para la articulación del control constitucional a efecto de hacer efectiva esa supremacía en el nivel interno. El engranaje constitucional para posibilitar la defensa de la Constitución tiene que ver con los mecanismos procesales del control, con el órgano garante de la regularidad constitucional y con toda la compleja infraestructura jurídica que conlleva una cirugía de estas magnitudes. A continuación procederemos a estudiarla.

IV. LOS INSTRUMENTOS DEL CONTROL

La institución del control judicial de la constitucionalidad se introduce plenamente en el ámbito de las entidades federativas a partir de la CV de 2000, por lo que la entidad se convierte automáticamente en pionera en un tema tan trascendental como el que nos ocupa. La imaginaria constitucional de los órganos encargados de la actualización de los ordenamientos locales no había llegado hasta este punto, aun cuando era evidente el desamparo en que se encontraban las normas rectoras de la organización estatal.

La situación cambia con la CV. En ella se observa un despliegue contundente de mecanismos e instituciones para garantizar que los actos de las autoridades de la entidad no lastimen los preceptos que enarbola. Se esta-

blece, por tanto, un sistema global de mecanismos de control constitucional local contemplándose, ni más ni menos, nueve figuras encaminadas a ello. De ellas, tres tienen carta de naturalización en el constitucionalismo local: *el juicio político y el de responsabilidad de los servidores públicos*,³⁰ consagrados en los artículos 76 al 78 de la CV. Otra más, también frecuente desde 1990, fecha en que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es la institución de la *Comisión Estatal de Derechos Humanos*,³¹ órgano constitucional que, aún cuando sus resoluciones no son vinculantes, coadyuva con los órganos jurisdiccionales en la defensa de los derechos humanos;³² su regulación se encuentra dentro del título segundo, capítulo quinto, denominado “De los órganos autónomos del Estado”, específicamente en la fracción segunda. La institución de las *controversias constitucionales* existe también en algunas Constituciones locales, sin embargo, ha sido una institución a la que no se ha acudido al privilegiarse un sistema *político* de resolución de conflictos.³³ La estudiamos aquí por ser parte del sistema global creado por la CV y porque, al judicializarse los conflictos políticos, creemos que será una instancia con eficacia jurídica incuestionable.

Entrando al apartado de las innovaciones, y al tenor de los mecanismos estrictamente procesales de control, habremos de analizar seis instrumentos que son los siguientes: 1. *el juicio de protección de los derechos humanos*, 2. *el recurso de regularidad constitucional de los actos del ministerio*

³⁰ Las instituciones del juicio político y de responsabilidad de los servidores públicos están presentes en la totalidad de las Constituciones estatales. Su introducción obedece a la influencia de la Constitución federal y su configuración normativa es muy parecida. Por lo tanto, se sugieren las siguientes obras para tener una idea de ambas instituciones, Varios autores, *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, Porrúa, 1984; González Oropeza, Manuel, “Bases constitucionales de las responsabilidades de los servidores públicos estatales y municipales”, *Memoria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México*, Toluca, vol. III, núm. 10, octubre-diciembre de 1990; Orozco Henríquez, J. Jesús y Soberanes Fernández, José Luis (coords.), *La responsabilidad de los servidores públicos*, México, Porrúa-UNAM, 1984; Valdés, Clemente, *El juicio político. La impunidad, los encubrimientos y otras formas de opresión*, México, Ediciones Coyoacán, 2000.

³¹ Situación semejante a la mencionada en la nota anterior sucede con las Comisiones Estatales de Derechos Humanos; por tanto, para conocer su despliegue histórico se sugieren las siguientes obras: Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y ombudsman*, México, UNAM-CNDH, 1993; Fix-Zamudio, Héctor, *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993.

³² Cfr. Gozaíni, Oswaldo Alfredo, *El derecho procesal constitucional y los derechos humanos. Vínculos y autonomías*, México, UNAM, 1995, p. 189 y ss.

³³ Cfr. Concha Cantú, Hugo, *op. cit.*, nota 25, p. 76.

público, 3. las controversias constitucionales, 4. las acciones de inconstitucionalidad, 5. la acción por omisión legislativa y 6. la cuestión de inconstitucionalidad. Todos ellos se encuentran regulados en el artículo 64 de la CV. No puede dejar de destacarse la contemporaneidad de estos instrumentos que, incluso, sacan un paso adelante al ordenamiento federal al establecer dos medios de control que ésta no contempla; hablamos por supuesto de la acción por omisión legislativa y la cuestión de inconstitucionalidad.

Considerando que los tres mecanismos de control señalados al principio son ampliamente conocidos pues gozan de cierta longevidad dentro del sistema de constitucionalidad de las entidades federativas, omitiremos hacer referencia a ellos, centrando la atención únicamente en los seis mecanismos que constituyen la innovación en la materia. Nos apoyamos, como es lógico, en las disposiciones de la CV y de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz, en adelante LOPJEV.³⁴

1. *El juicio de protección de los derechos humanos*

El juicio de protección de los derechos humanos viene a reivindicar, después de un siglo y medio, el origen local de nuestro célebre juicio de amparo.³⁵ La institución del amparo a la luz de las paulatinas reformas a que ha sido sometida, representa en la actualidad, en voz de Fix-Zamudio, una “federación de instrumentos procesales”.³⁶ Sin embargo, fue primigeniamente concebida con la idea de proteger los derechos y libertades fundamentales de las personas.³⁷ Su inclusión en el sistema constitucional

³⁴ Publicada en la *Gaceta Oficial del Gobierno del Estado*, núm. 148, 26 de julio de 2000.

³⁵ Sobre el proceso de creación de la Constitución yucateca de 1841 y la participación de don Manuel Crescencio Rejón, impulsor del juicio de amparo, véase Collí Borges, Víctor Manuel, “La Constitución yucateca de 1841”, *La actualidad de la defensa de la Constitución. Memoria del Coloquio Internacional en celebración del Sesquicentenario del Acta de Reformas Constitucionales de 1847. Origen federal del juicio de amparo mexicano*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, UNAM, 1997, p. 15 y ss.

³⁶ Véase Fix-Zamudio, Héctor, “La justicia constitucional en el ordenamiento mexicano”, *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993, p. 186.

³⁷ Sobre el amparo mexicano hay una extensísima bibliografía, por tanto únicamente recomendaremos las obras que nos parecen más completas: Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 2a. ed., México, Porrúa, 1996; del mismo autor, “Setenta y cinco años de evolución del Poder Judicial en México”, *75 años de Revolución política II*, México, INEHRM, FCE, 1988.

mexicano ha sido de trascendental importancia pues prácticamente se ha erigido como el único instrumento de tutela efectiva de los derechos que la Constitución mexicana *reconoce*. Y es precisamente en ese objetivo donde radica su grandeza y al mismo tiempo su debilidad, ya que únicamente ha tendido a garantizar los derechos y libertades ahí establecidos, y no así los que en un momento dado pudiesen reconocer las Constituciones de los estados de la República. Bajo esta óptica, entendiéndose que si un ordenamiento reconoce derechos tiene la obligación de garantizarlos, el juicio de protección de los derechos humanos de Veracruz se presenta como el mecanismo para tutelar los derechos que la Constitución reconoce a los veracruzanos.

Se parte de la idea, correctamente entendida, de que el sistema de derechos que consagra la Constitución federal no es un orden cerrado, restringido o inmutable. Por el contrario, se entiende que expresa solamente los derechos mínimos que deben ser reconocidos en un Estado democrático-constitucional y que en todo momento pueden ser ampliados por ese mismo orden —a través de la reforma constitucional, de la interpretación constitucional o mediante la recepción o incorporación de las declaraciones de derechos establecidas en los tratados internacionales—, o bien, por los órdenes de las entidades que conforman la totalidad de la República mexicana. Bajo este presupuesto se afianza la convicción, concretizada en los hechos, de la oportunidad de establecer sistemas de derechos complementarios. Se aleja de nuestra tradición la idea de que, coherentemente con el principio de igualdad que consagra la misma Constitución federal, era imposible establecer sistemas de derechos diferenciados, sino que todos debían atender al mismo conjunto de derechos impuestos desde el documento que da unidad a la nación.

Al haber un doble sistema de derechos, complementario uno del otro, pero donde sólo uno ha tenido tradicionalmente mecanismos de protección a través de la añeja figura del amparo, el órgano reformador veracruzano consideró conveniente establecer un instrumento propio para proteger al sistema que quedaba al descubierto y que es propiamente aquel que se establece en el capítulo segundo del título primero bajo la denominación “De los derechos humanos”. La complementariedad de ambos sistemas de derechos está reconocida expresamente en el artículo 4o. de la CV, que en su párrafo segundo dispone: “Toda persona gozará de los derechos que establecen la Constitución y las leyes federales, los tratados internacionales, esta Constitución y las leyes que de ella emanen; así como aquellos que reconozca el Poder Judicial del estado”.

Con tal afirmación, el espectro de fuentes del derecho a los que cualquier veracruzano puede acogerse se amplía considerablemente, incluso al reconocerse la facultad del Poder Judicial del Estado para que, en un ejercicio de interpretación constitucional, reconozca nuevos derechos con sustento en los que explicitan los ordenamientos internos aludidos.

La Ley del Juicio de Protección de Derechos Humanos del estado de Veracruz-Llave, reglamentaria del artículo 64, fracción I, de la CV, clarifica en qué consiste el instrumento a que nos venimos refiriendo.³⁸ El juicio tiene por objeto salvaguardar y, en su caso, reparar los derechos reconocidos u otorgados por la CV (artículo 1o.). Es un juicio sumario y de una sola instancia, regido por los principios de legalidad y suplencia de la queja en favor de la parte agraviada (artículo 4o.). Procede ante cualquier acto o norma proveniente del gobierno del estado, el congreso, los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública estatal, municipal o de los organismos autónomos de Estado —la procedencia se establece primeramente a nivel constitucional en el artículo 64, fracción I, de la CV—. Puede ser promovido por quien o quienes reciban un agravio personal y directo consecuencia del acto de autoridad violatorio de los derechos humanos (artículo 6o.). No lo conoce directamente la sala constitucional, a quien sólo compete dictar la resolución final, de acuerdo con la sustanciación realizada por los jueces de primera instancia del ramo civil o los de carácter mixto (artículo 22, fracciones I, II). Para delimitar la competencia entre la jurisdicción local y la federal, el artículo 30 señala las causales de improcedencia entre la que destaca la fracción V; disponiendo que el juicio no procede contra actos violatorios de garantías individuales contenidas en la Constitución federal. En cuanto a los efectos de las sentencias, la ley en comento individua tres en particular: restituir a la persona agraviada en el ejercicio de sus derechos (artículo 57, fracción I), restituir las cosas al estado en que se hallaban antes de cometida la violación si su naturaleza lo permite (fracción II) y fijar el monto de la reparación del daño (fracción III). Cabe destacar que de acuerdo con lo dispuesto por el numeral 67, las sentencias deberán cumplirse en un término no mayor de 48 horas después de la notificación personal de la sentencia a las autoridades responsables.

Ahora bien, ¿cuál es ese sistema de derechos que se reserva el pueblo de Veracruz y que al tenor de estas disposiciones deben estar garantizados?

³⁸ Publicada en la *Gaceta Oficial del Gobierno del Estado*, 5 de julio de 2002.

Del título primero, capítulo II de la CV relativo a los *derechos humanos* se desprenden un conjunto de derechos individuales y colectivos por lo que la problemática a dilucidar es cuáles de ellos pueden ser garantizados debido a la tutela diferenciada que se suele dar a los de carácter individual y a los de carácter colectivo. Adentrándonos en el articulado en mención, encontramos que el artículo 5o. reconoce la pluriculturalidad del estado veracruzano y, en consecuencia, dispone una serie de derechos a favor de los pueblos indígenas. En el 6o. se sostiene una afirmación bidimensional: por un lado se recepciona una declaración que evidencia la vertiente social del estado al establecer su responsabilidad moral, política y ahora jurídica para promover las condiciones necesarias para el pleno goce de la libertad, igualdad, seguridad y la no discriminación de las personas; por otro, se obliga a garantizar el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar, y al libre desarrollo de la personalidad. El artículo 7o. reconoce el derecho de petición. El 8o. reconoce el derecho de los habitantes del estado a vivir y crecer en un ambiente saludable y equilibrado; el artículo 9o. hace referencia a la propiedad y la posesión, remitiendo su tratamiento a una ley secundaria. En la sección primera que comprende el artículo 10 se regula el apartado correspondiente a la educación, reconociéndose el derecho de toda persona a recibir educación gratuita del estado.

De este cúmulo de derechos de tinte individual y colectivo, podrían individuarse en un primer momento aquéllos que por ser de la primera generación, por contar con la garantía constitucional para su defensa efectiva y por constreñirse a reparar la intromisión indebida de un poder público en la esfera de libertades de un individuo, pueden ser objeto del juicio de protección de derechos humanos: *el derecho al honor, el derecho a la intimidad personal, el derecho a la intimidad familiar, el derecho al libre desarrollo de la personalidad, el derecho de petición* y con un alcance más amplio el *principio de legalidad*. Es prudente destacar que estas prescripciones, excepto las dos últimas, han sido tratadas progresivamente en el derecho mexicano por órganos judiciales correspondientes al ramo civil debido a que se encuentran reguladas también como instituciones civiles que disciplinan relaciones entre particulares. Por tanto, corresponderá al Poder Judicial veracruzano, a través de la hermenéutica, indicar cuál es el alcance y contenido de cada uno de ellos en esta nueva faceta autoridad-individuo y, eventualmente, decidir qué otro conjunto de derechos es protegible por la misma vía, por desprenderse o venir implícitos dentro de los ya garantizados. Esta función creativa, fuera de lo que pudiera pensar-

se, no se asienta en un ejercicio de *activismo judicial* sin sustento jurídico alguno. Es el mismo artículo 4o. de la CV el que otorga el permiso constitucional para proceder al *reconocimiento* de nuevos derechos.³⁹

Ahora bien, respecto a los demás derechos correspondientes a la segunda y tercera generación,⁴⁰ es necesario decir que frecuentemente tienen un tratamiento diferenciado de tutela. Un caso paradigmático de lo anterior es el ejemplo español, en donde tales preceptos no gozan de una eficacia inmediata sino mediata, pues se consideran *principios informadores* de la totalidad del orden jurídico que constriñen a una mediación legislativa para que puedan surtir sus efectos.⁴¹ No obstante lo anterior, estando esos derechos reconocidos por la CV y teniendo un guardián que vele por la eficacia de la Constitución, no podían estar marginados de la tutela judicial bajo el recurrente argumento de que representan normas *programáticas*⁴² no aplicables en manera directa, siendo únicamente proclamaciones políticas no justiciables de valor *exhortativo a augural*, como dijera Calamandrei.⁴³ Es cierto que como normas *directivas* de eficacia indirecta necesitan de una posterior actividad normativa,⁴⁴ como también que al positivizarse la acción por omisión en el mismo ordenamiento veracruzano se reacciona frente a posibles inactividades del Poder Legislativo. El problema es que este tipo de derechos, para garantizar su eficacia, implican ya no una abstención sino una actuación positiva del Estado sin la cual no pueden

³⁹ Sobre las formas de construcción de nuevos derechos, en referencia al caso italiano, véase en forma general Modugno, Franco, *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, Turín, G. Giappichelli Editore, 1995.

⁴⁰ Sobre las generaciones de derechos, Peces Barba, Gregorio, *Teoría dei diritti fondamentali*, Milán, Giuffrè, 1993, p. 95 y ss.

⁴¹ Para ver el sistema diferenciado de tutela a que hacemos referencia, véase por ejemplo el artículo 53, fracciones 2 y 3, de la Constitución española. Sobre el particular, Fernández Segado, Francisco, *El sistema constitucional español*, Madrid, Dykinson, 1992, p. 478 y ss.

⁴² Sobre ellas acúdase a Crisafulli, Vezio, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padua, CEDAM, 1984, t. II, p. 200.

⁴³ *Cfr.* Calamandrei, Piero, "La illegittimità costituzionale delle leggi nel processo civile", en Cappelletti, M. (ed.), *Opere Giuridiche*, Nápoles, Morano Editore, 1968, vol. III, p. 366.

⁴⁴ Como señala Zagrebelsky, "Al contrario de las normas constitucionales del Estado de derecho, que son válidas de modo directo, las normas programáticas necesitan una mediación que depende de las posibilidades y de las conveniencias políticas que se manifiestan de vez en cuando. Por esta razón, carecen de valor jurídico y se reducen a simples proclamaciones ético-políticas jurídicamente irrelevantes". "La Constitución y sus normas", en Carbonell, Miguel (comp.), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, México, Porrúa-UNAM, 2000, pp. 88-89.

traducirse en realidad, quedándose como promesas de un futuro incierto. Por ende, judicializar un derecho de estas características implicará, sin duda, la obligación del Estado de procurar sustento a quien lo solicite, hecho del que se desprenderá una erogación económica, debiendo el juez constitucional, en consecuencia, valorar los alcances de su resolución para no desestabilizar el sistema financiero del Estado mismo.⁴⁵ De lo anterior parecen haber estado conscientes tanto el órgano reformador como el Congreso del Estado, debido a que en el artículo 5o., fracción I, de la ley en comento reconocen como derechos humanos garantizados expresamente en la CV los expresados en sus artículos 4o. al 10 y, además el 15 referido a los derechos político-electorales de los ciudadanos del estado de Veracruz.

El ámbito de tutela es amplio e igual, no distinguiéndose diferencia alguna entre derechos. Donde sí existirá esa diferencia es en el modo de tutelar derechos sociales y de la tercera generación pues como decíamos la actitud estatal cambia; ya no se precisa de una actitud omisiva, se necesita de una acción y esa acción tiene una repercusión económicamente importante que debe ser sopesada también.

Tal vez el mayor problema de los derechos de la tercera generación consiste en su conceptualización misma, algo necesario de clarificar para saber los alcances, modalidades y sentidos de la protección de sus contenidos. Sea como sea, debe decirse que la doctrina y la jurisprudencia empiezan a reconocer que como derechos materiales tendientes a hacer realidad los derechos típicos liberales, tiene que avanzarse en su consideración como *derechos fundamentales* a efecto de lograr garantizarlos en forma si no similar, sí parecida a los primeros allí donde existe todavía la diferenciación; así, independientemente de la generación a la que pertenezcan y de sus contenidos mismos se estará en aptitud de tutelarlos tal y como las tendencias recientes en Italia y España lo demuestran.⁴⁶

⁴⁵ El problema se ha advertido también en Italia, en donde la Corte costituzionale ha construido una sentencia adjetivada como *additive di principio* para atemperar los efectos económicos de la resolución. Véase Cheli, Enzo, *Il giudice delle leggi*, Bolonia, Il Mulino, 1999, p. 21 que envía para mayor profundidad a Anzon, A., “Un’additiva di principio con termine per il legislatore”, *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, p. 1785.

⁴⁶ Acúdase a *Giurisprudenza costituzionale*, Milán, Giuffrè, decisioni 26 de la Corte costituzionale, febrero de 1999, esp. p. 183. Para España es interesante el voto disidente de Manuel Jiménez de Parga en la sentencia del Tribunal Constitucional 119/2001.

2. *Recurso de regularidad constitucional de los actos del ministerio público*

Tradicionalmente, la inercia y la falta de una adecuada legislación reguladora de la institución del ministerio público dio lugar, en un pasado no muy lejano, a la existencia de determinados actos que se dejaron a la absoluta discrecionalidad de las autoridades persecutorias del delito. Los actos sin control se centraban básicamente en la etapa de la averiguación previa, adquiriendo importancia trascendental en el momento en que el ministerio público determinaba el ejercicio de la acción penal y realizaba la consignación ante el juez penal correspondiente, o bien se abstenía de hacerlo, en función de considerar que no existían los elementos indispensables para ello. Igualmente se producían una vez hecha la consignación, debido a que el ministerio público podía formular el desistimiento de la acción penal y, en consecuencia, se recurría al sobreseimiento para culminar el asunto.⁴⁷

Ante la posibilidad de que el ministerio público pudiese en un momento determinado dejar de tutelar eficazmente los derechos fundamentales de las personas, y ante la indubitable indefensión en que éstos quedarían —ambas hipótesis de lamentable presente en nuestro país—, el órgano reformador de la Constitución federal se vio en la necesidad de colmar el vacío en la reforma constitucional de 1994 e instrumentar la procedencia de un recurso para atacar las probables irregularidades cometidas.⁴⁸ El artículo 21, párrafo IV, de la Constitución mexicana señala textualmente bajo la reforma: “Las resoluciones del ministerio público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley”.⁴⁹

El nuevo texto vino a dejar finalmente de lado la interpretación judicial que desestimaba la procedencia del amparo contra los actos del ministerio

⁴⁷ Sobre los actos no sujetos a control realizados por el ministerio público, Matos Escobedo, Rafael, *El juicio de amparo en contra de la indebida inercia del ministerio público*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991.

⁴⁸ *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1994.

⁴⁹ La reforma constitucional y sus implicaciones son analizadas por García Ramírez, Sergio, *Poder Judicial y ministerio público*, México, Porrúa-UNAM, 1996; igualmente puede verse el trabajo de Sarre, Miguel, “Control del ministerio público”, *Anuario de Derecho Público. Los Controles Constitucionales*, México, McGraw Hill, núm. 1, 1997, p. 131 y ss.

público,⁵⁰ para elevar a la categoría de *garantía* el derecho de impugnación de los actos aludidos.⁵¹ La tutela judicial fue otorgada tanto para asuntos del orden federal como del local, esto es, confirió a los tribunales federales la posibilidad de conocer en amparo los actos del ministerio público federal y de los ministerios públicos de las entidades bajo el respaldo que otorga la interpretación de las garantías de legalidad establecidas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Una vez con estos antecedentes, la CV recogió en el artículo 64, fracción II, un recurso similar, al menos en sus efectos, pues va encaminado a la tutela de los derechos fundamentales de los veracruzanos ante una eventual actuación irregular del ministerio público local. La facultad se confiere a la sala constitucional a efecto de que conozca y resuelva, en instancia única, las resoluciones del ministerio público sobre la reserva de la averiguación previa, el no ejercicio de la acción penal y las resoluciones de sobreseimiento que dicten los jueces con motivo de las peticiones de desistimiento que formule el ministerio público.

Cabe señalar que ni la CV ni la LOPJEV señalan la vía procesal en que habrán de desenvolverse las impugnaciones. Tampoco lo hace la Ley Orgánica del Ministerio Público que hasta la fecha no ha incorporado la reforma que explicita el contenido y alcance del instrumento.⁵² Sin embargo, atentos a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 52 de la CV, la ley determina que ese derecho deberá ejercitarse a través del recurso de queja.⁵³

En la práctica, la introducción de la institución puede generar un punto de tensión entre autoridades federales y locales. No pasa desapercibido que lo que la reforma genera es la posibilidad de que subsista una doble jurisdicción para dirimir situaciones de esta naturaleza, pues por un lado se tiene el recurso de queja, del cual conocerá en única instancia la sala cons-

⁵⁰ La improcedencia del amparo contra actos del ministerio público se estableció en la tesis aislada 300665 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. CI, p. 844.

⁵¹ De acuerdo con la reforma de diciembre de 1994, la procedencia del amparo se recoge en la tesis p. CLXV/97 cuyo rubro señala: acción penal. El artículo 21 constitucional, párrafo cuarto, se erige en garantía del derecho de impugnar las resoluciones del ministerio público sobre el no ejercicio o desistimiento de aquélla. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, pleno, novena época, t. VI, diciembre de 1997, p. 25.

⁵² La ley se publicó en la *Gaceta Oficial del Gobierno del Estado* el sábado 20 de agosto de 1983 y fue reformada el 1 de febrero de 1992.

⁵³ Al respecto, Berlín Valenzuela, Francisco, “La reforma integral de la Constitución 2000 del estado de Veracruz”, *Reflexiones jurídicas*, Xalapa, 2001.

titudinal del Tribunal Superior de Justicia de Veracruz —en adelante TSJV—, y por otra, la vía del amparo biinstancial, que en la medida en que se violan las garantías de legalidad, pueden conocer los juzgados federales. Como ambos recursos no son excluyentes, se podrían hipotéticamente activar las dos vías, con lo cual, de no coordinar un mecanismo adecuado para su resolución pueden generarse problemas prácticos que pueden mellar la de por sí endeble impartición de justicia local, en asuntos en los que normalmente está de por medio la libertad física de las personas.

3. *Controversias constitucionales*

La institución de la controversia constitucional dirime básicamente cuestiones de competencia constitucional entre órganos del Estado, o entre éstos y los gobiernos locales. El derecho mexicano no distingue la referencia a los primeros como *conflictos de atribuciones* y a los segundos como *conflictos de competencia*, como se hace en España a través de la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.⁵⁴ Por tanto, bajo la interposición de la misma institución pueden conocerse tanto conflictos entre los poderes superiores del Estado, como entre estos mismos poderes y los que devienen producto de la descentralización política tal y como sucede, por ejemplo, en Italia.⁵⁵

Es una jurisdicción competencial o arbitral garante de la división de poderes vista desde un punto de vista horizontal, comprendiendo a los órganos ejecutivos, legislativos y a veces judiciales,⁵⁶ y vertical, atendiendo al con-

⁵⁴ Sobre estas experiencias véase López Guerra, Luis, “Los conflictos positivos de competencia”, en Varios autores, *Los procesos constitucionales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, núm. 41, 1992, colección Cuadernos y Debates, p. 77 y ss. y el debate allí generado. Del mismo autor, “Algunas propuestas sobre los conflictos positivos de competencias”, en Varios autores, *La jurisdicción constitucional en España. La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: 1979-1994*, Madrid, Tribunal Constitucional-Centro de Estudios Constitucionales, 1995, p. 192 y ss. En general, García Roca, J., *El conflicto entre órganos constitucionales*, Madrid, Tecnos, 1987; Gómez Montoro, A., *El conflicto entre órganos constitucionales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

⁵⁵ Por ejemplo Ruggeri, Antonio, y Spadaro, Antonio, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Turín, G. Giappichelli Editore, 1998, p. 329 y ss; Cicconetti, Stefano Maria, *Lezioni di giustizia costituzionale*, Turín, G. Giappichelli Editore, 1999, p. 73 y ss.

⁵⁶ Hecho que se da, básicamente, allí donde el Tribunal Constitucional es un órgano independiente del Poder Judicial. Para el caso italiano véase Gemma, Gladio, “La Corte

junto de niveles de gobierno en que se estratifica el ejercicio del poder. Por lo mismo, la doctrina esgrime que las controversias son instrumentos de defensa del federalismo que determinan con precisión las atribuciones que corresponden a la federación, a los estados y a los municipios.⁵⁷

Sin embargo, en la concepción federalista, restringida a los tres órdenes enunciados, se olvidaba que dentro de las entidades los conflictos de competencia entre órganos locales podían suscitarse respecto de las atribuciones que a cada uno atribuyese la Constitución local. El hecho de que el artículo 105 de la Constitución instituyese una herramienta similar causó confusión y posibilitó que en muchas Constituciones no se programara un mecanismo para la resolución de esos problemas. Se había apostado por el federalismo pero el regionalismo continuaba olvidado. En cambio, unas cuantas Constituciones, siguiendo el modelo federal erigieron paulatinamente esta figura con el objeto de ventilar las controversias surgidas básicamente entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, como en Chihuahua, Hidalgo, Morelos, Querétaro y Sinaloa. Para conocer de los conflictos entre los ayuntamientos o municipios y el mismo Legislativo, las Constituciones de Campeche, Chihuahua, Colima, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Tabasco y Zacatecas otorgaron competencia al órgano superior dentro de la estructura de los poderes judiciales a efecto de conocer sobre el particular.⁵⁸

No debe causar asombro el hecho de que los tribunales superiores de justicia tengan atribuido este control. Recordemos que el conocimiento de la instancia a nivel federal es una facultad que desde la promulgación de la Constitución mexicana de 1917 tiene atribuida la corte. En este sentido no es una institución ajena a nuestro sistema jurídico, pero sí ha sido una facultad *muerta* debido a su ineficacia, ya que como observa Fix-Zamudio, cuando han existido diferencias de carácter jurídico, especialmente entre el gobierno de la federación y algunos estados, se han resuelto por medio de procedimientos y por órganos de carácter político.⁵⁹

La CV instituye un renovado instrumento que probará su eficacia con base en la concepción de Constitución normativa sobre la que se asienta el

quale giudice dei giudizi nel conflitti di attribuzione”, *La Corte Costituzionale e gli altri Poteri dello Stato*, edición de A. Anzon *et al.*, Turín, G. Giappichelli Editore, 1993, p. 79 y ss. Para el español Pérez Royo, Javier, *Tribunal constitucional y división de poderes*, Madrid, Tecnos, 1988, p. 100 y ss.

⁵⁷ Entre otros, Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 36, p. 180.

⁵⁸ Tomamos los datos de Concha Cantú, Hugo, *op. cit.*, nota 25, p. 76.

⁵⁹ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 36, p. 180.

sistema de justicia constitucional en la entidad. Los artículos 64, fracción III, y 65, fracción I, determinan la facultad del pleno del TSJV para conocer de las controversias constitucionales que surjan entre dos o más municipios, entre uno o más municipios, y el Poder Ejecutivo o el Legislativo, o bien entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

En consecuencia, quedan cubiertos los dos órdenes sustanciales en que se articula el poder, federal y local, mediante dos garantías constitucionales semejantes pero establecidas y referenciadas a dos ámbitos distintos. Por un lado se salvaguardan las competencias establecidas en la Constitución mexicana en favor de los municipios, los estados y la federación —referidas a los distintos órganos de cada orden—, y por otro, las establecidas por el orden local, en uso de su autonomía, para el ejercicio del gobierno estatal y municipal. El instrumento es el mismo, el parámetro de control es lo único que cambia.⁶⁰

No podemos dejar de señalar la hipótesis de conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Judicial. Situación que recoge la CV y que, al no poder ser el propio órgano judicial el que resuelva por su imposibilidad para ser juez y parte, se confiere al Congreso del Estado. La atribución de mediación política, nada deseable si de lo que se trata es de judicializar los conflictos políticos, se encuentra señalada en el artículo 33, fracción XII, de la CV. Nada podemos decir sobre la sustanciación del procedimiento pues hasta el momento la ley reglamentaria no ha sido expedida.

4. *Acciones de inconstitucionalidad*

La acción abstracta de inconstitucionalidad considerada en la reforma veracruzana sigue los presupuestos de la institución de las mismas características introducidas en el ordenamiento mexicano en la reforma constitucional publicada el 31 de diciembre de 1994 que, a su vez, es la herramienta definitoria de la justicia constitucional en el modelo originalmente esbozado por Hans Kelsen. Su finalidad consiste en plantear, mediante un proce-

⁶⁰ Por parámetro de control en su sentido restringido nos referimos exclusivamente a la norma con la cual se confronta un acto o ley para indagar sobre su constitucionalidad. Dada la doble jurisdicción que se abre en materia de conflictos constitucionales en México, el parámetro puede ser o bien la Constitución federal, o bien la Constitución local. Para el sentido amplio de la expresión, remitimos a la nota al pie núm. 4 del capítulo relativo al estado de Coahuila.

dimiento en el cual no existe litis, la posible contradicción entre una ley o disposición de carácter general y la Constitución; de lo que se trata es de salvaguardar la supremacía de la ley fundamental, o si se quiere, los principios en ella contenidos.⁶¹

Una parte de la doctrina señala que este mecanismo se encamina básicamente a proteger a las minorías en los cuerpos legislativos. La argumentación puede encontrar su primera formulación en las bases aportadas por Kelsen para la construcción del modelo europeo de justicia constitucional, debido al concepto de Constitución pluralista que construye y que expresa el equilibrio político existente en la sociedad.⁶² Bajo esta perspectiva, lo que está verdaderamente en el centro de la instancia es la contraposición entre dos visiones políticas que chocan al momento de intentar juridificar sus expectativas. Establecida la colisión entre posibilidades, el conflicto es elevado ante la instancia competente y ambas propuestas de política constitucional, la de la mayoría y la de la minoría, son contrastadas con el sistema de valores y principios contenidos en la Constitución, de forma tal que aquella que no corresponda con dicho sistema tendrá que quedar al margen del ordenamiento. De esta manera, lo que en verdad se hace con la acción directa es continuar el debate político ahora en sede jurisdiccional, acudiéndose al tribunal sin un interés particular y, como dice Rubio Llorente, en “interés de la Constitución”.⁶³ Ciertamente es que se constituye en una figura que impide el autoritarismo de las mayorías, de eso ha dado buena cuenta su mismo impulsor, pero más bien significa una garantía para mantener el equilibrio entre los márgenes de apertura y cierre que ofrecen los postulados constitucionales al legislador democrá-

⁶¹ Sobre las acciones de inconstitucionalidad, Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 16, p. 236 y ss.; Fix-Fierro, Héctor, “La reforma judicial de 1994 y las acciones de inconstitucionalidad”, *Ars Iuris*, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, México, núm. 13, 1995, p. 114 y ss.; Sánchez Cordero de García Villegas, Olga, “El artículo 105 constitucional”, *La actualidad de la defensa de la Constitución*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, UNAM, 1997, p. 231 y ss.; Castro, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 1997, p. 119; Brage Camazano, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM-IIIJ, 2000.

⁶² Remitimos a las consideraciones sobre Kelsen hechas en el apartado relativo a los modelos de justicia constitucional.

⁶³ Rubio Llorente, Francisco, “Seis tesis sobre la jurisdicción constitucional”, *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, p. 551.

tico, en el cual no se valoran solamente vicios procedimentales, sino sustanciales y competenciales.⁶⁴

Para garantizar que todas las disposiciones en forma de leyes o decretos emitidos por las autoridades estatales correspondan con la CV, los artículos 64, párrafo III, y el 65, párrafo II, instituyen la figura de la acción de inconstitucionalidad, dotando de legitimación procesal para promoverla al gobernador del estado y a cuando menos la tercera parte de los miembros del congreso. La legitimación se encuentra restringida en comparación a la que existe para la promoción de la acción de carácter federal, pues ni el procurador de justicia del estado, ni los partidos políticos, —ni en todo caso los ayuntamientos municipales— pueden ejercerla; en cambio, se otorga personalidad al gobernador para acudir a reclamar la inconstitucionalidad de una ley emitida por el congreso, aun cuando en principio goza del derecho de veto.

Con la institución el estado de Veracruz se protege de la eventual existencia, dentro de su sistema jurídico, de normas generales que atenten contra los principios ordenadores de su estructura constitucional. En consecuencia, trata de dotar de unidad y cohesión al sistema mismo y también de vigilar que no todas las expectativas políticas alcancen a tangibilizarse normativamente. Como hemos señalado líneas atrás, este instrumento carece también de una regulación exhaustiva que indique el modo de sustanciarlo.

5. *Acción por omisión legislativa*

La acción por omisión legislativa representa toda una innovación dentro del constitucionalismo mexicano. La institución tiene sus antecedentes en la Constitución yugoslava de 1974, artículo 377, seguida por la reforma de 1982 a la Constitución portuguesa de 1976, artículo 283, que estableció, entre otras cosas, la institución del Tribunal Constitucional con su conjunto de instrumentos procesales de protección constitucional.⁶⁵ Tal positiviza-

⁶⁴ Sobre estas características de las normas constitucionales remitimos a Dogliani, Mario, *Interpretazioni della Costituzione*, Milán, Franco Angeli Editore, 1982, p. 80 y ss. También al *excursus* sobre la Constitución en este mismo trabajo.

⁶⁵ Para la reforma constitucional que introduce el Tribunal Constitucional portugués acúdase, en general, a Gomes Canotilho, J. J., *Direito constitucional*, Coimbra, Librería Almedina, 1993; Moura Loureiro de Miranda, Jorge Manuel, “Controlo da constitucionalidade

ción se recoge en América Latina en la Constitución brasileña de 1988,⁶⁶ artículo 103-2o., y en Costa Rica un año más tarde.⁶⁷ Sin duda, con su introducción en México se pone en la discusión el debate, que por algunos momentos pareció olvidarse, relativo al concepto de *Constitución dirigente* acuñado por el constitucionalista portugués Gómez Canotilho. Como es sabido, dicha construcción doctrinal centra la atención en poner de manifiesto la capacidad de la ley fundamental para orientar las decisiones de los poderes públicos hacia la obtención de los fines concretos establecidos en ella, en el entendido de que esos fines son producto de la voluntad soberana de un pueblo que ha resuelto organizar la forma de su poder político bajo énfasis en el concepto de lo social, apartándose del sendero eminentemente liberal.⁶⁸

Intentando dar una definición sobre la institución podríamos acudir a la que nos aporta Jorge Miranda. El autor sostiene que “la inconstitucionalidad por omisión es una inconstitucionalidad negativa que resulta de la inercia o del silencio de cualquier órgano de poder, el cual deja de practicar en cierto tiempo un acto exigido por la Constitución”.⁶⁹ En términos más sintéticos, Gómez Canotilho señala que la “omisión legislativa significa que el legislador no hace algo que positivamente le estaba impuesto por la Constitución”.⁷⁰

Si algo está en la naturaleza de la institución es la consideración de que la norma constitucional puede ser vulnerada no solamente mediante acciones del poder público, sino también mediante omisiones o inactividad. Ya no se trata de desplegar un comportamiento activo vulnerador de normas y

e direitos fundamentais em Portugal”, en García Belaúnde, Domingo y Fernández Segado, Francisco (coords.), *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson, 1997, p. 873 y ss.

⁶⁶ Cfr. Nogueira Alcalá, Humberto, “Consideraciones sobre la jurisdicción constitucional en América y Europa”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 4, 2000, p. 284 y ss.

⁶⁷ Acúdase a la *Ley de la Jurisdicción Constitucional de Costa Rica*, núm. 7315, 18 de octubre de 1989, artículo 73.

⁶⁸ El concepto lo desarrolla el autor básicamente en su obra. Gomes Canotilho, J. J., *Constituição dirigente e vinculação do legislador. Contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*, Coimbra, Editora limitada, 1982. Más tarde hará las precisiones correspondientes en “¿Revisar la/o romper con la Constitución dirigente? Defensa de un constitucionalismo moralmente reflexivo”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, núm. 43, enero-abril, 1995.

⁶⁹ Cfr. Miranda, Jorge Manuel, *Manual de derecho constitucional*, Coimbra, Coimbra Editora, 1993, vol. II, p. 338.

⁷⁰ Véase Gomes Canotilho, J. J., *Constituição...*, cit., nota 68, p. 331.

procedimientos sino por el contrario, se trata de sancionar la pasividad del poder público cuando deja de generar actos, bien ejecutivos o legislativos, que sean necesarios para tornar aplicativas las normas constitucionales.⁷¹ El *telos* de la institución se entiende al comprender que el constituyente originario, al momento de culminar su obra, crea con la Constitución un conjunto de instituciones investidas de atribuciones y competencias que tienen a su cargo el ejercicio de la función estatal. Como norma esquemática, debido a su supremacía y a su fundamentalidad, la Constitución no puede explicitar una serie de contenidos materialmente constitucionales, reduciéndose a determinar las bases sobre las cuales los órganos constituidos habrán de producir una reglamentación concreta y específica. Surgen así, lo que Zagrebelsky denomina *normas de eficacia indirecta*, puesto que su operatividad requiere una posterior intervención normativa por parte de las fuentes subordinadas.⁷² La tarea de operativizar y concretar las disposiciones constitucionales queda, sin asomo de duda, bajo la responsabilidad del cuerpo legislativo.

Su objeto, por tanto, es asegurar el ejercicio regular de las funciones estatales con lo que de nuevo queda de manifiesto la actualidad del pensamiento kelseniano. Si a uno de los órganos estatales la Constitución le confiere la instrucción de desarrollar uno de sus preceptos y no lo hace, su inactividad violenta a la propia norma, pone en entredicho su supremacía y detiene el desdoblamiento normativo que debe desprenderse de ella, produciendo un vacío legal que se traduce en un ataque a la seguridad jurídica de los individuos. La institución se concibe, sin asomo de duda, como un paso adelante en materia constitucional toda vez que con ella se comienza a fortalecer la posibilidad de tomarse más en serio la cualidad programática de las Constituciones. Cualidad que, por cierto, es hoy común en la mayoría de ellas por la influencia del constitucionalismo del Estado social sobrevenido después de la segunda posguerra.

Ya desde esta perspectiva es más fácil intuir por qué se introdujo la institución en la CV. Por los inconvenientes que la inactividad legislativa

⁷¹ Sobre la inconstitucionalidad por omisión, Fernández Rodríguez, José Julio, *La inconstitucionalidad por omisión*, Madrid, Civitas, 1998; Villaverde Menéndez, Ignacio, *La inconstitucionalidad por omisión*, Madrid, McGraw Hill, 1997; con referencia al caso brasileño, Pinto Farrera, Luiz, "A jurisdicao constitucional e o controle difuso e concentrado da constitucionalidade das leis", *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 4, 2000, p. 327 y ss.

⁷² Zagrebelsky, Gustavo, *op. cit.*, nota 44, p. 81 y ss.

genera, la acción por omisión legislativa propuesta en Veracruz se endereza precisamente contra el cuerpo representativo en caso de que su pereza detenga la producción normativa a que le obliga la Constitución. El pleno del TSJV, al decretar la inconstitucionalidad por omisión, intenta forzar con su sentencia, si esto es posible, al legislador a legislar.⁷³ Así se desprende de los artículos 64, fracción III, 65, fracción III, de la CV y 38, fracción III, de la LOPJEV ya que en caso de determinarse la inconstitucionalidad por omisión, el tribunal exhortará al Congreso del Estado para que en el plazo de dos sesiones ordinarias proceda a expedir la ley o decreto en que consiste la omisión. Si ello no ocurre, el tribunal está facultado para expedir una especie de legislación provisional en donde consten las bases normativas a que habrán de sujetarse las autoridades en tanto no se expide la legislación correspondiente.⁷⁴

6. *Cuestión de inconstitucionalidad*

Los órdenes jurídicos establecidos o reestablecidos inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, o bien aquéllos producto de la conclusión exitosa de transiciones del autoritarismo a la democracia, han sido pioneros en la institucionalización de la cuestión de inconstitucionalidad; hablamos por supuesto de Austria, Italia, Alemania, Bélgica y un poco más adelante, España.⁷⁵

La recepción de la figura se explica a partir de la hibridación de los modelos históricos originales —*uropeo y americano*— para generar lo que se ha adjetivado como “modelo de control incidental de constitucionalidad”.⁷⁶ En su base se encuentra el cambio de primacía entre la Constitución y la ley que no viene sino a depositar la interpretación y defensa de aquélla en un órgano especializado. De esta manera, aun cuando los jueces ordinarios en su labor diaria de aplicación de la ley tengan siempre presen-

⁷³ Cfr. Da Silva, José Alfonso, “O controle de constitucionalidade das leis no Brasil”, en García Belaúnde, Domingo y Fernández Segado, Francisco (coords.), *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson, 1997.

⁷⁴ Acúdase al apartado relativo en el trabajo correspondiente a Chiapas, en donde hacemos una valoración crítica de la forma en que ha sido recepcionada la institución.

⁷⁵ Véase la quinta de las tesis de Rubio Llorente, Francisco, *op. cit.*, nota 63, p. 556 y ss.

⁷⁶ Pegoraro, Lucio, *Lineamenti de giustizia costituzionale comparata*, Turín, G. Giappichelli Editore, 1998, p. 27.

te su doble vinculación a las fuentes señaladas, en caso de encontrarse con la probable inconstitucionalidad de una norma aplicable, caso del cual conocen, carecen de la facultad de desaplicarla aun cuando se consideren sometidos, ante todo, a la ley fundamental; contrario, por supuesto, al modelo norteamericano en donde todos los jueces acuden a la valoración de la ley, teniendo el permiso de desaplicar una norma contraria a la Constitución. Allí donde existe el instrumento procesal no se priva al juez de su facultad de interpretar la norma constitucional, algo que tiene que hacer a priori por ser parte de la *pluralidad de intérpretes constitucionales* según la conocida tesis háberliana,⁷⁷ sin embargo, se imposibilita cualquier acto de desaplicación, instituyéndose un mecanismo de coordinación entre la jurisdicción ordinaria y la constitucional a fin de que el ordenamiento jurídico vaya depurándose y homogeneizándose mediante su actuación conjunta.

La institución se configura entonces como el procedimiento mediante el cual las autoridades judiciales —en plural, porque puede ser cualquiera— acuden al órgano recipiendario del control de constitucionalidad para plantearle la duda de constitucionalidad de la norma que están aplicando en un determinado proceso judicial, con el objeto de que dicha instancia resuelva la cuestión y determine si la norma es conforme con la Constitución.⁷⁸ Con la institución se intenta conciliar el principio de respeto a la ley con el de eficacia directa de la Constitución. El juez no puede, en este sentido, dejar de aplicar la ley ante su convencimiento de que no es constitucional; lo que sí puede hacer es solicitar la opinión autorizada de quienes ejercen la función de cierre constitucional para despejar la duda.⁷⁹

La cuestión juega un papel primordial ahí donde se expide una nueva Constitución. Por ende, su recepción en Veracruz es atinada debido a que las leyes preexistentes pueden no encontrar cobijo bajo los nuevos postulados constitucionales, haciéndose necesaria su inspección judicial. No debe perderse de vista que la cláusula derogatoria que se incorpora en los artícu-

⁷⁷ Cfr. Häberle, Peter, “La sociedad abierta de los intérpretes constitucionales. Una contribución para la interpretación pluralista y procesal de la Constitución”, *Retos actuales del Estado constitucional*, Oñati, gobierno vasco, 1996, p. 18 y ss.

⁷⁸ Sobre la cuestión de inconstitucionalidad, Corzo Sosa, Edgar, *La cuestión de inconstitucionalidad*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998; Corzo Sosa, Edgar, *op. cit.*, nota 11, p. 223; para el caso español López Ulla, Juan Manuel, *La cuestión de inconstitucionalidad*, Madrid, Marcial Pons, 2000.

⁷⁹ Cfr. Otto, Ignacio de, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel, 1998, p. 76 y ss.

los transitorios del nuevo ordenamiento actúa en un sentido similar, intentando remediar la posible colisión entre normas. Empero, siguiendo los dictados del sistema, detectada una posible incompatibilidad normativa, los jueces ordinarios deberán coordinarse con los constitucionales a efecto de deslegitimar la norma infraconstitucional.

Bajo este contexto, el artículo 64, fracción IV, del Código político veracruzano pretende racionalizar este mecanismo de coordinación, reconociendo la capacidad interpretativa de los jueces ordinarios, pero dejando que sea la sala constitucional del TSJV, según lo dispuesto por el artículo 45, párrafo IV, de la LOPJEV, la que se pronuncie en definitiva sobre la conformidad constitucional de una ley local. Para activar el funcionamiento de la sala es necesario que las autoridades judiciales, sean magistrados de las demás salas, jueces de tribunales o juzgados de la entidad, eleven la cuestión a su conocimiento. Esta facultad, como recalca la misma fracción, no puede ser usada por los particulares. Únicamente se puede rechazar su recepción a trámite cuando se advierta notoriamente que la norma en que se basa la cuestión no tiene trascendencia alguna para el proceso que la motiva.

V. EL ÓRGANO DE CONTROL

La CV otorga el ejercicio del control constitucional al órgano encargado de la función judicial dentro del estado. Con una decisión de esta naturaleza se judicializa el control constitucional y se reconoce al órgano vértice de la estructura judicial como el supremo intérprete de ella en el orden interno, sin pasar desapercibido el hecho de que la misma norma constitucional en su artículo 33, fracción II, confiere al Congreso del Estado la facultad de dar la interpretación auténtica de las leyes, algo que no deja de ser contradictorio y que nos trae a la mente la previsión del *referé législatif* de la tradición revolucionaria francesa, que sostenía que en casos de duda sobre el alcance de las leyes, los jueces debían dirigirse a la Asamblea Nacional.⁸⁰ La solución veracruzana no encarna, por ende, una jurisdicción única ejercida por un órgano constitucional autónomo como sucede en la mayoría de los sistemas que han implementado el control concentrado de la cons-

⁸⁰ Sobre la institución reenviamos a Cappelletti, Mauro, *Il controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi nel diritto comparato*, Milán, Giuffrè Editore, 1968, p. 19 y ss.

titudinalidad. Es una jurisdicción constitucional, es cierto, mas no puede catalogarse al órgano que la ejercita como un tribunal constitucional.⁸¹

En México, la añeja y desgastada tradición al respecto ha propiciado que las funciones de control se ejerciten por la instancia que tiene a su cargo la jurisdicción ordinaria: el Poder Judicial.⁸² Eso ha sucedido con la Suprema Corte de Justicia de la Nación como cúspide de la organización judicial federal y sucede actualmente en Veracruz, al encomendar esa atribución al TSJV. El entendimiento a rajatabla del principio de la división de poderes, más que propiciar la evolución de las ideas en la ciencia jurídica, se ha convertido en un viejo odre al que reiteradamente hemos recurrido para justificar precisamente esa falta de innovación jurídica. Entender que en el Estado sólo pueden existir y coexistir tres poderes constituye hoy una de las mayores aberraciones de la doctrina jurídica que con el paso del tiempo se estatuye como una barrera cada vez más pesada para el desarrollo de los esquemas en que se asienta el derecho de organización política.⁸³ El no tener en México un Tribunal Constitucional al estilo alemán, español o italiano —por señalar algunos de las más reconocidos—, autónomo e independiente del Poder Judicial inhibió la creación de un órgano de esta naturaleza en Veracruz.

Nos encontramos entonces, siguiendo la clasificación del primer presidente del Tribunal Constitucional español,⁸⁴ ante una especie de *jurisdicción centralizada y relativamente especializada* en la medida que otorga el control a dos órganos específicos, al pleno y a una sala particular del TSJV. El control es por tanto concentrado, pero llevado a cabo no por un órgano constitucional experto e independiente del Poder Judicial sino por dos instancias —pleno y sala— competentes para sustanciar los procesos constitucionales.

Resulta evidente la influencia que tuvieron en la recepción constitucional del modelo veracruzano las experiencias de Costa Rica, a partir de la reforma constitucional de 1989 que creó precisamente la sala constitucio-

⁸¹ Sobre el particular véase a Favoreu, Louis, *Los tribunales constitucionales*, trad. Vicente de Villacampa, Barcelona, Ariel, 1994, p. 13.

⁸² Por ello Cappelletti al clasificar los modelos de justicia constitucional deja lugar para un modelo mixto o intermedio que ejemplifica con el caso mexicano, en el cual señala que el Poder Judicial tiene atribuciones de constitucionalidad ejercidas, algunas de manera concentrada y algunas más, de manera difusa. Cappelletti, Mauro, *op. cit.*, nota 80, p. 51.

⁸³ *Cfr.* Cárdenas, Gracia, Jaime, *op. cit.*, nota 28, p. 27 y ss.

⁸⁴ *Cfr.* García Pelayo, Manuel, *Obras completas*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1991, t. III, p. 3225 y ss.

nal de la Corte Suprema, de Venezuela con la reciente Constitución chavista de 1999 que igualmente estableció una instancia de la misma naturaleza, de Paraguay con su Ley Suprema de 1992, de El Salvador con la Constitución de 1983, reformada en 1991, y de Ecuador con su Constitución de 1978 reformada en 1992 y 1993 donde sucede prácticamente lo mismo.⁸⁵

Al observar la instancia encargada de realizar el control constitucional según los artículos 55, 56, párrafos I y II, 64 y 65 de la CV y 32, 33, 38, 42 y 45 de la LOPJEV, encomendada tanto al pleno como a la sala constitucional del TSJV, podría señalarse que se ha instituido un sistema limitado o todavía incompleto de justicia constitucional. Ello debido a que el órgano responsable de esa función no está separado ni es independiente de la jurisdicción ordinaria, sino que es un órgano que se encuentra dentro de su misma organización, lo que repercute en que el control no se extienda a todos los actos emanados de las instituciones estatales, sean inclusive de naturaleza jurisdiccional.⁸⁶ Recordemos que en los sistemas en los que ambas jurisdicciones están separadas existen básicamente dos mecanismos que coadyuvan a su coordinación institucional. Uno es el juicio de amparo, teniendo el Tribunal Constitucional la facultad de revisar la actuación de los jueces ordinarios cuando exista una probable violación a los derechos fundamentales de las personas bien por un acto de autoridad o bien por una ley, o en la actualidad por actos de particulares; y otro es el representado por la cuestión de inconstitucionalidad, para dejar en manos del órgano de cierre la conclusión de la constitucionalidad o no de una ley aplicable al juicio donde se produce.⁸⁷ En Veracruz, el establecimiento del juicio de protección de los derechos humanos y de la cuestión de inconstitucionalidad puede considerarse un avance trascendental en el sentido anotado; no obstante, la subordinación del órgano de control a otro que en teoría debe ser controlado

⁸⁵ Fix-Zamudio, Héctor, “Los tribunales y salas constitucionales en América Latina”, *Estudios jurídicos en homenaje a don Santiago Barajas Montes de Oca*, México, UNAM, 1997 p. 59 y ss. Para la bibliografía sobre la jurisdicción constitucional en Latinoamérica remitimos a la que se aporta en el capítulo sobre los modelos de control en este mismo trabajo.

⁸⁶ Cfr. Nogueira Alcalá, Humberto, *op. cit.*, nota 66, pp. 248 y 249.

⁸⁷ Al respecto, Aragón Reyes, Manuel, “La aplicación judicial de la Constitución: algunas consideraciones sobre la justicia constitucional”, *Estudios de derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, p. 128 y ss. Igualmente, Rubio Llorente, Francisco, “Sobre la relación entre Tribunal Constitucional y Poder Judicial en el ejercicio de la jurisdicción constitucional”, *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, p. 441 y ss.

impide la total eficacia de un sistema normativo que en su *telos* pretende constituirse en garantía de regularidad de los órganos estatales, según la conocida idea kelseniana.⁸⁸

Cabe precisar que el control constitucional se ejerce por dos instancias dentro del mismo TSJV. De entrada la decisión produce una estratificación de atribuciones que conllevan a que el pleno conozca y resuelva determinados procesos constitucionales —controversias, acciones de inconstitucionalidad y acciones por omisión legislativa—, dejando a la sala constitucional la resolución de los restantes —juicio de protección de los derechos humanos, impugnaciones planteadas contra las resoluciones del ministerio público sobre la reserva de la averiguación previa, el no ejercicio de la acción penal y el sobreseimiento que dicten los jueces con motivo del desistimiento de la acción que formule el ministerio público y la cuestión de inconstitucionalidad—. Si quisiera encontrarse una explicación a la división laboral entre pleno y sala podría decirse que el criterio seguido es el de la naturaleza del control, dejando los procesos abstractos en manos del primero, mientras que aquéllos de carácter concreto en manos de la segunda. La solución, empero, tiene un punto débil ya que la cuestión de inconstitucionalidad es, desde nuestro punto de vista, un proceso de carácter abstracto, cuya incidentalidad y difusión se manifiesta exclusivamente en el hecho de que se genera dentro de un proceso judicial particular y que puede ser interpuesto por cualquier órgano jurisdiccional. A pesar de ello, la decisión se basa exclusivamente en la norma impugnada en confronto con la Constitución, no teniéndose en cuenta los elementos que dieron lugar a ella.⁸⁹

Sin embargo, la sala constitucional participa en la totalidad de los procedimientos de control ya que sustancia y formula los proyectos de resolución definitiva que son sometidos al pleno en los casos de las controversias, acciones de inconstitucionalidad y acciones por omisión legislativa. En los demás conoce y resuelve en forma definitiva.

⁸⁸ Por ello Kelsen pone particular interés en lo que denomina garantía preventiva, consistente en la independencia del tribunal encargado del control constitucional, pues sólo en esa medida podía realizar eficazmente su función e imponer su autoridad. Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución. La justicia constitucional*, trad. Rolando Tamayo y Salmorán, México, UNAM, 2001, p. 35.

⁸⁹ Remitimos a los comentarios sobre la figura hechos en el capítulo relativo al estado de Chiapas.

1. Integración

En virtud de que el control constitucional se desenvuelve a través de dos órganos de la misma institución, abordaremos la integración del pleno y la sala constitucional en su calidad de instancias de decisión.

De conformidad con el artículo 57 de la CV, el pleno se integrará por el presidente del TSJV, quien lo presidirá, y por los presidentes de cada una de sus salas, a excepción de la electoral. La CV no menciona expresamente el número de salas ni de magistrados que componen al tribunal; empero, el apartado relativo al *control de constitucionalidad*, específicamente en el artículo 64, estipula que el TSJV contará con una sala constitucional, integrada por tres magistrados. Se evita, por tanto, la posibilidad de que el legislador ordinario pueda moldear a su gusto toda la estructura del aparato judicial y en especial, lo más importante, la integración y funcionamiento de la sala encargada del control; se libera, o al menos disminuye, la posibilidad de coacción política sobre el supremo intérprete de la CV.

La LOPJEV establece en su numeral 32 que el TSJV funcionará en pleno y en salas, integrándose con 25 magistrados. El pleno, de acuerdo al artículo 33, se compondrá por el presidente del TSJV, quien no integrará sala, y por los presidentes de cada una de sus salas, a excepción de la electoral. Si observamos lo que dispone el artículo 2o. en concordancia con el 42 de la propia ley, nos daremos cuenta de que son ocho las salas que conforman al órgano de justicia —la sala constitucional, tres salas penales, tres civiles y la electoral—, cada una compuesta por tres magistrados. Por tanto, si en la composición del pleno se excluye a la sala electoral, hay que concluir que en él participan los presidentes de las siete salas restantes y el presidente del tribunal, por lo cual, son ocho los magistrados que resuelven definitivamente las acciones de inconstitucionalidad, bien por acción o por omisión, y los conflictos de competencia en términos del artículo 65 de la CV.

Merece recordarse que la integración es acorde con la idea kelseniana que abogaba porque el número de integrantes del órgano de justicia constitucional no fuese demasiado elevado.⁹⁰ Por el contrario, rompe con el principio de especialización de los magistrados ya que obviando al presidente

⁹⁰ Para la influencia apuntada véase, por ejemplo, la lista que realiza Fernández Rodríguez respecto a la integración de los tribunales constitucionales de Europa y Asia. Fernández Rodríguez, José Julio, *La justicia constitucional europea ante el siglo XXI*, Madrid, Tecnos, 2002, pp. 36-37.

de la sala constitucional, los otros magistrados pueden tener amplios conocimientos en las materias civiles y penales, pero no así en cuestiones constitucionales. La interpretación de unas y otras normas debe obedecer, sin duda, a parámetros y principios diferentes.⁹¹ Unos interpretan la ley con base en la Constitución mientras que otros interpretan la Constitución con base en ella misma y en los principios que la informan.⁹² No por nada Bachof desaconsejó la opción del juez ordinario como intérprete constitucional.⁹³

Como puede advertirse, la configuración del pleno recae en un número par. Lo anterior, intentando cubrir hipotéticas posibilidades, puede causar empates en las votaciones del colegio de magistrados, constituyendo un punto que no debe pasar desapercibido por la problemática que podría generar. El asunto no se acompaña de mayores implicaciones y así parece sugerirlo el artículo 37 de la LOPJEV que determina:

Las resoluciones del pleno se tomarán por mayoría de votos de los magistrados presidentes asistentes presentes, quienes no podrán abstenerse de votar, sino cuando tengan impedimento legal o cuando no hayan estado presentes durante la discusión del asunto de que se trate. Cuando exista empate, el presidente del Tribunal Superior de Justicia tendrá voto de calidad.

La solución no es del todo acertada con base en que, por la naturaleza de las competencias del pleno, una situación así podría politizar en exceso el nombramiento del presidente —que se realiza por los mismos magistrados cada tres años según el artículo 39 de la LOPJEV—,⁹⁴ además de vulnerar la posición jurídica de igualdad de los magistrados.⁹⁵ Igualmente, con el voto de calidad se otorga un excesivo valor político y legal al voto de la persona que tiene que destrabar un empate y que, en un momento dado, puede incli-

⁹¹ Acúdase al *excursus* sobre la interpretación.

⁹² Cfr. Aragón, Manuel, *op. cit.*, nota 11, p. 185.

⁹³ Bachof, O., *Jueces y Constitución*, trad. Rodrigo Bercovitz, Madrid, Civitas, 1987, p. 55.

⁹⁴ El procedimiento para la elección del presidente del TSJV está regulado en el capítulo III, artículo 35 del Reglamento Interior del Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial del Estado de Veracruz.

⁹⁵ Sobre el caso español que es similar, pues allí el Tribunal Constitucional se integra por doce miembros, véase Fernández Segado, Francisco, “La defensa de la Constitución en España”, *La actualidad de la defensa de la Constitución. Memoria del Coloquio Internacional en celebración del Sesquicentenario del Acta de Reformas Constitucionales de 1847. Origen federal del juicio de amparo mexicano*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-UNAM, 1997, p. 72 y ss.

nar la balanza en una controversia en la que por principio de cuentas debe presumirse la constitucionalidad de los actos y disposiciones normativas.⁹⁶ En este sentido opera por ejemplo el Tribunal Constitucional alemán, ya que en caso de empate en las votaciones se opta por reconocer la constitucionalidad de la disposición impugnada, respaldados precisamente en la presunción de que el legislador genera normas conformes con la ley fundamental.⁹⁷

Lo concerniente a la sala constitucional no tiene complicación alguna. El multicitado artículo 64 señala que la instancia se compondrá de tres miembros, a quienes les corresponderá la presidencia de manera rotativa por el periodo de un año, según lo dispuesto en el artículo 42 de la ley orgánica.

2. *Estatuto jurídico de los magistrados*

En el presente apartado abordaremos aquellas garantías constitucionales y legales que tienen por objeto asegurar el ejercicio eficaz e independiente de la justicia constitucional bajo el entendido que, allí donde la independencia del juez no está asegurada, su carácter jurisdiccional será falso.⁹⁸ Como señalamos, este estatuto se puede traspolar a los 25 magistrados que en términos del artículo 32 de la LOPJEV componen el TSVJ, de acuerdo a la idea que incentivó a los hacedores de la reforma de no introducir elementos de *discriminación* entre unos y otros por la función que realizan.

A. *Proceso de designación de los magistrados*

La designación de los magistrados de la sala constitucional no se diferencia de la designación de los magistrados de las demás salas en virtud de que la Constitución y la ley no distinguen jerarquía alguna entre ellos, ubicándolos en el mismo plano normativo. La problemática de lo anterior ya ha sido señalada líneas atrás, cuando abordamos la naturaleza del órgano

⁹⁶ Sobre la presunción de constitucionalidad de la ley, Aragón Reyes, Manuel, *Constitución y democracia*, Madrid, Tecnos, 1989, p. 124; Pérez Royo, Javier, *Curso de derecho constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 1995, p. 144.

⁹⁷ Sobre el caso alemán, Horn, Hans-Rudolf, “República Federal de Alemania: justicia y defensa de la Constitución”, *La Constitución y su defensa*, México, UNAM, 1984, p. 569 y ss.

⁹⁸ Fernández Rodríguez, José Julio, *op. cit.*, nota 90, p. 43.

de control por lo que no abundaremos en ello. Cabe señalar, sin embargo, que el tratamiento de los magistrados es el mismo en todos los sentidos, en el proceso de su designación, en los requisitos para ocupar el cargo y en las garantías para el adecuado desempeño de su función.

Entrando al mecanismo de designación hay que comentar que la CV sigue el modelo que tradicionalmente se ha utilizado en México, donde se exige la participación de los dos órganos constitucionales que junto al Poder Judicial conforman la trípode del poder que imaginara Montesquieu.⁹⁹ Son entonces el Legislativo y el Ejecutivo quienes, de acuerdo con el artículo 59, participan en la elección de los miembros de la jurisdicción:

Los magistrados serán nombrados por el Congreso, a propuesta del gobernador del estado, con la aprobación de las dos terceras partes del total de sus integrantes. En los recesos del Congreso, la diputación permanente hará el nombramiento, con carácter provisional, en tanto aquél se reúne y da la aprobación definitiva.

En principio, el hecho de requerir la votación de una mayoría calificada es plausible desde el punto de vista democrático, sobre la base de los nuevos tiempos de pluralismo que vive México en el ámbito federal y en el de las entidades federativas. La fórmula, sin duda, tiene la función de obstaculizar que un solo partido político pueda, con su mayoría eventual, conformar y/o transformar al órgano que aplica judicialmente la Constitución. En consecuencia hace posible que los magistrados constitucionales se avoquen al ejercicio de su función con un respaldo democrático suficientemente amplio, proveniente de un acuerdo plural entre mayoría y oposición. Con una fórmula así, la politización normal del órgano disminuye, pues se aleja de una conformación monolítica que en un momento dado lo arrastrase a adoptar criterios más políticos que técnico-jurídicos.¹⁰⁰

Con el objeto de asegurar la adhesión de los magistrados a la CV, y como parte del proceso formal de integración al ejercicio de funciones es-

⁹⁹ Véase Ovalle Favela, José, “El Poder Judicial en las entidades federativas”, *Temas y problemas de la administración de justicia en México*, México, Porrúa, 1985, p. 211 y ss.

¹⁰⁰ Politización que no escapa del todo a la justicia constitucional. Sobre ello véase Pegoraro, Lucio, *op. cit.*, nota 76, p. 105 y ss. Igualmente, Fix-Zamudio, Héctor, “La justicia constitucional y la judicialización de la política”, *Constitución y constitucionalismo hoy. Cincuentenario del derecho constitucional comparado de Manuel García Pelayo*, Caracas, Fundación Manuel García Pelayo, 2000, p. 569 y ss.

tatales, el artículo 16 de la LOPJEV prevé que antes de ejercer el encargo protesten cumplir y hacer cumplir la Constitución ante el Congreso del Estado o, en sus recesos, ante la diputación permanente.

B. *Requisitos para ser magistrado*

“Es de gran importancia otorgar, en la composición de la jurisdicción constitucional, un lugar adecuado a los juristas de profesión”.¹⁰¹ Con estas palabras Kelsen dejó en claro que la cualificación técnico-jurídica de la institución del control es un elemento insoslayable para el adecuado cumplimiento de su función. El órgano reformador veracruzano optó por apartarse del pensamiento del artífice intelectual de la jurisdicción constitucional concentrada al solicitar los mismos requisitos, tanto para los magistrados constitucionales, como para los encargados de las materias civiles y penales. La norma constitucional establece:

Artículo 58. Para ser magistrado se requiere:

I. Ser veracruzano y haber residido en la entidad durante los dos años anteriores al día de la designación; o mexicano por nacimiento con vecindad mínima de cinco años en el estado; en ambos casos, ser ciudadano, en pleno ejercicio de sus derechos;

II. Tener, cuando menos, treinta y cinco años cumplidos al día de la designación;

III. Poseer, al día del nombramiento, título de licenciado en derecho expedido por autoridad o institución legalmente facultada, con una antigüedad mínima de cinco años, y contar, preferentemente, con estudios de posgrado, o con experiencia profesional en la judicatura o ejercicio de la profesión no menor de ese lapso;

IV. Gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente su buena fama, lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;

V. No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto religioso, a menos que se separe conforme a lo establecido en la Constitución Federal y la ley de la materia;

VI. Los demás requisitos que señale la ley.

¹⁰¹ Kelsen, Hans, *op. cit.*, nota 88, p. 57.

El artículo 4o. de la LOPJEV sólo adhiere un requisito más en el numeral VI, referido a que los magistrados no deberán tener más de 70 años de edad, algo que, como es evidente, pudo ser introducido directamente en el ordenamiento constitucional sin dejarlo al arbitrio de la ley.

Como se puede apreciar en la fracción III, no se requiere la cualificación especial de *jurista* para los magistrados constitucionales.¹⁰² El hecho constituye una decisión poco afortunada en el entendido que, para interpretar y decidir sobre la Constitución con base en ella misma y en los principios que la informan, es necesario, cuando menos, tener ciertos estudios especializados en teoría de la Constitución y teoría de la interpretación jurídica.¹⁰³ Es cierto que se solicitan estudios de posgrado o experiencia en la jurisdicción, pero el prefijo *preferentemente* actúa como posibilidad y no constriñe al legislador a tenerlos presentes como requisito objetivo.

A lo anterior habría que argumentar qué tan prudente es valorar bajo los mismos parámetros a la jurisdicción constitucional, civil y penal. Evidentemente, si los sistemas que han acogido sistemas de justicia constitucional —que suelen ser los que han adoptado como régimen político la democracia constitucional con todo lo que el concepto lleva implícito—¹⁰⁴ solicitan requisitos reforzados para el nombramiento de los magistrados constitucionales, es precisamente porque la naturaleza de la función así lo requiere.¹⁰⁵ Sin este requisito más difícil y accidentado será el camino que corresponderá recorrer al órgano de control para hacerse de la especialización y la autoridad moral y política necesaria para el desempeño eficaz de su encomienda.¹⁰⁶

¹⁰² Cualificación que se pide para la mayoría de los integrantes de los tribunales constitucionales en Europa. Fernández Rodríguez, José Julio, *op. cit.*, nota 90, p. 43 y ss.

¹⁰³ Este argumento es retomado en el *excursus* sobre la interpretación, al cual remitimos.

¹⁰⁴ Sobre la vinculación de la justicia constitucional con la democracia véase Ferreres Comella, Víctor, *Justicia constitucional y democracia*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997; Aragón Reyes Manuel, “La Constitución como paradigma”, en Carbonell, Miguel (comp.), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, México, Porrúa-UNAM, 2000, p. 109 y ss.

¹⁰⁵ Véase Pegoraro, Lucio, *op. cit.*, nota 76, p. 73.

¹⁰⁶ El artículo 159.2 de la *Constitución española* determina, por ejemplo, que los miembros del Tribunal Constitucional deberán ser nombrados entre magistrados, fiscales, profesores de universidad, funcionarios públicos y abogados, todos ellos juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional.

C. *La inamovilidad*

La doctrina especializada ha destacado que el principio de inamovilidad de jueces y magistrados opera como una garantía fundamental para asegurar la independencia judicial frente a las intenciones, frecuentemente del Poder Ejecutivo, de influir en la conducción política de los tribunales de justicia.¹⁰⁷

Por ese motivo, la inamovilidad, al decretar un periodo relativamente largo de tiempo durante el cual los funcionarios judiciales no pueden ser removidos de sus cargos, salvo circunstancias excepcionales, les garantiza estabilidad en el ejercicio de su función y coarta, o al menos disminuye, la posibilidad de que determinados órganos de poder puedan ejercer presión política para controvertir o dirigir sus fallos. La consideración viene dada en virtud de que regularmente el periodo para el cual han sido nombrados no coincide con los mandatos sexenales que cumplen los gobernadores, desvaneciéndose la marcada línea de lealtades que tangiblemente se manifiesta a nivel local entre el titular del Poder Ejecutivo y los miembros más importantes del Poder Judicial, fortaleciéndose, en consecuencia, el principio de independencia judicial.

La garantía se explicita en el artículo 59, segundo párrafo, de la CV de la siguiente manera: “Los magistrados durarán en su cargo diez años improrrogables, y sólo serán removidos de conformidad con lo dispuesto por esta Constitución”.

El periodo de diez años es bastante saludable si observamos que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el artículo 94 último párrafo de la Constitución federal, disponen de un periodo de quince años en el desempeño del encargo.¹⁰⁸ Cabe aclarar que se explicita la imposibilidad de reelección para los magistrados ya que el mismo precepto señala que los diez años son *improrrogables*.

Durante el periodo de su ejercicio, los magistrados constitucionales sólo pueden ser removidos de su cargo según lo dispuesto por el título quinto de la CV, en donde específicamente se prevé que pueden estar sujetos al juicio político y al juicio de procedencia. He aquí la mayor virtud del principio en cuestión.

¹⁰⁷ Por ejemplo, Fernández Segado, Francisco, *op. cit.*, nota 95, p. 88 y ss.

¹⁰⁸ “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Pemex, Lex*, México, Petróleos Mexicanos, 1997.

D. *La inviolabilidad*

El principio de inviolabilidad es una institución más que tiende a garantizar la independencia de los funcionarios judiciales. Se trata de una figura que determina que los jueces y magistrados no pueden ser perseguidos ni reprendidos por las opiniones expresadas en el ejercicio de su función. En algunos países, Italia por ejemplo, la protección se extiende de manera considerable pues no sólo se protegen las opiniones sino inclusive el sentido de los votos emitidos por los magistrados, en la consecuencia lógica de que sus opiniones jurídicas necesitan transformarse formalmente en votos, según la dinámica bajo la cual opera la función jurisdiccional.¹⁰⁹

La reforma veracruzana se refiere escuetamente sobre el particular. El entramado normativo opta por una solución intermedia que reconoce la inviolabilidad pero establece los límites que, sobrepasándolos, constituyen actos de responsabilidad jurídica. No puede dudarse que son los propios magistrados quienes, teniendo la alta responsabilidad de interpretar la CV, tienen potestad para establecer los criterios interpretativos bajo los cuales arribar a dicha empresa. Si pueden establecer sus parámetros interpretativos es lógico que sean responsables frente a ellos. Sin embargo, lo que no está permitido es que un órgano ajeno intente responsabilizar al órgano de control por la adopción de uno u otro sistema interpretativo que, en igual sentido, lo lleva a interpretar un precepto en una u otra manera. En lo que sí puede haber responsabilidad es en el hecho de establecer criterios interpretativos e interpretaciones constitucionales que atienden a un fin determinado por intereses particulares. Es en este momento donde la línea divisoria entre lo que está permitido y lo que no se muestra en toda intensidad debido a que se actúa no en función de la Constitución o de un interés general, sino en interés de persona o personas determinadas, corrompiéndose el recto sentido de la justicia.

El artículo 135 de la LOPJEV, inserto en el título relativo a las responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial, establece: “Los magistrados serán responsables al establecer o fijar la interpretación de los preceptos constitucionales en las resoluciones que dicten, cuando se compruebe que hubo cohecho o mala fe”.

La solución configura un problema más, siempre presente cuando de justicia constitucional se habla: *¿Quis custodiet ipsos custodes?*; la referen-

¹⁰⁹ Cfr. Fernández Segado, Francisco, *op. cit.*, nota 95, pp. 89-90.

cia en este caso no se hace respecto al órgano como tal sino a sus integrantes como elementos particulares. Desde este punto de vista, ¿quién controla a los miembros del órgano de control? Esto en el supuesto de que un magistrado fuese sometido a juicio político, pues el mismo pleno del TSJV actúa como jurado de sentencia de acuerdo al artículo 77 de la CV. ¿Qué pasaría, por ejemplo, en la hipótesis de que, en la resolución de alguno de los asuntos que competen al pleno en materia de control constitucional, se imputara a uno de los magistrados su actuación de *mala fe* porque su interpretación de la CV es diferente a la de los demás? El argumento de mala fe es peligroso en este caso. Llevando el ejemplo al extremo, supongamos que uno de los presidentes de la sala civil por no estar informado plenamente de lo que representa la hermenéutica constitucional sostiene una interpretación diferente del texto constitucional. ¿Podría, en este caso, reprochársele una actuación de mala fe? No sería ello sancionar algo que tal vez el mismo ordenamiento alienta; o simplemente no sería contrario a su derecho a disentir y a sostener una lectura diferente del propio texto. De llevar el razonamiento hasta el límite tendríamos que concluir que corresponde resolver el asunto al mismo órgano al que pertenece el magistrado en cuestión, lógicamente sin su participación, lo cual no deja de generar suspicacias y dudas. Todo lo anterior deja de manifiesto lo inoportuno de ensamblar dentro del órgano que ejerce la función jurisdiccional ordinaria la complicada maquinaria institucional de la justicia constitucional.

Baste dejar a la discusión esta hipótesis. Por el momento sólo resta decir que un problema de esta naturaleza se evitaría al establecer un órgano de control constitucional totalmente autónomo como el ideado por Kelsen para la Constitución austriaca de 1920, cuyo modelo es el que hoy acogen una buena mayoría de los países de Europa y que dada su contribución a la consolidación de las democracias constitucionales se ha expandido a lo largo y ancho del mundo,¹¹⁰ al tiempo que, de vez en vez, ante el prestigio alcanzado, se le dotan de renovadas competencias de una trascendencia inimaginada.¹¹¹ Lógicamente una cirugía de tales magnitudes debería iniciarse a nivel federal para después ser secundada por las entidades de la República;¹¹² no obs-

¹¹⁰ Acúdase el capítulo primero en donde se aborda la circulación del modelo europeo de justicia constitucional.

¹¹¹ El punto se aborda en el capítulo relativo a los modelos de justicia constitucional.

¹¹² En México existen posiciones definidas a favor del establecimiento de un Tribunal Constitucional autónomo, véase por ejemplo, Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución*

tante lo anterior, el establecimiento de tribunales de esta naturaleza en las entidades no vulneraría en lo más mínimo el sistema constitucional mexicano. Se perseguiría el mismo fin, nada más que bajo una composición orgánica diferente, más coherente, eficiente y amplia.

E. *La independencia económica*

Las retribuciones económicas de los magistrados tienen que ser vistas desde la misma línea justificativa que aquí ha pretendido darse. Retribuir dignamente la función jurisdiccional aleja vicios tan imbricados como la corrupción. Hecho que tristemente se ha padecido en los órganos judiciales mexicanos, más en los de carácter estatal, debido a los sueldos tan raquíticos que ahí se devengan. No es casual que en el momento en el que se estableció este principio en la Constitución, referido a los miembros del Poder Judicial federal, comenzó la depuración de los elementos corruptos al grado que hoy el andamiaje judicial goza de buena salud y de una reputación que se ha ido consolidando con el paso de los años.

La CV no se refiere a esta garantía, la LOPJEV sí lo hace en su artículo 10; no es, por tanto, un principio constitucional sino legal el que protege esta cuestión tan importante para la independencia judicial. La norma se expresa en los términos siguientes: “La retribución que corresponda a los servidores públicos del Poder Judicial será la que señale el presupuesto de egresos que apruebe el Congreso del Estado, la que no podrá ser disminuida durante el tiempo de su encargo”.

Como se aprecia, la disposición no se introduce exclusivamente para la salvaguarda de los intereses de los magistrados, sino en general para la totalidad de los integrantes del Poder Judicial. Con independencia de que la norma coadyuve al saneamiento de ese órgano judicial, si algo queda en evidencia de nuevo es el trato indiferenciado que se da a los magistrados del tribunal, en específico a los del pleno y la sala constitucional, semejante al que se otorga —en este punto como en algunos otros— a los

para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional, México, UNAM, 1996; Carbonell, Miguel, *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, México, UNAM, 2002, p. 145 y ss.; Uribe Arzate, Enrique, “El Tribunal Constitucional en México. Perspectiva y posibilidad”, en Vega Gómez, Juan y Corzo Sosa, Edgar (coords.), *Tribunales y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2002, p. 537 y ss.

miembros que ostentan menor jerarquía y que se encargan de la jurisdicción ordinaria.

F. *El régimen de incompatibilidades*

El artículo 58 de la CV al determinar los requisitos para ser magistrado también señala, en su último párrafo, un conjunto de cargos cuyo desempeño es incompatible con la función judicial. Se garantiza con ello que el ejercicio de sus responsabilidades no esté “dificultada e hipotecada”¹¹³ por actividades externas realizadas por los jueces, garantizando con ello, así sea en manera indirecta, el sano equilibrio entre los poderes públicos. La norma dispone: “No podrán ser magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de secretario del despacho o su equivalente, procurador general de justicia, senador, diputado local o federal ni presidente municipal, durante el año previo al día de su nombramiento”.

Se aprecia que el desempeño de un cargo, sea dentro de la administración pública o sea de representación política, se erige como una incompatibilidad que se podría calificar de *parcial* pues es únicamente temporal. En efecto, la CV exige que toda propuesta para integrar el máximo tribunal de la entidad pase por la *purificación* de la persona que pretende ostentar el cargo, consistente en el simple transcurso de un año entre el momento que deja el cargo y el momento en que es propuesto como magistrado.

El artículo 4o. de la LOPJEV adhiere una incompatibilidad más, que señala que en ningún caso podrán haber dos o más magistrados que sean parientes consanguíneos dentro del cuarto grado. De existir magistrados ligados entre sí por parentesco de afinidad deberán estar en tribunales distintos. Con la disposición pretende desmembrarse todo vínculo afectivo personal que pudiese perturbar la marcha correcta de la institución jurisdiccional, al entenderse que el sistema de influencias para ingresar al Poder Judicial no termina de desaparecer.

G. *El principio de responsabilidad*

El principio de responsabilidad aparece en cualquier régimen constitucional que pretenda armonizar los principios de independencia y control.

¹¹³ Así, Fernández Rodríguez, José Julio, *op. cit.*, nota 90, p. 48.

Si en principio se garantiza el actuar independiente y autónomo de los magistrados en un órgano que regularmente carece de más controles que los que le vienen impuestos por la Constitución y su ley orgánica, es prudente establecer limitaciones al ejercicio de sus funciones a efecto de evitar que operen en un estado de libertad que pueda devenir en libertinaje.

Ese es el sentido de los mecanismos de responsabilidad que se establecen en tres disposiciones normativas de Veracruz. En primer lugar en la CV, ya que el título quinto establece que los magistrados podrán ser sujetos de juicio político y de juicio de procedencia. En la LOPJEV, que en su título octavo establece la responsabilidad administrativa de los jueces y magistrados y, finalmente, en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Veracruz, debido a la responsabilidad a que se sujetan en su calidad de funcionarios públicos estatales. Los preceptos señalados, dispersos como puede verse en un conjunto de disposiciones de naturaleza diversa, operan como garantías frente al gobernado básicamente por la intención que desarrollan, que no es otra que evitar cualquier acto vulneratorio de la ley de parte de quienes precisamente tienen la función de garantizar el apego a la legalidad, y más que eso, a la constitucionalidad.

H. *De la suplencia, ausencias definitivas y renuncia de los magistrados*

La CV contempla un mecanismo para resolver exclusivamente la ausencia temporal del presidente del TSJV. Estipula que si la ausencia no es mayor a 30 días, la sustitución se realizará con la persona que él mismo designe; ahora bien, si la ausencia es mayor a ese término —sin que implique una ausencia definitiva— la designación corresponde al pleno del tribunal. Esta designación se otorga con carácter interino para cumplir el periodo de tiempo que dejó inconcluso el antecesor, pues según lo dispuesto en el mismo artículo 57, párrafo segundo de la CV, la designación del presidente debe producirse cada tres años por los miembros del pleno, específicamente en la primer sesión del mes de diciembre.

El presidente de la sala constitucional, al igual que los presidentes de las demás salas, serán suplidos en sus ausencias temporales de acuerdo a lo que ordena el artículo 21 de la LOPJEV:

Los presidentes de las salas de los tribunales del Poder Judicial serán suplidos, en sus faltas temporales que no excedan de diez días consecutivos, por el magistrado que ellos mismos designen, pero si excediere de ese término, la designación del magistrado presidente interino la hará la sala a la que pertenezcan.

Los magistrados siguen lo que establece el artículo 19 del mismo ordenamiento que señala que serán suplidos, en sus ausencias o licencias temporales y para efectos de integrar sala, por el secretario de acuerdos de la sala correspondiente.

De las licencias o solicitudes de renuncia de los magistrados conoce el Congreso del Estado o, en sus recesos, la diputación permanente. El carácter de las licencias no puede por ningún motivo ser atemporal, al contrario, ninguna de ellas puede ser por más de 60 días dentro de un año; por tanto, aquéllas que sobrepasen ese lapso de tiempo automáticamente se entenderán como renunciaciones. Al menos eso se colige de la lectura del artículo 18 de la LOPJEV.

Del mismo modo, para el artículo 21 de la misma ley, aquellas faltas de los magistrados que se extiendan por más de diez días sin que exista causa justificada, calificada por el presidente del tribunal al que pertenezca el magistrado, se considerarán definitivas. ¿Qué pasa en esta hipótesis? Ante la imposibilidad de que quede vacante una plaza de magistrado, el artículo 22 de la LOPJEV dispone:

Cuando la falta de un magistrado, de temporal se convirtiere en definitiva, se procederá de la manera siguiente:

I. El Tribunal al que pertenezca lo hará del conocimiento del presidente del Tribunal Superior de Justicia;

II. El presidente del Tribunal Superior de Justicia lo comunicará al gobernador del estado;

III. El titular del Poder Ejecutivo del estado, en términos de lo dispuesto por el artículo 59 de la Constitución local, hará la propuesta del magistrado del Tribunal de que se trate; y

IV. El Congreso del Estado con base en lo dispuesto en el artículo 33, fracción XIX, de la Constitución del estado, previa comparecencia de la persona propuesta, hará el nombramiento del magistrado. En los recesos del Congreso, la diputación permanente, hará el nombramiento provisional, en tanto el Congreso se reúne y da la aprobación definitiva.

En el supuesto final de que se presentara una renuncia, corresponde al congreso determinar lo procedente, siendo el procedimiento, sin duda alguna, similar al aquí plasmado, ya que el Ejecutivo tendría que ejercer su atribución para proponer a la persona idónea y el Congreso pasaría a formalizar el nombramiento, previo cumplimiento de los requisitos y el debido procedimiento constitucional.

3. *Funcionamiento*

Como hemos expresado en el apartado relativo al órgano de control, la salvaguarda de la supremacía del ordenamiento veracruzano se confía a dos instancias situadas dentro de la misma institución: el pleno y la sala constitucional.

Para que los actos del pleno tengan total validez normativa es necesario que estén presentes las dos terceras partes de sus miembros entre los que deberá contarse al presidente. Por tanto, si el pleno se compone con los presidentes de sala más el presidente del TSJV, con la exclusión del presidente de la sala electoral, entonces veremos que de los ocho miembros se necesita la presencia de seis para que el órgano se constituya legalmente y sus actos sean válidos. Más adelante, el artículo 34 de la LOPJEV señala que las sesiones del pleno serán públicas con excepción de los casos en que la moral o el interés público exijan que sean privadas. Pueden ser ordinarias cuando las convoque el presidente del TSJV o extraordinarias a petición de dos presidentes de sala o a juicio del propio presidente, cuando exista la necesidad de tratar un asunto urgente, pudiéndose convocar en todo momento.

La sala constitucional se compone de tres magistrados. El reducido número de miembros obliga a que estén presentes todos para que sus actos tengan validez; sus resoluciones se tomarán por unanimidad o mayoría de votos, siendo públicas las deliberaciones excepto cuando la moral, el interés público o la ley determinen que sean privadas. Cuando un magistrado disienta de la mayoría podrá formular voto particular, el cual se insertará al final de la sentencia aprobada, siempre y cuando se presente antes de la firma de ésta. Si el proyecto del magistrado ponente es, en cambio, rechazado, uno de los vocales redactará la resolución que corresponda, quedando el proyecto del magistrado ponente como voto particular, artículo 14 LOPJEV.

Las excusas o impedimentos que para conocer de un asunto presenten los magistrados, serán calificadas y resueltas de inmediato por el órgano de su adscripción, para su debida suplencia en la forma y términos previstos por esta ley y el reglamento, artículo 15 LOPJEV.

VI. EFECTOS DE LAS SENTENCIAS. *EXCURSUS* SOBRE LA TIPOLOGÍA CONTEMPORÁNEA

Antes de comentar los efectos de las sentencias del pleno y de la sala constitucional del TSJV, es necesario realizar un pequeño paréntesis para encuadrar el tema, algo que sin duda servirá para comprender mejor las formas en que pueden pronunciarse los encargados de interpretar los ordenamientos fundamentales que estamos estudiando.

Como es sabido, una de las características del método difuso de control de constitucionalidad es la posibilidad que otorga a todos los jueces que componen el sistema judicial de valorar la constitucionalidad de una ley invocada en juicio. En ese sentido, el modelo precursor estadounidense optó por estimar, desde la célebre resolución de *Marbury vs Madison*, que la norma inconstitucional debía desaplicarse al caso concreto precisamente por estar en colisión con el entramado que le sirve de fundamento, dejando en claro la incapacidad del juez para derogarla con base en el principio fundamental de respeto al Poder Legislativo, sustentado en la noción de equilibrio entre poderes con que se estableció dicho ordenamiento —*checks and balances*—. La consecuencia de tan trascendental decisión llevó a que los efectos de la resolución judicial que determine la constitucionalidad de una norma tenga exclusivamente efectos en relación al propio asunto y a las partes litigantes; en suma, que la norma se desaplique, mas no se derogue.

No sucede lo mismo con el método concentrado. Ahí, el hecho de conferir a un órgano especializado, independiente o no de la estructura judicial, el control de constitucionalidad de las leyes, otorga a estas instancias poderes anulatorios frente a las disposiciones que se confrontan con su norma madre, tal y como lo previera el pensamiento del ideólogo del modelo.¹¹⁴ Así, si una norma se encuentra en contraposición con la Constitución se le constri-

¹¹⁴ Véase Kelsen, Hans, *op. cit.*, nota 88, p. 51 y ss.

ñe a dejar de formar parte del sistema jurídico en lugar de permitir que deambule dentro de él, aunque sea con el carácter de norma *muerta*.¹¹⁵

Llegados a este punto cabe preguntarse: ¿se sigue actualmente esta tipología de las decisiones de los órganos de control constitucional? Hemos anotado en el capítulo primero de este trabajo que en la actualidad los sistemas de justicia constitucional no pueden contraponerse sin más, intentando recalcar todavía las diferencias que en épocas pasadas los enfrentaban. Las técnicas de uno y otro se han acercado hasta patentizar una hibridación que hace necesario un cuidado particular al intentar evidenciar una característica como propia e incompañada. Pues bien, también en materia de sentencias existe ese acercamiento.

Por ejemplo, un intercambio peculiar es aquél que se produce en cuanto a la eficacia personal y temporal de las resoluciones constitucionales. A este tenor se puede decir que en la actualidad, aun cuando teóricamente las resoluciones de los jueces en los Estados Unidos tienen eficacia *inter partes*, el principio *stare decisis* ha venido a modificar desde la raíz la apreciación sostenida debido a que mediante ésta, las normas declaradas inconstitucionales por el Tribunal Supremo, como órgano de cierre constitucional, se consideran con efectos generales debido a que los jueces inferiores deben respetar la decisión de los superiores.¹¹⁶ Aunque las normas desaplicadas formen parte del orden jurídico, son normas muertas a las que no se les dará aplicación alguna.

De lado contrario, ha sido emblemático el hecho de que las resoluciones de los jueces estadounidenses tengan efectos *ex tunc*, esto es, que retrotraigan sus efectos al momento en que la norma fue sancionada como tal. En Europa se estableció desde el primer momento que no deberían darse efectos retroactivos a las normas ilegítimas, afirmándose el principio de los efectos *ex nunc*. Esta situación también ha cambiado. Hoy día existen pronunciamientos de los tribunales constitucionales que no vienen a anular sino a declarar la nulidad preexistente de la ley en cuestión, pudiendo establecerse determinada retroactividad en los efectos de las sentencias que benefi-

¹¹⁵ Sobre ambos modelos de control de constitucionalidad y los efectos de las sentencias en cada uno de ellos, Brewer-Carias, Allan R., “La jurisdicción constitucional en América Latina”, en García Belaúnde, Domingo y Fernández Segado, Francisco (coords.), *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson, 1997, pp. 116-161.

¹¹⁶ Cfr. Pizzorusso, A., *Curso de derecho comparado*, Barcelona, Ariel, 1987, p. 171 y ss.

ción ante todo a los condenados en materia penal.¹¹⁷ Lógicamente se toman las precauciones adecuadas para ello (como el respeto inexcusable a la cosa juzgada);¹¹⁸ sin embargo, lo que importa es destacar el intercambio de elementos entre uno y otro modelo para advertir los efectos de la hibridación. Ya que hablamos de eficacia en el tiempo, no puede dejar de subrayarse la posibilidad seguida a menudo por los órganos de control constitucional de diferir los efectos de sus sentencias con el objeto de especificar el momento oportuno en que una sentencia estimatoria ha de comenzar a surtir sus consecuencias jurídicas.¹¹⁹

Ya en materia de la tipología de las sentencias debe decirse que tal y como ha sucedido en otros apartados, la evolución propia de la justicia constitucional ha mostrado en toda su intensidad que las clasificaciones que antaño se hicieron bajo un saludable propósito didáctico o académico, hoy se han fisurado al extremo de desvanecerse. Sucede, entre otros lugares comunes, con la tipología de las sentencias. Hoy, como dice acertadamente Modugno, la hipótesis kelseniana sobre la alternativa *acogimiento-rechazo* ha mostrado rápidamente sus limitaciones. La extraordinaria variedad de supuestos con los que tribunales constitucionales se han encontrado en los juicios que conocen, los ha llevado a construir un arsenal de tipologías diversas en donde las adjetivaciones son un lugar común. Así, existen sen-

¹¹⁷ Cfr. D'Amico, Marilisa, "La limitazione degli effetti retroattivi delle sentenze costituzionali nei rapporti fra la corte e i giudici comuni", *La corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato*, edición de A. Anzon *et al.*, Turín, G. Giappichelli Editore, 1993, p. 38 y ss, en especial, p. 51.

¹¹⁸ Véase Modugno, Franco, "Considerazioni sul tema", *Effetti temporali delle sentenze della Corte Costituzionale anche con riferimento alle sperienze straniere*, Milán, Giuffrè Editore, 1989, p. 13 y ss. Véase también, en la misma obra, la participación de Pace, Alessandro, "Effetti temporali delle decisioni di accoglimento e tutela costituzionale del diritto di agire nei rapporti pendenti", p. 53 y ss. Para España, Fernández Segado, Francisco, *La justicia constitucional ante el siglo XXI: la progresiva convergencia de los sistemas americano y europeo-kelseniano*, Bolonia, Center for Constitutional Studies and Democratic Development, Lecture Series, Librería Bonomo Editrice, núm. 5, 2003, p. 26.

¹¹⁹ En México la solución ha sido acogida en la *Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional*. Su artículo 45 determina que las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que lo estime conveniente la Suprema Corte. En Alemania, la *Ley del Tribunal Constitucional* establece una disposición en sentido similar, al igual que en el artículo 282 de la *Constitución portuguesa*. Para una exposición de esta variable con relación a la experiencia italiana, Zagrebelsky, Gustavo, "Il controllo da parte della Corte Costituzionale degli effetti temporali delle pronunce d'incostituzionalità: possibilità e limiti", *Effetti temporali delle sentenze della Corte Costituzionale anche con riferimento alle sperienze straniere*, Milán, Giuffrè Editore, 1989, p. 195 y ss.

tencias parciales, interpretativas, aditivas, manipulativas, optativas, de mecanismo, admonitorias, de principio, normativas, de dirección, etcétera.¹²⁰ La operación propia dentro del reporte diario que tienen con los conflictos constitucionales los ha constreñido a confeccionar sendas resoluciones que llevan la intención de modular el impacto directo que generan sobre la legitimidad del legislador pero que, contradictoriamente, muestran la quiebra irreversible de uno de los principios en que se asentó la institucionalización de los tribunales constitucionales: su diseño como legisladores negativos; principio que ha antecedido al actual de legislador *a secas*, en donde es más que evidente su papel creador y recreador del derecho de la Constitución.¹²¹

La primera adjetivación, y acaso la más común, es la que atiende a las porciones de la ley que ataca y en su caso deslegitima una resolución. En otras palabras, a las sentencias de inconstitucionalidad parcial y las de inconstitucionalidad total. En la actualidad estas últimas son emitidas de forma esporádica debido a que solamente se suele derribar la totalidad de una ley cuando se han encontrado vicios de forma que impactan a todo su cuerpo. No se exige la hipótesis de que exista también una importante incompatibilidad de fondo que vaya en contra de lo que se ha denominado la *fórmula política de la Constitución*.¹²² Son, en todo caso, más frecuentes las que enuncian inconstitucionalidades parciales debido a que ante todo existe la obligación del juez constitucional de intentar preservar la norma, hasta donde la prudencia lo permita, bajo el principio de interpretación conforme a la Constitución o a la fórmula análoga del principio de presunción de constitucionalidad de la ley.¹²³ La legitimidad del legislador y los efectos negativos que para la seguridad jurídica importa un *horror vacui*, se han erigido

¹²⁰ Cfr. Modugno, Franco, “Corte Costituzionale e Potere Legislativo”, en Barile, P. *et al.* (eds.), *Corte Costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1982, p. 48. Sobre las estimatorias-desestimatorias que en el caso italiano son *di accoglimento* o *di rigetto*, véase Crisafulli, Vezio, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padua, CEDAM, 1984, t. II, p. 387 y ss. Para el caso español, Fernández Rodríguez, José Julio, *op. cit.*, nota 90, p. 106 y ss.

¹²¹ Sobre la quiebra del rol de legislador negativo, Fernández Segado, Francisco, *op. cit.*, nota 118, p. 35 y ss. especialmente, p. 38. Sobre las tipología de las sentencias como afirmación del nuevo rol de los tribunales, Cheli, Enzo, *op. cit.*, nota 45, p. 49 y ss.

¹²² Véase Lucas Verdú, Pablo, *op. cit.*, nota 7, p. 545 y ss; Canosa Usera, Raúl, *Interpretación constitucional y fórmula política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, p. 81.

¹²³ Hesse, Konrad, *Escritos de derecho constitucional*, trad. Pedro Cruz Villalón, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, p. 50 y ss.

en elementos de freno al ejercicio judicial en lo que pretende entenderse como el equilibrio entre el principio democrático expresado en el Parlamento y el principio de supremacía constitucional salvaguardado desde los tribunales constitucionales.

Más interesante resulta el estudio de las llamadas sentencias interpretativas, manipulativas y aditivas. Las primeras son sentencias desestimatorias de inconstitucionalidad en la medida en que no se pronuncian directamente sobre el precepto normativo impugnado, sino sobre las interpretaciones que pueden deducirse de las normas que se desprenden del enunciado de la ley.¹²⁴ Bajo ellas, el Tribunal Constitucional se limita a señalar las interpretaciones bajo las cuales determinadas normas de una disposición legislativa serían inconstitucionales, posibilitándose entonces cualquier otra interpretación en el entendido de que las demás lecturas posibles no atacan la fundamentalidad de la Constitución.¹²⁵ Se desechan, en consecuencia, las interpretaciones inconstitucionales y se deja abierto el campo para otra pluralidad de lecturas a cargo de los órganos judiciales.¹²⁶

Las sentencias manipulativas, acuñadas por la doctrina y la jurisprudencia italiana,¹²⁷ son aquellas que, como su nombre lo indica, manipulan el sentido de la ley impugnada dándole una orientación diferente a aquella querida por el legislador. Normalmente en este tipo de pronunciamientos el Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad parcial de una disposición normativa. Pero al hacerlo legitima la otra u otras partes de la misma, lo que viene a representar una lectura deferente de la disposición

¹²⁴ Por ello Crisafulli las estudia primero dentro del apartado de las sentencias *di rigetto* (de rechazo), *op. cit.*, nota 42, p. 396.

¹²⁵ Seguimos la distinción que Zagrebelsky retoma de Crisafulli entre disposición legislativa y norma. La primera es la que emana de acuerdo a los cánones previstos por las reglas sobre la producción del derecho, y las segundas las que se recaban de la misma disposición por medio de la interpretación. Zagrebelsky, Gustavo, *La giustizia costituzionale*, Bolonia, Il Mulino, 1988, p. 279.

¹²⁶ El Tribunal Constitucional español ha dicho que son sentencias interpretativas “aquellas que rechazan una demanda de inconstitucionalidad o, lo que es lo mismo, declaran la constitucionalidad de un precepto impugnado en la medida en que se interprete en el sentido que el Tribunal Constitucional considera adecuado a la Constitución o no se interprete en el sentido que considera inadecuados”. *Sentencia del Tribunal Constitucional*, 5/81, fundamento jurídico 6.

¹²⁷ Parece que se atribuye a Sandulli el acuñamiento de la expresión. Sandulli, A. M., “Il giudizio sulle leggi. La cognizione delle Corte Costituzionale e i suoi limiti”, *Quaderni della Giurisprudenza costituzionale*, Milán, Giuffrè, núm. 3, 1967, p. 64. La Corte Costituzionale ha recogido la expresión en su sentencia 224/1984.

que, mutilada, tiene una significación diferente. La diferencia entre estas sentencias y la de inconstitucionalidad parcial deriva de que aquéllas inciden en las normas que se extraen del precepto jurídico, mientras que éstas inciden en una porción o en la totalidad de un precepto determinado con sus normas implícitas.¹²⁸ Al reconstruir el sistema de normas que conviven dentro de un precepto jurídico, los tribunales constitucionales se convierten ya no en legisladores negativos, sino en legisladores a secas; de ahí que frecuentemente este tipo de resoluciones sean atacadas bajo el argumento de que vulneran el principio de división de poderes.¹²⁹

Las aditivas pueden considerarse con características individuales para formar un apartado propio, o bien, como razona De Vergottini, ser una vertiente de las manipulativas.¹³⁰ Sea como sea, atendiendo al carácter meramente exploratorio de este apartado diremos que con tal adjetivación se entienden aquellas resoluciones en que la corte explicita un juicio negativo a la labor del legislador, señalando que dejó de prever determinada situación, encontrándose la disposición emitida en inconstitucionalidad por su estado fragmentario o incompleto. Declara en consecuencia la inconstitucionalidad de la omisión del legislador, dejando subsistente la disposición normativa pero adhiriendo o integrando, y eso es lo importante, la parte faltante. Es indudable que cuando se emiten este tipo de resoluciones los tribunales constitucionales actúan como cámara legislativa cuya función consiste en corregir los desmanes legislativos. Es así porque la práctica ha demostrado que regularmente la actuación de las cortes amplía los derechos que el legislador consideró sólo parcialmente y que, consecuentemente, violan principios fundamentales como el de la igualdad, etcétera.¹³¹ La reivindicación que los tribunales hacen de los principios constitucionales da lugar a las llamadas sentencias aditivas de principio, que tienen relevancia más que nada en materia de derechos sociales.¹³²

Las sustitutivas comparten en igual manera el argumento de la corrección, pero no porque el legislador haya dejado de prever una situación par-

¹²⁸ Zagrebelsky, Gustavo, *op. cit.*, nota 125, p. 298.

¹²⁹ Véase Pizzorusso, A., “Las sentencias manipulativas del Tribunal Constitucional italiano”, en Varios autores, *El Tribunal Constitucional*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1981, vol. I, p. 275 y ss.

¹³⁰ De Vergottini, Giuseppe, *Diritto costituzionale*, Padua, CEDAM, 2000, p. 666.

¹³¹ Véase Elia, Leopoldo, “Le sentenze additive e la più recente giurisprudenza della Corte Costituzionale”, *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Milán, Giuffrè, 1988, p. 299 y ss.

¹³² De Vergottini, Giuseppe, *op. cit.*, nota 130, p. 668.

ticular, sino porque previéndola, la institucionaliza de manera inadecuada.¹³³ En consecuencia por así desprenderse de la Constitución, siendo evidente la adopción de una solución a una hipótesis particular y juridificando el legislador una solución diferente, es claro que el papel del tribunal debe avocarse a hacer valer los mandatos de la norma de mayor jerarquía. Es por ello que se sustituye la solución del legislador por la de la corte, no siendo dicha sustitución arbitraria sino objetivada por fundamentarse directamente en la Constitución.¹³⁴

De Vergottini añade un tipo más, adjetivado con el nombre de sentencia legislativa. Su intención es fijar, a través de la interpretación de los tribunales constitucionales, las directrices que el legislador futuro deberá respetar al juridificar su política legislativa, en virtud de que se observa la falta de una normatividad constitucional adecuada y suficiente.¹³⁵

Por último, cabe señalar que después de un debate profundo la doctrina ha conseguido que la fuerza vinculatoria de las decisiones de los tribunales no se predique sólo del fallo en cuanto tal —*decisum*—, sino de las razones que lo fundamentan —la *ratio decidendi*—.¹³⁶ Las leyes han recogido este planteamiento lógico ya que como se sabe, es en la argumentación del tribunal donde se encuentran las enriquecedoras lecturas constitucionales que se articulan una a una hasta llegar al fallo; puntos de vista que deben servir de base a las demás autoridades al interpretar, bien jurídica o bien políticamente, los preceptos de la Constitución sobre los que ya se ha pronunciado el más alto tribunal. Existen notables avances en el reconocimiento anterior, por ejemplo, las sentencias emitidas por los tribunales constitucionales de Alemania y España obligan tanto en su fundamentación como en su decisión.¹³⁷ Una opción similar ha sido acogida en México pero obligando

¹³³ Paladin, Livio, *Diritto costituzionale*, Padua, CEDAM, 1995, p. 775 y ss.

¹³⁴ Crisafulli, Vezio, *op. cit.*, nota 42, p. 406. También De Vergottini, Giuseppe, *op. cit.*, nota 130, p. 668.

¹³⁵ De Vergottini, Giuseppe, *op. cit.*, nota 130, p. 669.

¹³⁶ Véase la referencia a las motivaciones de los órganos que ejercen el control judicial de la constitucionalidad de las leyes en diferentes países en Ruggeri, Antonio (ed.), *La motivazione delle decisioni della Corte Costituzionale*, Turín, G. Giappichelli Editore, 1994. Para una síntesis comparativa, dentro del mismo volumen véase Carrozza, Paolo, “Spunti comparatistici in tema di motivazione delle sentenze costituzionali”, p. 153 y ss.

¹³⁷ Rubio Llorente, Francisco, “La jurisdicción constitucional como forma de creación del derecho”, *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, p. 486 y ss.

exclusivamente a las autoridades judiciales.¹³⁸ Chiapas ha adoptado, en la reforma que se explica en este trabajo, un criterio similar.¹³⁹ Queda de manifiesto, como tendencia reciente, que las sentencias empiezan a tener mayor significación por sus fundamentos jurídicos que por el fallo mismo debido al uso cada vez más constante del derecho comparado como método de explicación y entendimiento de nuestras instituciones jurídicas realizadas por juristas a la luz de experiencias ajenas y, lo más importante, por los jueces constitucionales al motivar sus sentencias.¹⁴⁰

De regreso al estado de Veracruz, debe decirse que, por el hecho de que al órgano de control se le faculte para conocer de procesos constitucionales en los que por un lado existe un litigio, y por ende un interés personal y directo controvertido —el *case and controversy* que denominan los estado-unidenses—, así como otros en los que propiamente no subsiste *litis*, sino únicamente un recurrente y una disposición normativa objeto de la impugnación de inconstitucionalidad, los efectos de las sentencias pueden ser en términos generales: *erga omnes*, cuando desplieguen un control abstracto de constitucionalidad e *inter partes* cuando desplieguen un control concreto.

Visto lo anterior, cabe destacar que la CV no señala expresamente los efectos de las resoluciones que dicte la sala constitucional al conocer los procesos a que se refiere el artículo 64, fracciones I, II y IV. Tampoco lo hace la LOPJEV, que en su artículo 45, fracciones I, II y IV, se refiere a los mismos instrumentos de control. Sin embargo los efectos particulares

¹³⁸ El artículo 43 de la *Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional* señala que: “las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias estimatorias y aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para la totalidad de los órganos jurisdiccionales del país, sean estos federales o locales”.

¹³⁹ El artículo 55 de la Ley del Control Constitucional del Estado de Chiapas determina que “Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos cinco votos, serán obligatorias para las salas colegiadas, unitarias y juzgados del Estado”. *Periódico oficial del Estado de Chiapas*, núm. 140, decreto núm. 3, 27 de noviembre de 2002.

¹⁴⁰ El uso del derecho comparado por la doctrina jurídica está debidamente señalado por Pegoraro, Lucio, “El método en el derecho constitucional: la perspectiva desde el derecho comparado”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 112, abril-junio de 2001, p. 9 y ss. El uso del derecho comparado en las sentencias de los tribunales constitucionales puede verse en Pegoraro, Lucio y Damiani, Paolo, “Il diritto comparato nella giurisprudenza di alcune corti costituzionali”, *Revista di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, Turín, G. Giappichelli Editore, núm. 1, 1999, p. 411 y ss.

se coligen de la naturaleza litigiosa de las figuras creadas en donde, como mencionábamos, existe un interés personal y directo.

Una cuestión contraria sucede en lo relativo a las controversias y acciones de inconstitucionalidad. En su tratamiento constitucional se expresan los efectos generales de las sentencias del pleno cuando la resolución haya sido tomada por las dos terceras partes de sus miembros, según lo estipulado en el artículo 65, fracciones I y II, de la CV. Cuando exista empate, el presidente del TSJV tendrá voto de calidad.

Trayendo a colación lo dicho al hablar sobre los efectos temporales de las sentencias, es meritorio observar que en Veracruz la declaratoria de incoherencia de una norma frente a la Constitución no produce efectos exclusivamente *ex nunc*. Por tanto, cabe la posibilidad de la retroactividad, hecho que como hemos visto es una realidad en la actuación cotidiana de los tribunales constitucionales. La excepción de retroactividad, del todo sana y responsable, se otorga cuando pretendan salvaguardarse derechos constitucionales en materia penal.¹⁴¹ La decisión, sabiamente recogida por el órgano reformador de la CV en su artículo 65, fracción II, último párrafo, dispone además que las resoluciones surtirán efectos a partir de su publicación en la *Gaceta Oficial del Estado*.

En Coahuila, los efectos de las sentencias producidas en las acciones y controversias de inconstitucionalidad se establecen en el artículo 158, base tercera, de su Constitución. En primer lugar, contrario a los efectos *normales* de las controversias, esto es sus alcances generales, y de manera excepcional cuando no se alcance la votación reforzada, sus alcances particulares. La Constitución de Coahuila establece la excepción como regla, es decir, sus efectos *inter partes* y sólo cuando se forme jurisprudencia —dos resoluciones en el mismo sentido— alcanzarán efectos generales. Las acciones tendrán efectos generales cuando se alcance la mayoría reforzada —absoluta— de los miembros del pleno.

En Chiapas y Tlaxcala, la Ley de Control Constitucional para el Estado de Chiapas y la Ley de Control Constitucional del Estado de Tlaxcala, (*Periódico Oficial del Gobierno del estado*, decreto núm. 137, 30 de noviembre de 2001) consagran un capítulo relativo a las sentencias que se emitan en el ejercicio del control concentrado de que dispone la sala superior (capítulo V y IV respectivamente). Se determina, siguiendo en buena medida

¹⁴¹ *Ibidem*, p. 156 y ss.

a la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, que deberán fijarse los alcances y efectos de las sentencias, determinando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirlas, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Otra cosa importante por otra parte obvia si se considera válida la teoría de la jerarquía normativa: cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada, artículo 52, fracción IV de la Ley de Control Constitucional para el Estado de Chiapas. El artículo 54 determina los votos necesarios para declarar una sentencia estimatoria.

Los artículos 55, 58 y 59 de la misma Ley de Control Constitucional para el Estado de Chiapas incorporan elementos de vanguardia según hemos visto líneas atrás. Por el primero se dispone la obligatoriedad de la *ratio decidendi* de las resoluciones. Por el segundo se establece la posibilidad de diferir los efectos de las sentencias al momento en que la sala superior lo considere oportuno, algo que, por otro lado, es característico en el actuar de los tribunales constitucionales europeos.¹⁴² Por medio de esta posibilidad de diferimiento se declara, como principio general, la irretroactividad de los efectos de las sentencias, estipulándose como excepción los procedimientos sancionatorios en materia penal o inclusive administrativos, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables a la materia.¹⁴³

¹⁴² Cfr. Cheli, Enzo, *op. cit.*, nota 45, p. 81.

¹⁴³ Una explicación de estos elementos, toda vez que se retoman fielmente de la *Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional*, puede verse en Fix-Zamudio, Héctor, “La declaración general de inconstitucionalidad en Latinoamérica y el juicio de amparo mexicano”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 6, 2002, esp. p. 119 y ss.