

Quid Iuris

Publicación del
Tribunal Estatal Electoral
del Estado de Chihuahua



Publicación Indexada. Folio 17756

Sistema Regional de Información
 en Línea para Revistas Científicas
 de América Latina, el Caribe, España y Portugal

latindex

QUID IURIS: Locución latina. “¿QUÉ DEL DERECHO?”

Número ISSN: 1870-5707

Consejo editorial:

José Miguel Salcido Romero

Magistrado Presidente

Socorro Roxana García Moreno

Magistrada

José Rodríguez Anchondo

Magistrado

Responsable editorial:

Magistrada Socorro Roxana García Moreno

Se prohíbe la reproducción parcial o total del contenido de esta publicación sin la autorización de los autores.

EN LA PORTADA: El desierto “Médanos de Samalayuca”, es el más extenso de América del Norte. Se encuentra ubicado en el estado de Chihuahua entre los municipios de Juárez y Guadalupe. Tiene una superficie total de 63,182.30 hectáreas de dunas de arena compuestas por cristales de sílice (comúnmente conocido como vidrio) de gran pureza, circunstancia que las hace únicas en su especie, la cual puede ser usada en la industria fundidora de metales, la cementera, así como para la elaboración de cerámica.

Los médanos son una fuente muy importante para la captación del agua de lluvia así como de la humedad de la atmosfera, la cual es condensada por los finos granos de arena; dicho proceso permite mantener grandes flujos subterráneos de agua para suministrar el líquido necesario a los núcleos de población cercanos.

El 5 de junio de 2009 fue declarado área de protección de flora y fauna mediante decreto presidencial, lo que ha permitido su conservación y restauración, así como la extracción de la fina arena de forma sustentable para garantizar su permanencia a largo plazo.

Publicación trimestral

Del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua

Calle 33. No. 1510

Colonia Santo Niño

Chihuahua, Chih., México, 31320.

Tels.: (614) 4-13-06-91 y 4-13-64-50

www.techihuahua.org.mx

quidiuris@techihuahua.org.mx



@Quid_Iuris

Índice

<i>Presentación</i>	5
<i>Hacia un nuevo modelo de comunicación judicial</i> Salvador Olimpo Nava Gomar	9
<i>El uso de los argumentos sedes materiae y a rubrica en la justificación de las decisiones interpretativas electorales</i> Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas	21
<i>Defensa constitucional del Municipio mexicano</i> Irma Wade Trujillo	59
<i>Chihuahua y la inconstitucionalidad por omisión legislativa</i> Osbaldo Salvador Ang	79
<i>Las nuevas pautas interpretativas en materia de Derechos Humanos</i> Raúl Montoya Zamora	135
<i>Independencia y otros actores: la masonería</i> Carlos A. Fernández Baca	151
<i>Recomendaciones editoriales</i>	163

Presentación

“Las condiciones de adecuación del orden social deben ser objeto de una discusión pública en la cual se involucren naturalmente, los representantes de la ciencia jurídica...”

Hans Albert¹

El papel que se exige de la investigación jurídica en México debe ser más activo, capaz de transformar la realidad en los ámbitos de las ciencias sociales y particularmente en mayor medida, en la aplicación y creación del Derecho. Una forma de lograr esto es a través de canales de participación abiertos a investigadores en las distintas áreas con las que el Derecho se relaciona, para que a partir de la especialización de un conocimiento integral y del establecimiento de parámetros de una sistematización de las normas se realice un análisis completo de los efectos y funciones de la ciencia jurídica.

Estos canales se abren sobre todo en medios de divulgación como la presente revista, que entienden que siendo el Derecho un producto social que pretende ser el parámetro de la forma generalizada de regular la conducta de los integrantes de una sociedad y de resolver los conflictos que se puedan suscitar entre ellos o con los gobernantes, sea necesario entonces convertir a la investigación jurídica en un procedimiento asilado que se realice sólo de manera reclusa en recintos universitarios, sino que se traslade a su campo de estudio directo, es decir en el plano real donde esos fenómenos jurídicos suceden: la sociedad.

El fenómeno social no es, por supuesto un hecho estático, se encuentra impregnado de constantes transformaciones endógenas y exógenas, y de nuevas problemáticas que emergen con el requerimiento de nuevas soluciones y tecnologías innovadoras. Dichas soluciones demandan cierto grado de conocimientos empíricos y científicos y sobre sus relaciones causales, pues como lo afirma Manuel Atienza, debe buscarse que la ciencia del Derecho sea, más que una técnica, una tecnología que con sustento científico, pro-

¹ La cita continúa: “...Ellos pueden contribuir, al igual que los representantes de otras disciplinas y en virtud de sus conocimientos especializados, a aclararles a los ciudadanos aquellos fenómenos o correlaciones que sean relevantes para la solución de problemas del ordenamiento social. Ellos también pueden emplear esos conocimientos especiales en forma crítica, mostrando, por ejemplo en qué tanto y medida las normas del Derecho vigente (o las normas de un cierto programa legislativo que quiere transformar el derecho) resultan o no adecuadas para realizar o estabilizar un ordenamiento jurídico que se considere adecuado según ciertos puntos de vista valorativos”. Vid. ALBERT, Hans. La ciencia del Derecho como ciencia real. Colecc. Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política 101. Dir. por Ernesto Garzón Valdés. Fontamara. México. 2007. pp. 107-108.

yecte y anticipe con grado de certeza posibles vías de solución adecuadas a cada problema.

Por tanto, el Décimo Séptimo número de la presente revista de divulgación jurídica tiene la pretensión de abonar a la investigación especializada de diversos temas pertinentes a las ciencias sociales y jurídicas en particular.

Un primer texto de la revista es el artículo de la autoría de Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, que lleva por título “Hacia un nuevo modelo de comunicación judicial”, en el mismo se hace ver la necesidad que existe actualmente de evolucionar en la forma y redacción de las resoluciones judiciales para hacerlas mas accesibles para los justiciables, utilizando un lenguaje asequible y sencillo con redacción clara y sin tantos formulismos ininteligibles. Concluye el juzgador con una propuesta de modelo de comunicación innovadora para el dictado de los fallos judiciales que dé transparencia a la función que realizan. Prueba de su compromiso con estos nuevos esquemas es que el propio modelo planteado se viene utilizando por la ponencia a su cargo en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Incluso como nota adicional puedo comentar que el mismo esquema de transformación que se proyecta en la redacción de sentencias las podemos observar en el trabajo de algunos ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, especialmente de la Primera Sala.

A continuación se puede leer un interesante trabajo del Doctor Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas, Maestro de la Universidad del País Vasco e investigador dedicado a la materia de la argumentación jurídica, en el cual profundiza en un gran tema en particular como es la de los métodos interpretativos dentro del contexto sistémico o sistemático que se señala en la Constitución y la ley en México, y que incluso es mandato expreso como pauta interpretativa en la materia electoral a partir de la legislación del Sistema de Medios de Impugnación; el trabajo de investigación se centra sobre todo en el uso de los argumentos sedes materiae y a rubrica como forma de resolver conflictos sobre el sentido y significación de las normas y que llevan al autor a concluir que su utilización por el juzgador debe ser siempre reforzada por el uso de otros argumentos de mayor peso o fuerza para evitar que se atienda a una supuesta racionalidad del legislador que no exista.

Otro documento que se presenta es el denominado “Defensa constitucional del municipio mexicano” de la Magistrada Irma Wade Trujillo, donde podemos encontrar un estudio comparado desde la visión nacional del municipio mexicano como forma de organización social básica del Estado, pero además se puede advertir la existencia de los distintos medios de defensa constitucional de control intraorgánico con los que cuentan los distintos

ámbitos de la función pública en los posibles conflictos por facultades y competencias con las que cada uno cuenta. Concluye la autora sobre los posibles rezagos que advierte tiene el municipio en México así como algunas propuestas para su desarrollo.

Un importante tema local es el abordado en el artículo “Chihuahua y la inconstitucionalidad por omisión legislativa” de Osbaldo Salvador Ang, en el cual se hace un análisis teórico muy completo sobre este medio de control de constitucionalidad de actos como es la omisión legislativa, identificando una posible teoría, así como la definición, elementos y tipología; además de un estudio comparado tanto a nivel internacional como de las diversas entidades federativas en México; y se cierra con un dictamen sobre el caso de la Constitución chihuahuense con sus pendientes y deudas, así como un conclusión proyectiva que pueda incluir una reforma aditiva a la norma constitucional.

Posteriormente, encontramos el trabajo “Las nuevas pautas interpretativas en materia de derechos humanos” del Doctor Raúl Montoya Zamora, en el cual se analiza un tema tan novedoso como lo es el control de convencionalidad a partir no sólo de la reforma constitucional de Derechos Humanos, sino también de la sentencia del Caso Radilla en la Corte Interamericana y de la resolución del Asunto General 920/2010 sobre tal sentencia ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En este último acto se centra el trabajo, al tratar de identificar las nuevas pautas interpretativas del artículo 1º constitucional armonizando las interpretaciones jurisprudenciales emitidas en las tesis aisladas en el asunto referido y que han venido a cambiar todo el esquema de control de constitucionalidad en México.

Por último cierra el número de la revista en la sección de artículos un documento de Carlos A. Fernández Baca, titulado “Independencia y otros actores: la masonería” en el cual se analiza la masonería en el desarrollo evolutivo de la historia del México independiente y en particular en el movimiento de la guerra de independencia en el cual se reseñan algunos de los principales masones que fueron autores directos de la gesta, así como algunos de los principales grupos conflagradores que pertenecían a esta institución y que participaron activamente en el movimiento, principalmente con la difusión de ideas libertadoras en las colonias novohispanas.

En la sección de reseñas bibliográficas se proponen tres grandes obras recientes, la primera es del M.D. Leo David Alvarado que recomienda la obra del Doctor Alfonso García Figueroa “Criaturas de la moralidad”, obra en la cual se realiza un planteamiento sobre la filosofía del neoconstitucionalismo antipositivista formal, con la necesaria vinculación del derecho con la moral y la identificación de la norma y sus límites. La M.D. Helvia Pérez Albo recomienda “Constitucionalismo y Positivismo” de otro gran

maestro de la Universidad Castilla la Mancha como lo es Luis Prieto Sanchís, obra que se puede considerar un clásico en el referido tema de la dicotomía entre positivismo como corriente formal y el constitucionalismo como doctrina principalista valorativa. Por último, el licenciado Manuel Alejandro Ruiz Solís, invita a la lectura del texto “Reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma” que coordinan los doctores Miguel Carbonell y Pedro Salazar, gran obra para el estudio sobre el nuevo esquema de realización de derecho en México a través de los derechos humanos.

La renovación de la ciencia del derecho y de las áreas sociales en general, necesariamente requieren que se realice a través de voces autorizadas a través del reconocimiento académico que mediante su labor investigadora abonen al debate del conocimiento con cierto grado de “cientificidad” adecuada a los procesos sociales que pretende describir y prescribir. Es en este punto que se destaca la publicación de la revista Quid Iuris como un buen canal de intercomunicación entre estos estudiosos y aquellos interesados de estos temas.

Víctor Yuri Zapata Leos

Secretario de Estudio y Cuenta
Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua

HACIA UN NUEVO MODELO DE COMUNICACIÓN JUDICIAL

*Salvador Olimpo Nava Gomar**

SUMARIO

I. Advertencias metodológicas; II. Descripción del modelo;
III. Conclusión; IV. Anexo.

* Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid; especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudio Constitucionales de Madrid; licenciado en Derecho con mención honorífica; miembro del Sistema Nacional de Investigadores; ha ocupado distintos cargos en el Poder Legislativo federal; profesor invitado de distintas universidades internacionales y de más de una veintena de universidades mexicanas; miembro del Consejo Editorial de la diversas publicaciones jurídicas; autor de distintos libros, de treinta y seis publicaciones científico jurídicas y de ciento cuarenta y nueve artículos de prensa en materia de Derecho Público en lo general y de Derecho Constitucional, Electoral y Parlamentario en lo particular.

RESUMEN

Actualmente, en la labor jurisdiccional existe la necesidad de modificar la forma de redactar las resoluciones judiciales, la cual está basada en la tradición, y construida mediante formulismos y redundancias propios de modelos y estilos clásicos, que no contribuyen a su comprensión por la ciudadanía en general.

En ese sentido, se requiere modificar el lenguaje utilizado en los fallos judiciales, para que en éstos predomine una forma de comunicación que privilegie la claridad, sencillez y precisión de la determinación adoptada; lo anterior con el propósito de acercar el lenguaje de dichas resoluciones a la sociedad en general, haciéndolas más comprensibles, y legitimando con ello el trabajo del juzgador.

Asimismo, con el propósito de poner las resoluciones adoptadas al alcance de cualquier lector, se propone un nuevo modelo de comunicación judicial, consistente en el uso de tecnologías modernas, que junto con sus fases son expuestas en el presente artículo.

El lenguaje del Derecho debe ser, en todas sus manifestaciones, accesible a la sociedad; sólo así resulta comprensible su sentido y se alcanza la plena comunión con sus principios y valores; es una condición necesaria para propiciar el sentimiento constitucional, del que hablaba Pablo Lucas Verdú, que contribuye a la legitimación del sistema jurídico.

Con Gregorio Robles Morchón¹ debe reconocerse que “la lingüística es la forma natural de ser” del Derecho. Su forma de expresión consustancial es el lenguaje verbalizado susceptible de ser puesto por escrito; es decir, se manifiesta a través de palabras. De ahí que la teoría del derecho sea identificada como hermenéutica-analítica o, en una expresión más sencilla, comunicacional.

En el ámbito judicial, la claridad en las sentencias no es sólo cuestión de cortesía judicial, sino que constituye, sobre todo, una exigencia, derivada del deber constitucional de motivar y fundamentar toda resolución judicial; en particular, tiene que ver con el estilo de motivación de las sentencias, puesto que la sentencia ha de comunicar con claridad, sencillez y precisión la determinación adoptada.

La claridad y la sencillez de una sentencia permite la consecución cabal de los siguientes objetivos fundamentales de las propias determinaciones judiciales: a) La justificación de la decisión judicial; b) El conocimiento de los destinatarios de la norma para cumplir con aquello que en ella se dispone; c) El control inter e intraorgánico de la actividad jurisdiccional, y d) La rendición de cuentas a la ciudadanía, como control social o no institucionalizado.

En los ordenamientos jurídicos concretos existen ciertos y determinados requisitos formales y materiales de la sentencia, en tanto acto y documento. Además, entre las cualidades que la sentencia debe tener o procurar, destacan la claridad, la precisión y la congruencia (tanto interna como externa). En este trabajo, me interesa resaltar la primera de ellas, la claridad, y su función en la socialización del derecho.

El presente trabajo tiene por objeto ofrecer las bases de un nuevo modelo de comunicación judicial de las sentencias, a partir de lo que se ha hecho en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

¹ “*El derecho como texto*”. 2ª ed., Madrid, Thomson-Civitas, 2006, p. 21.

(en adelante “Tribunal Electoral”). Este modelo pretende acercar el lenguaje jurídico de las sentencias —un lenguaje de suyo abstruso— a la sociedad en su conjunto, haciéndolas más claras y comprensibles.

I. Advertencias metodológicas

Primera, la argumentación jurídica, en general, y la argumentación judicial, en particular, tienen varias dimensiones inseparables entre sí: la formal, la material y la pragmática. Cada una de ellas sirve a determinados valores: la formal a la certeza; la material a la verdad o la justicia y la pragmática a la aceptabilidad racional y al consenso normativo (en oposición a un consenso fáctico). En la dimensión pragmática lo central son los elementos pragmáticos del lenguaje y la aceptación de una tesis por el otro, en un diálogo, o por un auditorio. Así, la dimensión pragmática forma parte de una concepción integral de la argumentación jurídica.²

Segunda, en esa línea, como dice Habermas,³ dada la falibilidad de las decisiones judiciales (el que un tribunal sea supremo no implica que sea infalible), en una teoría discursiva del derecho, la aceptabilidad racional de las sentencias judiciales depende no sólo de la calidad argumentativa, sino también de la estructura del proceso argumentativo, lo cual incluye, entre otros aspectos, considerar la dimensión pragmática del proceso de fundamentación mismo. El desiderátum o

² Véase ATIENZA, Manuel. “*El derecho como argumentación*”. Barcelona, Ariel, 2006, pp. 92-93 y 97.

³ En las palabras de Habermas (énfasis agregado): “Dworkin ha postulado para la justificación externa de las premisas de la decisión una teoría comprensiva que, como hemos visto, desborda los esfuerzos solipsistas del juez individual. De ahí que se plantee ahora la cuestión de si las exigencias ideales que se hacen a la postulada teoría no habrían de traducirse en exigencias ideales hechas a un procedimiento cooperativo en la formación de dicha teoría, es decir, a un discurso jurídico que tome en cuenta tanto el ideal regulativo de una única decisión correcta para cada caso como la falibilidad de la práctica efectiva de la toma de decisiones. Este problema no queda, ciertamente, resuelto, pero sí que es tomado en serio, por una teoría discursiva del derecho que hace depender la aceptabilidad racional de las sentencias judiciales no sólo de la calidad de los argumentos sino también de la estructura del proceso de argumentación. Esa teoría se apoya en un concepto fuerte de racionalidad procedimental, conforme al cual las propiedades que son constitutivas de la validez de un juicio, no sólo han de buscarse en la dimensión lógico-semántica de la estructura de los argumentos y del enlace de enunciados, sino también en la dimensión pragmática del proceso de fundamentación mismo.” HABERMAS, Jürgen. “*Facticidad y validez*”. tr. de Manuel Jiménez Redondo, Madrid, Trotta, 1998, p. 297.

lo deseable es que las resoluciones judiciales tengan la aceptabilidad racional de todas las partes.

Tercera, para abordar cuestiones relativas a la dimensión pragmática de la argumentación, se asume un enfoque normativo para señalar cómo los jueces deberían desplegar el proceso argumentativo o comunicar sus sentencias, no un punto de vista descriptivo/psicológico para describir o explicar cómo los jueces argumentan o comunican. En ese sentido, considero que, en principio, sigue siendo útil una vieja distinción proveniente de la filosofía de la ciencia entre contexto de descubrimiento y contexto de justificación. El contexto relevante aquí es el justificatorio.

La sentencia no sólo es la decisión judicial que pone fin a un litigio sometido al conocimiento de un juez o tribunal, sino que es también el documento que contiene tal acto decisorio y, en cuanto tal, es la forma en que los órganos jurisdiccionales expresan su voz; es la forma en que la jurisdicción se manifiesta primordialmente y cuyo contenido es la determinación del Derecho aplicable en el caso concreto, dirigida no sólo a las partes en conflicto sino también a la ciudadanía en general.

La sentencia es el instrumento principal por el cual el juez se comunica con la sociedad. De ahí la reiteración de que los jueces se legitiman a partir de los argumentos expresados en sus sentencias. Las razones contenidas en las resoluciones judiciales son el instrumento que, en una sociedad abierta de intérpretes de la Constitución -según lo expresa Peter Häberle-,⁴ hace que la propia Constitución sea un proceso público y vivo, controlable, porque el paradigma del guardián único de la Constitución cambia a fin de que todos seamos sus garantes, en tanto expresión de una democracia pluralista.

Los juzgadores están abiertos a la crítica social, a la consideración desapasionada de los justiciables y a la opinión de la comunidad científica especializada. Sus observaciones permitirán advertir, en términos de Aulis Aarnio,⁵ si los jueces han cumplido con la expectativa de certeza jurídica, por cuanto a que se evite la arbitrariedad y sus deci-

⁴ *La libertad fundamental en el Estado constitucional*, tr. Jürgen Saligmann y César Landa, Granada, Comares, 2003, pp. 222 y ss.

⁵ *Lo racional como razonable. Un tratado sobre la justificación jurídica*, tr. Ernesto Garzón Valdés, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, pp. 26 y ss.

siones sean correctas. Sólo si son previsibles y uniformes los criterios e, incluso, claramente se distinguen aquellos casos que no precisan de una análoga solución, se permitirá a los actores políticos y los tribunales de las entidades federativas planificar su propia actividad sobre bases racionales o instrumentos generales de conducción.

Como dice Owen Fiss: “El juez se presenta a la comunidad como el instrumento de la razón pública y su labor se evalúa conforme a esta premisa. La corrección de un decisión judicial depende de nuestra capacidad para justificar esa decisión con base en la razón encarnada en principio jurídico”.⁶

Consecuentemente, dado que los jueces encarnan la razón pública, están obligados a justificar (es decir, a dar razones de) sus determinaciones. Y además, en una democracia deliberativa, deben explicar públicamente sus razones, por ejemplo, a favor o en contra de un proyecto, de un cambio de criterio, de distinguir el caso concreto de un precedente y demás.

Como lo señala el procesalista uruguayo Eduardo J. Couture, el denominado principio de inmutabilidad de la sentencia exige para ésta una redacción que asegure, con la mayor eficacia posible, su claro entendimiento. Además, tratándose de decisiones de tribunales constitucionales, la determinación del derecho o la interpretación del mismo que se fije en una sentencia es definitiva y firme y, por ende, en principio, inmutable. Ello hace que la claridad sea indispensable para conocer y comprender el sentido y el alcance de la resolución, así como las razones que la sustentan.

La redacción de las sentencias judiciales generalmente está inmersa en la tradición y construida con formulismos y redundancias propios de modelos y estilos clásicos que, en palabras del propio Couture, da a los fallos un estilo arcaico que no contribuye a su comprensión por la ciudadanía. Esta circunstancia, en mi concepto, debe modificarse.

El derecho procesal constitucional —que incluye, las garantías constitucionales de carácter jurisdiccional que conoce y resuelve el Tribunal Electoral— constituye un elemento fundamental del Estado constitucional democrático de Derecho y las sentencias que dirimen los liti-

⁶ FISS, Owen. “*Bush v. Gore y el asunto de la legitimidad*”. En su: *El derecho como razón pública*. tr. de Esteban Restrepo Saldarriaga, Madrid, Marcial Pons, 2007. p. 296.

gios constitucionales cumplen una clara función didáctica y orientadora. En este sentido, como se señaló, la sentencia es el instrumento principal por el cual todo juez se comunica con la sociedad. En la sentencia se expresan las razones que justifican la decisión. A través de ella el juez declara el Derecho en favor de una de las partes y orienta la conducta de los actores jurídicos. De su claridad depende también la certeza de su cumplimiento y la posibilidad de su impugnación.

De ahí que cualquier esfuerzo por reducir o eliminar el lenguaje excesivamente técnico, que propicia formulismos y redundancias innecesarias, o por facilitar la comprensión de las decisiones judiciales, contribuya a mejorar la función jurisdiccional, entendida más allá de su sentido etimológico como “acción de decir o indicar el derecho” (*iurisdictio*), que supone no sólo decir el Derecho, sino también expresarlo con un estilo de motivación claro, preciso y comprensible.

Es cierto que, por diferentes razones, la simplicidad no siempre puede lograrse en el texto de una sentencia (complejidad del asunto, diversidad de opiniones entre Magistrados, etc.), pero, al menos — aparte de redactar las sentencias en un estilo de motivación que procure claridad sencillez y precisión— pueden buscarse formas para facilitar y orientar la lectura con la presentación anexa a la sentencia de índices, resúmenes, flujogramas, con la numeración de párrafos y, en algunos casos, con glosarios especializados. La conformación de diagramas o flujogramas, por ejemplo, permite exponer y comunicar visualmente los principales argumentos expuestos por las partes en un litigio, así como la solución argumentativa judicial correspondiente. La observación bidimensional del contenido de una sentencia puede contribuir también a su mejor comprensión.

Rafael de Mendizábal Allende, en su discurso sobre El lenguaje jurídico pronunciado en la “Sesión conmemorativa de la Fiesta del Libro”, en la Ciudad de Madrid en 2007, recordaba la importancia de la dimensión estética, la función pedagógica y la vocación didáctica de la jurisprudencia.

En efecto, el juez constitucional cumple una función didáctica fundamental en la construcción del Estado constitucional. El acercamiento de la ciudadanía en general a los órganos del Estado, en particular a los jurisdiccionales, es relevante, no sólo porque así se contribuye a

generar confianza en las instituciones del Estado sino también porque, como se adelantaba, sólo a partir de la socialización del lenguaje jurídico se facilita la comprensión y el sentimiento constitucional.

La necesidad de exponer con claridad y precisión los argumentos de decisión judicial hace imprescindible reflexionar sobre cuestiones vinculadas con la “estética del discurso jurídico” –una dimensión casi inexplorada en el momento actual, pero necesaria para reorientar la práctica judicial a partir de un lenguaje claro y asequible–, a efecto de que, sin caer en la elegancia artificiosa de las palabras, se garantice su cabal comprensión por la ciudadanía.

En ese sentido, la dimensión estética de la jurisprudencia no debe verse como una superficialidad innecesaria, debe procurarse. Luis Díez Picazo nos recuerda que la sentencia, vista desde la palabra, es un género literario de contenido jurídico que debe cultivarse con seriedad y responsabilidad.

En México, el Poder Judicial de la Federación en los últimos años ha realizado un importante esfuerzo no sólo para transparentar su actuación sino también para acercarla a la ciudadanía. La transmisión por cable o por Internet de las sesiones públicas de los altos tribunales de justicia, la consulta pública de los expedientes que no se encuentran en substanciación, la apertura de nuevos procedimientos para la comunicación del juez con la sociedad (por ejemplo, la celebración de audiencias públicas o la recepción de *amicus curiae*), la conformación del Observatorio Judicial Electoral inaugurado por el Tribunal Electoral con la participación de expertos nacionales y extranjeros para el análisis crítico de las sentencias electorales, son algunas de las tareas que se están realizando, no sólo para transparentar la labor jurisdiccional sino también para acercarla a los ciudadanos, socializarla y, en última instancia, también para contribuir a democratizarla.

La labor ha de ser continua y permanente en los tribunales mismos, respecto de su propia voz; para revisar autocríticamente el estilo y formas de decir el derecho, redactarlo y socializarlo, pues de esa forma se contribuirá también a reducir la opacidad del lenguaje jurídico y promover la formación de entendimientos democráticos.

Como integrante de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, estoy consciente de que la misión princi-

pal del sistema de impartición y administración de justicia es salvaguardar el Estado constitucional y democrático de derecho y garantizar los derechos humanos de carácter político-electoral de los justiciables. Coincido también con Aharon Barak en el sentido de que el juez constitucional debe procurar “cerrar la brecha entre el derecho y la sociedad”, de ahí que la judicatura deba motivar sus resoluciones y orientar al ciudadano a fin de que conozca y entienda el sentido y el alcance de las determinaciones judiciales.

Con esa convicción, en la ponencia a mi cargo, a la par de la preparación de los proyectos de sentencia que son sometidos a la discusión y aprobación de los integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral, se realizan tareas encaminadas a perfeccionar la eficacia del modelo de comunicación judicial y superar el estilo tradicional, aprovechando las ventajas que permiten las nuevas tecnologías, mediante el diseño y operación de páginas electrónicas en Internet.

Este nuevo modelo de comunicación consiste, en una primera fase, en la presentación de las sentencias con un flujograma, índice y resumen, las cuales pueden consultarse desde cualquier parte del mundo en la página electrónica del Tribunal Electoral (<http://www.te.gob.mx/>) y que cuenta con vínculos que permiten una fácil consulta de los documentos.

Tal herramienta, en mi concepto, constituye un medio pedagógico que contribuye a acercar el trabajo jurisdiccional a cualquier lector y puede ser de especial utilidad para los interesados y estudiosos de la materia electoral.

II. Descripción del modelo

En primer término, la presentación de un flujograma permite una representación gráfica y dinámica del contenido de la sentencia, que busca proporcionar una visión general del asunto, identificando la litis del mismo, el acto o resolución impugnado, las posiciones de las partes; en su caso, los hechos controvertidos y las consideraciones principales de la sentencia que sustentan el sentido de la misma.

En segundo término, el índice presenta el contenido del documento de una manera tematizada, lo que facilita la ubicación de las diferentes

partes que conforman la sentencia, con la ventaja de que existen vínculos entre el índice y el apartado correspondiente de la resolución consultada.

En tercer término, el resumen del contenido de la sentencia pretende sintetizar las consideraciones principales expuestas en la resolución, a fin de evitar una larga y, en ocasiones, compleja lectura, permitiendo así al lector identificar los aspectos torales que llevaron al juzgador a emitir el fallo en determinado sentido.

La combinación de estos tres elementos constituye una herramienta que presenta de una forma gráfica, sencilla y breve el contenido de la sentencia que, muchas veces, es complejo y extenso. Con ello no se busca obviar la lectura de la sentencia, sino presentar de manera gráfica y dinámica sus argumentos principales.

Esta forma de presentación de las sentencias es una primera acción encaminada para perfeccionar la comunicación del Tribunal Electoral con la sociedad nacional e internacional, que contribuya también a la más amplia difusión y mejor comprensión de sus resoluciones, lo que, a la larga, estoy convencido, redundará en un nuevo modelo de comunicación judicial que modifique el estilo actual de motivación de las sentencias.

Aunado a lo anterior, el nuevo modelo de comunicación judicial que he esbozado permite un control intersubjetivo de las sentencias, mediante la crítica razonada de las partes, de la academia y de la sociedad en su conjunto.

A la fecha, más del 80.9% de los proyectos elaborados bajo la ponencia del Magistrado Nava Gomar y sometidos a la consideración de la Sala Superior del Tribunal Electoral, se encuentran complementados con el modelo expuesto, y pueden consultarse en la referida página de Internet del Tribunal Electoral. En el anexo 1, ofrezco el ejemplo de un flujograma de un asunto resuelto por la Sala Superior.

Mi deseo es que esta herramienta se extienda no sólo al resto de las ponencias y salas que integran el Tribunal Electoral, sino también al Poder Judicial de la Federación y todos aquellos órganos encargados de la impartición de justicia en nuestro país.

La necesidad de establecer un nuevo modelo de comunicación judicial se explica, cuando se atiende al número de asuntos que han ingre-

sado a las seis salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual corresponde a 78,940 según la estadística que fue consultada el 8 de mayo de 2012. Esta cifra considerable implica que estamos hablando de más de 47,000 documentos⁷ que le interesaría conocer a los ciudadanos, porque contienen las razones jurídicas que informan el sentido de cada sentencia, resolución, acuerdo de Sala o determinación conclusiva. El ciudadano tiene derecho de conocer esa información, la cual está a su disposición en la página electrónica del Tribunal Electoral, así como en el archivo jurisdiccional.

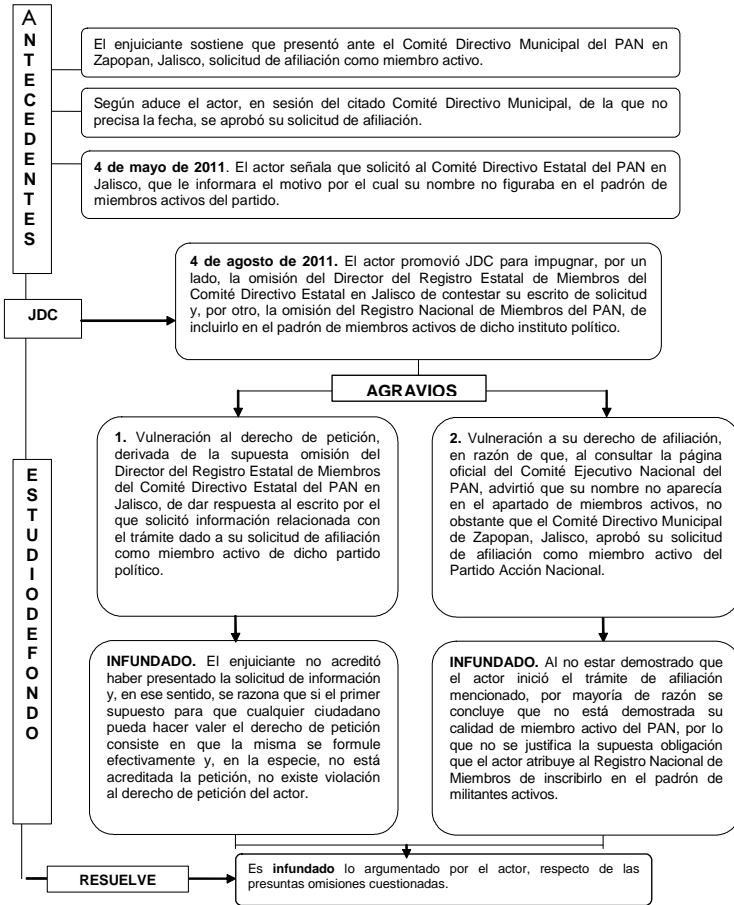
III. Conclusión

La herramienta que he presentado constituye un primer paso de un nuevo modelo de comunicación judicial que sólo a través de un uso extendido podrá consolidarse y perfeccionarse, para acercar las sentencias a la sociedad y, en definitiva, para lograr entendimientos democráticos, mediante una aceptación racional de las sentencias y la formación de consensos normativos.

⁷ Lo anterior en el entendido de que el número de documentos físicos puede ser menor porque en varios asuntos se han acumulado los juicios y recursos y propiamente habría un documento único en el que se deciden dos o más asuntos en una misma sentencia o resolución.

IV. Anexo

SUP-JDC-4979/2011



EL USO DE LOS ARGUMENTOS SEDES MATERIAE Y A RUBRICA EN LA JUSTIFICACIÓN DE LAS DECISIONES INTERPRETATIVAS ELECTORALES

*Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas**

SUMARIO

1. Las disposiciones relativas a la interpretación; 2. Los criterios sistemáticos de interpretación; 3. Los argumentos *sedes materiae* y *a rubrica*; 4. Funciones interpretativas de los argumentos *sedes materiae* y *a rubrica*; 5. Conclusiones; 6. Bibliografía.

* Es doctor en Derecho por la Universidad del País Vasco y catedrático de Filosofía del Derecho en esa misma Universidad. Ha publicado una decena de libros y un buen número de artículos sobre Teoría y Filosofía del Derecho y Derecho constitucional, sobre todo acerca de la aplicación judicial del Derecho y de la argumentación jurídica. En México, han sido editados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación los titulados «La argumentación en la justicia constitucional y otros problemas de aplicación e interpretación del Derecho», «La argumentación interpretativa en la justicia electoral mexicana» y «La motivación de las decisiones interpretativas electorales.»

RESUMEN

En el desarrollo de la función jurisdiccional se tienen ciertas dificultades, una de ellas es la actividad interpretativa. Sin embargo, con el objeto de facilitar dicha actividad, las diversas legislaciones han planteado mecanismos que dan pauta al juzgador sobre la forma en que debe interpretarse la ley. En materia electoral, cobra relevancia el criterio sistemático, el cual presenta variantes que constituyen uno de los objetos de estudio del presente artículo.

Así pues, dentro de los argumentos sistemáticos encontramos a los denominados *sedes materiae* y *a rubrica*, los cuales, al ser el conjunto de preceptos de organizaciones jurídicas modernas que pertenecen a un sistema, resulta útil su aplicación para conocer el significado de alguna disposición. No obstante, la utilización de dichos argumentos también conlleva a una serie de complicaciones que son analizadas en el desarrollo de este ensayo.

1. Las disposiciones relativas a la interpretación

La principal dificultad para el control del sometimiento del juez a la ley es, sin duda alguna, el control de la actividad interpretativa. Establecer si en una decisión judicial se ha cumplido con la obligación de motivar, entendida como la utilización y mención de una o más disposiciones normativas provenientes de una autoridad normativa, es relativamente sencillo (aunque también en esta operación se deben resolver problemas y discrepancias de gran calado relativas a la validez de las normas en los que no están ausentes cuestiones interpretativas). Sin embargo, si a partir de ahí se les otorga a esas disposiciones por vía interpretativa significados que, por decirlo de un modo todavía aproximado, “alteran” la voluntad normativa de su autor, podrá considerarse que se ha efectuado un sometimiento *formal* a la ley, pero no *material*.¹

Para intentar evitarlo, la mayoría de los sistemas jurídicos cuentan con normas que tienen por finalidad regular la interpretación judicial, es decir, que pretenden darle pautas al juez acerca de cómo debe interpretar.² Este tipo de normas puede clasificarse en dos categorías: nor-

¹ Me he ocupado anteriormente de esta cuestión en EZQUIAGA Ganuzas, F.J., “*'Iura novit curia'* y aplicación judicial del Derecho”. Valladolid, Ed. Lex Nova, 2000. p. 181 y ss.; ID., “*Función legislativa y función judicial: la sujeción del juez a la ley*”. En: MALEM J., OROZCO J.J. y VÁZQUEZ, R. (Comp.) *La función judicial. Ética y democracia*, Ed. Gedisa, Barcelona, 2003. pp. 39 y ss.; y en ID., “*Aciertos y fallos judiciales*”. En: MALEM, J., EZQUIAGA, F.J. y ANDRÉS, P. *El error judicial. La formación de los jueces*. Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2009. pp. 43 y ss.

² Este control de la actividad interpretativa de los órganos judiciales ha asumido a lo largo de la historia, diversas formas. Ya desde el Derecho romano justinianeo se prohíbe la interpretación, por entenderse que ésta tiene la misma naturaleza y rango que la función legislativa y, por tanto, sólo corresponde al legislador. Como es conocido, es con la Revolución Francesa cuando la interpretación auténtica y el *référé législatif* se constituyen como un instrumento decisivo de control por parte del legislador de la actividad judicial. Según el artículo 12, Título II de la Ley sobre la organización judicial del 16-24 de Agosto de 1790, los Tribunales “no podrán de ningún modo dictar reglamentos, sino que se dirigirán al Cuerpo legislativo cada vez que consideren necesario, bien interpretar una ley, bien elaborar una nueva” (SANTAMARIA Pastor, J.A., “*Principios de Derecho Administrativo*.” 2ª ed., Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, vol. I, 1998, pp. 400 y 401). Encaja perfectamente con esta situación la exclamación atribuida a Napoleón -“¡Mi código está perdido!”- al conocer que habían sido publicados comentarios al mismo (así lo relata GUIBOURG, R. “*Deber y saber. Apuntes epistemológicos para el análisis del derecho y la moral*”. México, D.F., Ed. Fontamara, 1997, pp. 119). Sin embargo, el propio Código Civil de 1804 propició estos cambios. Al respecto, son muy ilustrativas las palabras de PORTALIS, J.E.M., en su famoso discurso de 1801 ante el Consejo de Estado (“*Discurso preliminar al Código Civil francés*”. Madrid, Ed. Civitas, 1997, pp. 42 y 43) “Sobre el funda-

mas que *indirectamente* regulan la interpretación; y normas que están *directamente* destinadas a ello.³

Las primeras consistirían en preceptos que no tienen por finalidad inmediata determinar los procesos de atribución de significado a las disposiciones normativas, pero establecen reglas que poseen una evidente influencia sobre los procesos interpretativos. Me estoy refiriendo, por ejemplo, a la propia obligación de sometimiento del juez a la Constitución y a las leyes (artículo 133 de la Constitución), o a la obligación de fundar y motivar las resoluciones judiciales o administrativas (artículos 16 de la Constitución, 219 y 222 del Código Federal de

mento de la máxima de que los jueces deben obedecer a las leyes y que les está prohibido interpretarlas, los tribunales, en estos últimos años, reenviaban a los justiciables, mediante recursos de urgencia, al poder legislativo, siempre que carecían de ley o la ley existente les parecía oscura. El Tribunal Supremo ha reprimido constantemente ese abuso como una denegación de justicia. Hay dos clases de interpretación: una por vía de doctrina, y otra por vía de autoridad. La interpretación por vía de doctrina consiste en captar el verdadero sentido de las leyes, en aplicarlas con discernimiento y en suplirlas en los casos que no han regulado. Sin esta clase de interpretación, ¿podría concebirse la posibilidad de cumplir con el oficio de juez? La interpretación por vía de autoridad consiste en resolver las preguntas y las dudas, por vía de reglamentos o de disposiciones generales. Este modo de interpretación es el único que le está prohibido al juez. Cuando la ley es clara, hay que seguirla; cuando es oscura, hay que profundizar en sus disposiciones. Si se carece de ley, hay que consultar la costumbre o la equidad. La equidad es el retorno a la ley natural, en silencio, contradicción u oscuridad de las leyes positivas. Forzar al magistrado a recurrir al legislador, sería admitir el más funesto de los principios; sería renovar entre nosotros la desastrosa legislación de los rescriptos. Pues cuando el legislador interviene para pronunciarse sobre asuntos nacidos y vivamente debatidos entre particulares, no está más al abrigo de sorpresas que los tribunales. Debe temerse menos a la arbitrariedad reglada, tímida y circunspecta de un magistrado que puede ser enmendado, y que está sujeto a la acción por prevaricación, que a la arbitrariedad absoluta de un poder independiente que no es nunca responsable”.

³ La tipología realizada en el texto es original, aunque inspirada en las realizadas por GUASTINI, R. “*Le fonti del diritto e l’interpretazione*”. Milán, Ed. Giuffrè, 1993, pp. 389 y ss., y PIZZORUSSO, A. “*Fonti del diritto. Art. 1-9 disp. prel.*” Bolonia/Roma, Zanichelli/Il Foro Italiano, 1977, pp. 114 y ss.). Guastini distingue entre normas que regulan directamente la interpretación (tanto en general, como en particular), de las que lo hacen indirectamente. Por su parte Pizzorusso distingue entre normas sobre la interpretación y normas de interpretación. Para un desarrollo acerca de las normas reguladoras de la interpretación puede verse, en general, en EZQUIAGA Ganuzas, F.J. “*La producción jurídica y su control por el Tribunal Constitucional*”. Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 1998, p. 133 y ss.; en el Derecho mexicano en EZQUIAGA Ganuzas, F.J. “*La argumentación en la justicia electoral mexicana*”. México, D.F., Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2006, pp. 28-34 y 71 y ss.; y en otros países, EZQUIAGA Ganuzas, F. J. “*Normas para la interpretación jurídica y Constitución. Las reglas para la interpretación del Código Civil de Colombia a la luz de su Constitución Política*”. En: ESPINOSA Pérez, B. y ESCOBAR Martínez, L.M. (eds.), Neoconstitucionalismo y Derecho privado. El debate. Medellín-Bogotá, Biblioteca Jurídica Diké/Facultad de Ciencias Jurídicas-Pontificia Universidad Javeriana, 2008. pp. 27 y ss.; e ID., “*Argumentación e interpretación. La motivación de las decisiones judiciales en el Derecho peruano*”. Ed. Grijley, 2011 (en prensa).

Procedimientos Civiles, 94, 95 y 96 del Código Federal de Procedimientos Penales y, en el ámbito electoral, el artículo 22 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁴). Ambos deberes judiciales determinan de modo muy importante la actividad interpretativa de los jueces ya que obligan, por un lado, a exponer las razones por las que, en el aspecto que ahora interesa, se procede a una concreta atribución de significado a un enunciado normativo y, por otro, a que la fundamentación de la decisión no puede estar constituida por cualquier elemento, sino precisamente por disposiciones que procedan de un órgano con competencia para legislar, es decir, de una autoridad normativa.⁵

Otras normas indirectas sobre la interpretación son, sin duda, el artículo 18 del Código Civil,⁶ y el artículo 14 del Código Federal de Procedimientos Civiles.⁷ Ambos pueden considerarse una nueva obligación dirigida al juez para que resuelva por vía interpretativa, es decir, a partir de las disposiciones normativas proporcionadas por los órganos legislativos, incluso las lagunas o los defectos de expresión de las autoridades normativas.

Por lo que se refiere a las normas directamente destinadas a regular la actividad interpretativa, pueden a su vez separarse en dos categorías: normas *generales* sobre la interpretación y normas *sectoriales* sobre la interpretación.

Las normas *generales* pretenden ser la pauta para la interpretación de cualquier disposición del sistema jurídico que carezca de reglas específicas de determinación de su significado. Por ello, su ubicación más frecuente es en las Constituciones y, sobre todo, en los Títulos o Disposiciones preliminares de los Códigos Civiles. En el Derecho mexicano creo que ese papel lo cumplen los bien conocidos artículos 14 de la Constitución y 19 del Código Civil:

⁴ En adelante, LGSMIME.

⁵ Por supuesto que la obligación de motivación de las decisiones judiciales tiene una función más importante que la meramente práctica de poder controlarlas. De ella depende, por ejemplo, incluso la legitimación del órgano judicial, que surge de “la aplicación de la ley expuesta en la motivación de la sentencia” (SAINZ Moreno, F. “Control parlamentario sobre el ejercicio de la función jurisdiccional”. En: AA.VV., VI Jornadas de Derecho Parlamentario. Problemas actuales del control parlamentario. Madrid, Congreso de los Diputados, 1997. pp. 55).

⁶ “El silencio, obscuridad o insuficiencia de la ley, no autorizan a los jueces o tribunales para dejar de resolver una controversia”.

⁷ “Ningún tribunal puede negarse a conocer de un asunto, sino por considerarse incompetente. El auto en que un juez se negare a conocer, es apelable”.

Artículo 14 de la Constitución.- “En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho”.

Artículo 19 del Código Civil.- “Las controversias judiciales del orden civil deberán resolverse conforme a la letra de la ley o a su interpretación jurídica. A falta de ley se resolverán conforme a los principios generales de derecho”.

Sin embargo, de las variadas disposiciones mexicanas que regulan la interpretación de sectores determinados del sistema jurídico,⁸ me parece interesante fijarse especialmente en las normas relativas a la interpretación del Derecho electoral, por el intento que suponen de regular la interpretación en este campo de una manera mucho más pormenorizada. Me refiero, en concreto, al artículo 2 de la LGSMIME, y al artículo 3.2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:⁹

Artículo 2 de la LGSMIME: “Para la resolución de los medios de impugnación previstos en esta ley, las normas se interpretarán conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional. A falta de disposición expresa, se aplicarán los principios generales del derecho”.

Artículo 3.2 del COFIPE: “La interpretación se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución”.

Efectuando una lectura de conjunto de las pautas interpretativas constitucionales, del Código Civil y, sobre todo, de la legislación específicamente electoral, las situaciones reguladas desde el punto de vista interpretativo o, en general, de la aplicación judicial del Derecho, en el Derecho mexicano son tres:

⁸ Como, por poner sólo un ejemplo, el artículo 1302 del Código Civil en relación al modo de interpretación de los testamentos: “Toda disposición testamentaria deberá entenderse en el sentido literal de las palabras, a no ser que aparezca con manifiesta claridad que fue otra la voluntad del testador. En caso de duda sobre la inteligencia o interpretación de una disposición testamentaria, se observará lo que parezca más conforme a la intención del testador, según el tenor del testamento y la prueba auxiliar que a este respecto pueda rendirse por los interesados”.

⁹ En adelante, COFIPE.

A) La disposición es aplicada conforme a la letra (artículo 14 de la Constitución y artículo 19 del Código Civil).

B) La disposición es aplicada interpretándola previamente (artículo 14 de la Constitución y artículo 19 del Código Civil), por medio de los siguientes criterios (artículo 2 de la LGSMIME y artículo 3.2 del COFIPE):

- a) Criterio gramatical.
- b) Criterio sistemático.
- c) Criterio funcional.

C) Falta disposición expresa (ley) aplicable, por lo que se resolverá conforme a los siguientes instrumentos:

- a) Principios generales del Derecho (artículo 14 de la Constitución, artículo 19 del Código Civil y artículo 2 de la LGSMIME).
- b) Analogía (artículo 14 de la Constitución, *a contrario*).
- c) Mayoría de razón (artículo 14 de la Constitución, *a contrario*).¹⁰

Esta regulación sobre la interpretación de las disposiciones normativas en materia electoral plantea, a mi juicio, una gran cantidad de dudas y muchas preguntas.¹¹ Por ejemplo, cuándo hay que aplicar la disposición conforme a la letra y cuándo conforme a su interpretación; qué diferencia existe entre la aplicación conforme a la letra y la interpretación conforme al criterio gramatical, si los criterios gramatical, sistemático y funcional son los únicos autorizados para la interpretación; si esos criterios deben ser utilizados simultáneamente, indistintamente o sucesivamente; cuál de los significados debe prevalecer en caso de que los criterios conduzcan a significados diferentes, si la apreciación de la falta de disposición (ley) aplicable está desconectada de la interpretación, o en caso de laguna jurídica, qué instrumento debe emplearse: los principios, la analogía o la mayoría de razón.

¹⁰ Al establecer el artículo 14 de la Constitución la prohibición en “el orden criminal” de emplear la analogía y la mayoría de razón, está *a sensu contrario* permitiendo su uso en todos los demás ámbitos del Derecho. Sobre el argumento *a contrario* puede consultarse EZQUIAGA Ganuzas, F.J., “La argumentación en la justicia constitucional y otros problemas de aplicación e interpretación del Derecho”. México, D.F., Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2006. pp. 157 y ss. Sobre su uso en la jurisprudencia mexicana, véase EZQUIAGA Ganuzas, F.J., “La argumentación en la justicia electoral mexicana”. *Op. cit.*, nota 3, pp. 103 y ss. Finalmente, su justificación en la idea de un legislador racional puede encontrarse en EZQUIAGA Ganuzas, F.J., “Argumentos interpretativos y postulado del legislador racional”. *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, (1):69 y ss.; 1994.

¹¹ Esta cuestión está desarrollada en EZQUIAGA Ganuzas, F.J., “La argumentación en la justicia electoral mexicana”. *Op. cit.*, nota 3, pp. 71 y ss.

De este grupo de problemas, voy a ocuparme en este momento sólo de uno de los criterios para la interpretación mencionados por las leyes electorales mexicanas, el criterio sistemático, seguramente junto al criterio gramatical, es uno de los métodos para la interpretación que podríamos denominar “clásicos”. Por la razón que inmediatamente se expondrá he preferido hablar de “criterios sistemáticos” en plural, en lugar de hacerlo en singular como lo hacen las leyes electorales.

2. Los criterios sistemáticos de interpretación

Con carácter general puede señalarse inicialmente que la interpretación sistemática sería la que justifica otorgar a un enunciado un significado sugerido, o no impedido, por el “sistema” del que forma parte.¹² Por esta razón, el concepto de argumento sistemático reenvía automáticamente al concepto de sistema, de tal forma que al haber, como inmediatamente se verá, diversas maneras de entenderlo, diversos serán asimismo los modos de concebir la interpretación sistemática, por lo que parece más adecuado hablar de *argumentos sistemáticos* que de una única forma sistemática de interpretación.¹³

En las culturas modernas el conjunto de preceptos que forman un ordenamiento jurídico concreto es concebido no como una mera adición de normas, sino como un “sistema” entendido de dos formas:¹⁴

¹² Esta es la definición dada, por ejemplo, por TARELLO, G. “*L’interpretazione della legge*”. Milán, Giuffrè, 1980. p. 376. En la misma línea, BOBBIO, N. “*Teoria dell’ordinamento giuridico*”. Turín, Giappichelli, 1960. pp. 75 y 76, afirma que “se llama ‘interpretación sistemática’ a aquella forma de interpretación que obtiene sus argumentos del presupuesto de que las normas de un ordenamiento, o, más exactamente, de una parte del ordenamiento (como el derecho privado, el derecho penal) constituyan una totalidad ordenada (aunque luego se deje sin especificar qué debe entenderse con esta expresión), y por tanto sea lícito aclarar una norma oscura o incluso integrar una norma deficiente recurriendo al denominado ‘espíritu del sistema’, incluso yendo en contra de lo que resultaría de una interpretación meramente literal”. Véase en el mismo sentido también CHIASSONI, P. “*La giurisprudenza civile. Metodi d’interpretazione e tecniche argomentative*”. Milán, Giuffrè, 1999. p. 597.

¹³ Ponen de manifiesto esta disparidad de concepto ligada a las formas de entender un sistema, entre otros, LAZZARO, G. “*L’interpretazione sistematica della legge*”. Turín, Giappichelli, 1965. pp. 1 y ss.; TARELLO, G. “*L’interpretazione della legge*”. *Op. cit.*, nota 12, p. 376; PESCATORE, P. “*Introduction à la science du droit*”. Luxemburgo, Office des imprimés de l’Etat, 1960 (reimpresión con puesta al día 1978). pp. 569 y ss.; e “INTERPRETAZIONE”. En: PARESCHE, E., Enciclopedia del diritto. Milán: Giuffrè, 1972. vol. XXII, p. 227.

¹⁴ Vid. TARELLO, G. “*La nozione di Diritto: un approccio prudente*”. En: SCARPELLI, U., La teoria generale del diritto. Problemi e tendenze attuali. Studi dedicati a Norberto Bobbio. Milán, Edizioni di Comunità, 1983. p. 356. Sobre la utilidad de concebir el derecho como un sistema y

como una realidad empírica observada acerca de la que se espera desarrollar alguna teoría explicativa;¹⁵ o para referirse al conjunto de símbolos por medio de los que esperamos identificar, describir, delimitar y explicar el comportamiento de un sistema empírico. Es decir, el sistema puede ser concebido como un objeto de estudio o como el instrumental teórico para explicar una realidad.

En esa misma línea, en el Derecho también se ha distinguido entre un sistema extrínseco y un sistema intrínseco.¹⁶ En el primer caso, el término se refiere al orden con el que el teórico expone el resultado de sus investigaciones, comunica a los demás un complejo de ideas y sintetiza los propios conocimientos adquiridos; en el segundo, se entiende por sistema el objeto mismo de una investigación teórica, cuyos elementos están ligados por una “conexión sistemática”. Veamos con más detalle cada una de las dos concepciones.

Si por *sistema extrínseco* se entiende la teorización que realiza el jurista del material normativo proporcionado por el legislador, su utilidad de cara a la interpretación es muy limitada. Su operatividad se desarrollaría en forma de doctrina como instrumento del argumento de autoridad, pero en ningún caso podría hablarse de interpretación sistemática. De hecho, cuando en el mundo del Derecho se apela al sistema o a la interpretación sistemática, nunca se quiere referir con ello a la labor de sistematización del ordenamiento llevada a cabo por la dogmática jurídica. Si, en cambio, por sistema extrínseco se entiende el modo en el que el legislador presenta su producción normativa, puede ser invocado como apoyo de una interpretación, ya que, como

sus ventajas e inconvenientes, *vid.* TROPER, M. “*Système juridique et Etat*”. *En:* Archives de Philosophie du Droit, tomo 31, 1986. pp. 29 y ss.; y GRZEGORCZYK, C. “*Evaluation critique du paradigme systématique dans la science du droit*”. *En* Archives de Philosophie du Droit, tomo 31, 1986. pp. 281 y ss.

¹⁵ Sobre ambas acepciones *vid.* EASTON, D. “*El enfoque sistemático de la vida política*”, trad. esp., *en:* MORODO, R. Y PASTOR, M. (ed.), Lecturas de ciencia política. Enfoques teóricos, Madrid, Tucarc Ediciones, 1975. p. 197. Sobre la noción de “sistema” en general, *vid.* SANCHEZ Mazas, M. “*Lógica y norma, ciencia y sociedad*”. Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1982, pp. 10 y ss.

¹⁶ Esta distinción es de LAZZARO, G. “*L’interpretazione sistematica della legge*”. *Op. cit.*, nota 13, pp. 7 y ss. En él nos basamos para exponerla. Otro autor que la recoge es CHIERCHIA, P.M. “*L’interpretazione sistematica della Costituzione*”. Pádua, CEDAM, 1978. pp. 249 y ss., aunque para llegar a conclusiones diferentes que Lazzaro. Sobre la distinción entre sistema estático y sistema dinámico, *vid.* TROPER, M. “*Système juridique et Etat*”. *Op. cit.*, nota 14, p. 37.

luego se verá, se supone que esa colocación traduce la voluntad del legislador. Es lo que se conoce como el argumento interpretativo *se-des materiae*.¹⁷

Cuando en contextos jurídicos se apela al *sistema intrínseco*, el jurista apunta al objeto de su conocimiento, es decir, al conjunto de preceptos dictados por el legislador. Se habla de «sistema» al referirse a ellos por considerar que están ligados por una “conexión sistemática”¹⁸ que puede ser entendida o justificada de varias formas en función de distintas acepciones de «sistema». Tarello enumera seis:¹⁹ como identidad de las fuentes de producción (forman un sistema todas las normas producidas por una única fuente); como común derivación material (forman un sistema todas las normas derivables del contenido de una norma); como común derivación formal (forman un sistema todas las normas derivables de una única norma que delega a un sujeto o clase de sujetos el poder de producir normas ulteriores); como común proyección institucional (forman un sistema todas las normas que regulan la misma institución); como comunidad de usuarios (forman un sistema todas las normas usadas por un sujeto o por un órgano); y como común asunción analítica (forman un sistema todas las normas que una tradición cultural reúne como sistema).

Por su parte, Chiassoni propone una enumeración, simplemente ejemplificativa, de diecinueve sentidos de “sistema” en contextos jurídicos:²⁰

1. El “sistema” constituido por el artículo en el que se encuentra inserto el enunciado normativo a interpretar.
2. El “sistema” constituido por el documento normativo en el que se encuentra inserto el enunciado normativo a interpretar.

¹⁷ Vid. sobre todo ello, LAZZARO, G. “*L’interpretazione sistematica della legge*”. *Op. cit.*, nota 13, pp. 24 y ss.; y CHIERCHIA, P.M., “*L’interpretazione sistematica della Costituzione*”. *Op. cit.*, nota 16, pp. 253 y ss., que lo reproduce.

¹⁸ La expresión es de LAZZARO, G. “*L’interpretazione sistematica della legge*”. *Op. cit.*, nota 13, p. 11.

¹⁹ TARELLO, G. “La nozione di Diritto: un approccio prudente”, *Op. cit.*, nota 14, pp. 357 y 358. Para conocer otros conceptos de sistema *vid.* GRZEGORCZKYK, C. “*Evaluation critique du paradigme systémique dans la science du droit*”. *Op. cit.*, nota 14, pp. 282 y ss.; y PLESZKA, K. y GIZBERT- STUDNICKI, T. “*Le système du droit dans la dogmatique Juridique*”. *En*: Archives de Philosophie du Droit. Tomo 31, 1986. pp. 107 y ss.

²⁰ CHIASSONI, P. “*La giurisprudenza civile. Metodi d’interpretazione e tecniche argomentative*”. *Op. cit.*, nota 12, pp. 597-599.

3. El “sistema” constituido por el conjunto de los documentos normativos, sincrónicamente vigentes, del correspondiente instituto, subsector o sector del Derecho positivo en el que se encuentra inserto el enunciado normativo a interpretar.
4. El “sistema” constituido por el conjunto de los documentos normativos, diacrónicamente vigentes, del correspondiente instituto, subsector o sector del Derecho positivo en el que se encuentra inserto el enunciado normativo a interpretar.
5. El “sistema” constituido por el conjunto de los documentos normativos del correspondiente instituto, subsector o sector común a dos o más Derechos positivos, sincrónicamente vigentes y relacionados, en el que se encuentra inserto el enunciado normativo a interpretar.
6. El “sistema” constituido por el conjunto de los documentos normativos del correspondiente instituto, subsector o sector común a dos o más Derechos positivos, diacrónicamente vigentes y relacionados, en el que se encuentra inserto el enunciado normativo a interpretar.
7. El “sistema” constituido por el sistema jurídico en su conjunto, desde una perspectiva sincrónica, al que pertenece el enunciado normativo a interpretar.
8. El “sistema” constituido por el sistema jurídico en su conjunto, desde una perspectiva diacrónica, al que pertenece el enunciado normativo a interpretar.
9. Los “sistemas” constituidos por las normas explícitas deducibles por vía hermenéutica de cada uno de los ocho sistemas anteriores.
10. Los “sistemas” constituidos por los principios implícitos al combinar las normas y/o disposiciones anteriores.
11. El “sistema” constituido por una concreta disposición, por sus posibles significados, y por los fines, objetivos o *ratio* de la disposición misma.
12. Los “sistemas” constituidos por los conjuntos de fines, u objetivos, generales y/o sectoriales del legislador histórico, del buen legislador, o de la ley objetivamente considerada.
13. Los “sistemas” constituidos por los conjuntos de enunciados de un sistema jurídico en los que se emplea un mismo término.
14. Los “sistemas” constituidos por los conjuntos de enunciados de un sistema jurídico en los que se emplea un mismo término, y por aquellos, relacionados con los anteriores, en los que no es usado ese término.
15. Los “sistemas” constituidos por los conjuntos coherentes, com-

pletos y no redundantes de normas elaboradas por los juristas en relación a institutos, subsectores o sectores de un Derecho positivo.

16. Los “sistemas” constituidos por los conjuntos de conceptos elaborados por los juristas para ilustrar, clasificar, interpretar, e integrar los materiales de un dado instituto, subsector o sector de un Derecho positivo.

17. Los “sistemas” constituidos por conjuntos de fenómenos, relaciones o supuestos de hecho merecedores de regulación jurídica.

18. Los “sistemas” constituidos por conjuntos de fenómenos, relaciones o supuestos de hecho a los que el Derecho positivo debe adaptarse, so pena de ineficacia.

19. Los “sistemas” constituidos por conjuntos de elementos no estrictamente jurídicos, pero relevantes en la interpretación y en el uso de los materiales jurídicos (sistemas lingüísticos, morales, económicos, políticos, etc.).

No todas estas acepciones de “sistema” son jurídicas. Únicamente lo son las indicadas con los números 1 a 8, 13 y 14, ya que son materiales producidos por el legislador, aunque su identificación dependa de categorías elaboradas por el intérprete. Las acepciones con el número 9, 10, 12, 15 y 16 son sistemas parajurídicos, ya que son el resultado de la actividad interpretativa de los materiales de los sistemas jurídicos. La acepción 11 son sistemas mixtos “jurídicos-parajurídicos”. Y, por último, los numerados como 17, 18 y 19 son extrajurídicos.²¹

Algunas de estas acepciones del término justifican el empleo, por ejemplo, de los principios como argumento interpretativo, pero otras configuran el conjunto de preceptos dictados por el legislador como un sistema en el que se puede predicar la coherencia entre el contenido de las diversas normas que lo componen, lo que justifica el uso interpretativo de los argumentos *a cohaerentia* y sistemático en sentido estricto.

Antes, sin embargo, de entrar a analizar los diversos argumentos interpretativos que pueden ser calificados de «sistemáticos», es preciso abordar un problema previo. Nadie niega en el Derecho la relevancia del instrumento sistemático en la interpretación, aunque las posturas varían luego a la hora de justificar el fundamento de su uso, detec-

²¹ CHIASSONI, P. “*La giurisprudenza civile. Metodi d’interpretazione e tecniche argomentative*”. *Op. cit.*, nota 12, p. 599.

tándose dos posiciones netamente diferenciadas: a) la interpretación debe ser sistemática porque el sistema jurídico tiene una lógica interna propia,²² es decir porque posee una coherencia intrínseca y objetiva que justificaría acudir a unos preceptos para aclarar significado de otros dudosos;²³ y b) la sistematicidad del ordenamiento, si existe, sería en todo caso un resultado y no un presupuesto de la interpretación.²⁴

Esta segunda postura resalta, en primer lugar, la dificultad de creer en la coherencia de un conjunto de normas nacidas bajo regímenes políticos diversos y en consecuencia portadoras de finalidades en ocasiones contradictorias.²⁵ Para ellos, siguiendo en este punto aportaciones realizadas por la teoría de sistemas, cualquier agregado de interacciones que se elija puede ser considerado un sistema ya que, en última instancia, estos no son más que construcciones mentales, es decir que el carácter de sistema lo otorga a un objeto de estudio el sujeto que lo examina. Estas circunstancias provocan que la creencia en la sistematicidad objetiva e intrínseca del ordenamiento se convierta en una cuestión de fe en un legislador intemporal, “ministro de un sistema jurídico anhistórico y armonioso”,²⁶ que como toda cuestión de fe “es de difícil justificación”.²⁷

En lo que coinciden, sin embargo, aunque con distinta fundamentación, tanto los creyentes en una sistematicidad objetiva e intrínseca como los escépticos, es en resaltar la influencia real que el instrumento sistemático posee en la interpretación. Para unos ésta *debe* realizarse siguiendo criterios sistemáticos por una necesidad lógica; para los

²² CHIARELLI, G. “*Processo costituzionale e teoria dell’interpretazione*”. En: Studi in memoria di Tullio Ascarelli. Milán, 1969. p. 2859.

²³ Esta es la posición, por ejemplo, de CHIERCHIA, P.M. “*L’interpretazione sistematica della Costituzione*”. *Op. cit.*, nota 16, pp. 196, 249 y ss., y 256 y ss.

²⁴ *Vid.* en este sentido, LAZZARO, G. “*L’interpretazione sistematica della legge*”. *Op. cit.*, nota 13, p. 35; y TARELLO, G. “*La nozione di Diritto: un approccio prudente*”. *Op. cit.*, nota 14, p. 359.

²⁵ GRASSO, B. “*Appunti sull’interpretazione giuridica*”. Nápoles, Edizioni Scientifiche Italiane, 1974. p. 23. *Vid.* También, GUASTINI, R. “*Soluzioni dubbie. Lacune e interpretazione secondo Dworkin. Con un’appendice bibliográfica*”. En: Materiali per una Storia della Cultura Giuridica Italiana. Vol. XIII, (2), 1983.

²⁶ LENOBLE, J. y OST, F. “*Droit, mythe et raison. Essai sur la dérive mytho-logique de la rationalité juridique*”. Bruselas. Facultés Universitaires Saint-Louis, 1980. p. 127.

²⁷ JASPERS, T. “*Rapport Neerlandais. Droit Civil et Commercial*”. En: Travaux de l’Association Henri Capitant. Tomo XXIX, 1978 (“*L’interprétation par le juge des règles écrites*”, Journées Louisianaises de la Nouvelle-Orléans et Bâton Rouge), p. 137.

otros, de hecho la interpretación se realiza *como si* las diferentes normas del ordenamiento fueran coherentes. De cualquier forma, no son pocos los autores que, aun sin una fe ciega en la coherencia del ordenamiento, manifiestan la necesidad de llevar a cabo la actividad interpretativa partiendo de la premisa de que el Derecho es un sistema,²⁸ de tal forma que en cuanto a la actividad interpretativa y a sus resultados, las diferencias iniciales desaparecen: quienes mantienen la coherencia objetiva del ordenamiento dirán que la labor del intérprete debe consistir precisamente en descubrirla, pues será en definitiva la que determine la elección en caso de varios significados posibles de un enunciado. Los escépticos afirmarán, por su parte, que, precisamente debido a esa actitud interpretativa, se puede mantener, o restaurar en su caso, la imagen de coherencia del sistema jurídico.²⁹

La situación descrita hasta aquí es la que justifica la utilización en la interpretación de los diversos argumentos «sistemáticos». En primer lugar, el carácter sistemático del ordenamiento y el principio de la coherencia inherente a aquél, llevan al no reconocimiento de las eventuales antinomias que pudieran aparecer en el sistema. Cuando los criterios cronológico, jerárquico y de especialidad son insuficientes, el propio principio de la coherencia del ordenamiento, en la forma de *argumento a cohaerentia*, permite interpretar alguna o ambas normas en conflicto de tal manera que la incompatibilidad desaparezca, incluso en contra de la literalidad del precepto. En segundo lugar, como hemos visto, uno de los elementos más importantes para otorgar el carácter sistemático al ordenamiento es la fuente de producción normativa, es decir el legislador. En gran parte, se considera que el conjunto de preceptos de las organizaciones jurídicas modernas es sistemático porque lo es el legislador en su actividad de creador de normas. Por esa razón es preciso interpretar teniendo en cuenta el orden dado por el legislador a su discurso legislativo, ya que es reflejo de su volun-

²⁸ En general, vid. PASTOR Ridruejo, L. “*Sistema jurídico y Constitución*”. En: La Constitución española y las fuentes del Derecho, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, Vol. III, 1979, p. 1600; y referido a la Constitución española, LUCAS Verdu, P. “*Los títulos preliminar y primero de la Constitución y la interpretación de los derechos y libertades fundamentales*”. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, (2):9 monográfico, 1979.

²⁹ VAN DE KERCHOVE, M. y OST, F. “*Le ‘jeu’ de l’interprétation en droit. Contribution à l’étude de la clôture du langage juridique*”. En: Memoria del X Congreso Mundial Ordinario de Filosofía del Derecho y Filosofía Social. México, UNAM, 1982. Vol. VI, p. 243.

dad, es decir, puede ser útil usar los *argumentos a rubrica y sedes materiae*. Por último, como el ordenamiento es un sistema, la interpretación debe tenerlo en cuenta y atribuir el significado a los preceptos teniendo presente los demás que forman parte del sistema, es decir poniendo en práctica un *argumento sistemático en sentido estricto*.

Resumiendo, el criterio de interpretación sistemático sería aquél que justifica atribuir a una disposición el significado sugerido (o no impedido) por el contexto del que forma parte, ya que el Derecho es un sistema y, como tal, coherente y ordenado. Pero decir eso no es decir mucho. El problema que plantea el uso de los diferentes argumentos sistemáticos estriba en la determinación del “contexto” relevante para la interpretación de un enunciado, es decir, la amplitud del “sistema” que debe tomarse en consideración y de la cual puede variar la propuesta de significado.

Como ya he indicado, el criterio sistemático como pauta interpretativa puede asumir dos formas diferentes implementadas por sus respectivos argumentos “sistemáticos”:³⁰

- a) Tomar en cuenta la ubicación “física” de un enunciado en el texto legal por medio de dos argumentos: el argumento *sedes materiae*, y el argumento *a rubrica*.
- b) Tomar en cuenta las relaciones jerárquicas o lógicas de un enunciado con el resto del sistema jurídico, por medio de tres argumentos: el argumento sistemático en sentido estricto, el argumento *a coherentia*, y el argumento de la no redundancia.³¹

³⁰ Un tratamiento más amplio de los argumentos “sistemáticos” puede encontrarse en EZQUIAGA Ganuzas, F.J. “*La argumentación en la justicia constitucional y otros problemas de aplicación e interpretación del Derecho*”. *Op. cit.*, nota 10, pp. 69 y ss., y 229 y ss.; e ID., “*La argumentación interpretativa en la justicia electoral mexicana*”. *Op. cit.*, nota 13, pp. 119 y ss.

³¹ Denomino *argumento sistemático “en sentido estricto”* al uso más difundido de la interpretación sistemática, es decir, el que para la atribución de significado a una disposición tiene en cuenta el contenido de otras normas o, empleando una expresión usual, su contexto jurídico. El fundamento de esta apelación y lo que justifica su empleo es, al igual que en el resto de los argumentos sistemáticos, la idea de que las normas forman un sistema que obtiene su coherencia del diseño racional realizado por el legislador y de los principios que, como consecuencia de ser un producto racional, lo gobiernan (la idea de que el fundamento del argumento sistemático se encuentra en el postulado de la racionalidad del legislador la expresan por ejemplo, CALSAMIGLIA, A. “*Introducción a la ciencia jurídica*”. Barcelona, Ariel, 1986, p. 98; y LAZZARO, G. “*L’interpretazione sistematica della legge*”. *Op. cit.*, nota 13, p. 152. En el carácter de sistema o de coherencia del ordenamiento jurídico ven el fundamento, entre otros, PIERANDREI, F. “*L’interpretazione delle costituzione*”. *En: Studi di Diritto Costituzionale in*

Con objeto de restringir mi análisis a límites manejables, voy a centrar mi estudio en el primer tipo de argumentos “sistemáticos”. Además, para no dejar mi exposición en una mera presentación teórica, la ilustraré con algunas referencias a decisiones judiciales mexicanas, especialmente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

3. Los argumentos *sedes materiae* y a rubrica

El argumento *sedes materiae*,³² en primer lugar, sería aquél por medio del cual la atribución o justificación del significado de un enun-

memoria di L. Rossi. Milán, 1952. p. 492; BREDIMAS, A. “*Methods of Interpretation and Community Law*”. Amsterdam-Nueva York.Oxford, North-Holland Pub. Co., 1978. p. 44; RIDEAU, J. “*Le rôle de la Cour de justice des Communautés Européennes (Techniques de protection)*”. En: FAVOREU, L. (Dir.) *Cours constitutionnelles Européennes et droits fondamentaux*. París. Economica, 1981. p. 416; MONACO, R. “*Les principes d’interprétation suivis par la Cour de Justice des Communautés Européennes*”. En: PEDONE, A., *Mélanges offerts à Henri Rolin. Problèmes de droit de gens*. París, 1964. pp. 222-223; y PESCATORE, P. “*Introduction à la science du droit*”. *Op. cit.*, nota 13, p. 569.El argumento a cohaerentia sería aquél por el que dos enunciados legales no pueden expresar dos normas incompatibles entre ellas el tratamiento de la coherencia como argumento interpretativo es obra de TARELLO, G. “*La nouvelle rhétorique et le droit. L’argument “a cohaerentia” et l’analyse de la pratique des organes judiciaires*”. *La nouvelle rhétorique -The New Rhetoric. Essai en hommage à Chaïm Perelman* (n.º especial 127-128 de la *Revue Internationale de Philosophie*), Bruselas, 1979, p. 296. *Vid.* sobre el mismo tema, ID., “*L’interpretazione della legge*”. *Op. cit.*, nota 12, p. 361; y PERELMAN, Ch. “*La lógica jurídica y la nueva retórica*”. Trad. esp., Madrid, Civitas, 1979. p. 81.Por último, el argumento de la no redundancia sería aquél, “por el que se excluye la atribución a un enunciado normativo de un significado que ya ha sido atribuido a otro enunciado normativo preexistente al primero o jerárquicamente superior al primero o más general que el primero; debido a que aquella atribución de significado no fuera excluida, nos encontraríamos frente a un enunciado normativo superfluo” (TARELLO, G. “*Teoría dell’interpretazione della legge*”. *Op. cit.*, nota 12, p. 393; ID., “*L’interpretazione della legge*”. *Op. cit.*, nota 12, p. 371; LAZZARO, G. “*Gli argomenti della Corte di Cassazione*”. En: *L’amministrazione della giustizia e la società italiana in trasformazione. Aspetti storici e metodologici*. Varese-Villa Ponti, 1971. p. 17; e ID., “*Argomenti dei giudici, estr. dai lavori della ricerca sull’«Argomentazione giuridica»*”. Turín, patrocinata dal C.N.R., 1970. p. 31; la definición de PERELMAN, Ch. (“*La lógica jurídica y la nueva retórica*”. *Op. cit.*, nota 31, p. 83) es la siguiente: «El argumento económico o hipótesis del legislador no redundante afirma esencialmente que se debe descartar una interpretación cuando, si se admitiera el texto se limitara a repetir lo que ya resultaba de un texto legal anterior y sería por eso mismo superfluo». En la misma línea, PATTARO, E. (“*Introduzione ai concetti giuridici*”. Bologna. Centro Stampa Baiesi, 1978. p., 215) dice que con el argumento económico se presume «un legislador no redundante (que no cae en pleonasmos), el cual, cuando emana una ley, es perfectamente inconsciente de todo el derecho existente, pretende no repetirse, de tal forma que toda disposición legal tenga su significado peculiar, que debe encontrar lugar al lado y separado de cuanto ya, ha sido establecido en leyes preexistentes».

³² También denominado, por lo que inmediatamente se verá, argumento *topográfico*. Véase en ese sentido, VELLUZZI, V. “‘Interpretación sistemática’: ¿un concepto realmente útil? Consideraciones acerca del sistema jurídico como factor de interpretación”. *DOXA*, (21-1):78, 1998.

ciado se realiza a partir del lugar que ocupa en el contexto normativo del que forma parte, ya que se piensa que la localización topográfica proporciona información sobre su contenido por ser fruto de un plan del legislador y, por tanto, manifiesta su voluntad.³³ Un ejemplo de su uso sería el siguiente:

“(...) al situarse el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción II, de la invocada ley procesal electoral [LGSMIME] en el capítulo relativo a la legitimación y personería, su alcance jurídico debe circunscribirse propiamente a la capacidad *ad causam* y *ad procesum* de los sujetos para presentar el medio respectivo, mas no para determinar cuáles son los supuestos de procedencia específicos, ya que éstos están en un capítulo distinto(...)”.³⁴

El argumento *a rubrica*, por su parte, sería aquél por medio del cual la atribución de significado se realiza a partir del título o rúbrica que encabeza el grupo de artículos en el que encuentra ubicado el enunciado, ya que se piensa que los títulos proporcionan información sobre el contenido regulado bajo los mismos, por no ser casuales, sino fruto de un plan del legislador y, por tanto, manifiestan su voluntad.³⁵

Ambos argumentos están muy próximos, y obtienen su justificación en la idea de que existe una sistematización racional de todas las disposiciones de un texto legal,³⁶ que no es casual sino expresión de la voluntad del legislador.³⁷ El razonamiento implícito que se lleva a cabo

³³ Todos los autores que se han ocupado del argumento dan conceptos similares. Cfr. FABREGUETTES, P. “*La logique judiciaire et l’art de juger*”. 2ª ed., París, 1926. p. 385; VIRGA, P., “*Diritto costituzionale*”. 9ª ed., Milán, 1979. p. 315; KALINOWSKI, G. “*Introduzione alla logica giuridica*”. trad. It., Milán, 1971. p. 224; OST, F. “*L’interprétation logique et systématique et le postulat de rationalité du législateur*”. En: VAN DE KERCHOVE, M. (Dir.) *L’interprétation en droit. Approche pluridisciplinaire*, Bruselas, 1978. p. 142; TARELLO, G. “*Teoria dell’interpretazione della legge. Introduzione*”. En: CASTIGNONE, S. y GUASTINI, R. TARELLO, G. *Introduzione teorica allo studio del diritto*, Génova, 1979. p. 398; ID., “*L’interpretazione della legge*”. *Op. cit.*, nota 12, p. 376; LAZZARO, G. “*La funzione dei giudici*”. En: RDProc., 1971. p. 303; ID., “*L’interpretazione sistematica della legge*”. *Op. cit.*, nota 12, p. 113; y VERNENGO, R.J. “*La interpretación jurídica*”. México, 1977. p. 55.

³⁴ Sala Superior, tesis S3ELJ 10/2003. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LOS CIUDADANOS DENUNCIANTES ESTÁN LEGITIMADOS PARA APELAR LA DETERMINACIÓN EMITIDA.

³⁵ OST, F. “*L’interprétation logique et systématique et le postulat de rationalité du législateur*”. *Op. cit.*, nota 33, p. 162. En Italia, vid. BONARETTI, L. “*Il titolo delle legge nel diritto italiano*”. En: *Foro amministrativo*, 1980, I, p. 1579.

³⁶ LAZZARO, G. “*Gli argomenti della Corte di cassazione*”. *Op. cit.*, nota 31, p. 22.

³⁷ TARELLO, G. “*Teoria dell’interpretazione della legge*”. *Op. cit.*, nota 33, p. 398; e ID., “*L’interpretazione della legge*”. *Op. cit.*, nota 12, p. 376.

es doble: por un lado se considera como un atributo del legislador racional su rigurosidad en la ordenación de los textos, que obedece a un criterio sistemático;³⁸ por otro se piensa que esa sistemática, esa disposición lógica de las materias traduce la voluntad del legislador y es una información subsidiaria dirigida al intérprete.³⁹ Por eso éste debe tenerla en cuenta.⁴⁰

Aquí reside precisamente la razón por la que se incluye el argumento *sedes materiae* dentro de los criterios sistemáticos de interpretación. Su uso implica una referencia al sistema, entendido esta vez como la disposición en la que el legislador ha ordenado su producción normativa.⁴¹ Por otro lado, como se verá enseguida, es difícil creer que cuando interviene el argumento *sedes materiae* el intérprete sólo tiene en cuenta la posición física del texto. Parece claro que para esa operación es inevitable, asimismo, un análisis del contenido de las disposiciones que forman el contexto que se va a considerar relevante para atribuir el significado al enunciado dudoso, y en ese sentido no estaría tan alejado de la interpretación sistemática entendida como combinación del contenido de varios preceptos.⁴²

El problema clave que se plantea al utilizar el argumento *sedes materiae* es el mismo que surge siempre en la interpretación sistemática: la determinación del contexto que se va a tener en cuenta. Ya he señalado que a la hora de definir en qué consiste el argumento *sedes materiae* las posturas doctrinales son coincidentes, pero en el momento de concretar el contexto propio de un enunciado afloran las discrepancias. No obstante, a pesar de la diversidad de formas de expresar ese contexto,⁴³ se aprecia entre los autores una clara voluntad

³⁸ Vid. BOBBIO, N. “*Le bon législateur*”. En: HUBIEN, H. *Le raisonnement juridique*. Actes du Congrès mondial de philosophie sociale, Bruselas, 1971. p. 246; y OST, F. “*L’interprétation logique et systématique et le postulat de rationalité du législateur*”. *Op. cit.*, nota 33, p. 162.

³⁹ VERNENGO, R.J. *Op. cit.*, nota 37, p. 62; y OST, F. “*L’interprétation logique et systématique et le postulat de rationalité du législateur*”, *Op. cit.*, nota 33, p. 162.

⁴⁰ De la conexión de los argumentos interpretativos en general, y de los argumentos *a rubrica* y *sedes materiae* en concreto, con la imagen del legislador racional me he ocupado en EZQUIAGA Ganuzas, F.J. “*Argumentos interpretativos y postulado del legislador racional*”, pp. 91 y 92.

⁴¹ Vid. TARELLO, G. “*L’interpretazione della legge*”. *Op. cit.*, nota 12, p. 376.

⁴² LAZZARO, G. “*L’interpretazione sistematica della legge*”, *Op. cit.*, nota 13, pp. 123-124.

⁴³ “Otras normas” (KALINOWSKI, G. *Introduzione alla logica giuridica*). *Op. cit.*, nota 33, p. 224), “un cuerpo de artículos” (OST, F. “*L’interprétation logique et systématique et le postulat de rationalité du législateur*”. *Op. cit.*, nota 33, p. 142), o “el sistema del código” (TARELLO, G. “*L’interpretazione della legge*”. *Op. cit.*, nota 12, p. 376).

de indefinición o de generalidad,⁴⁴ aunque alguno exija como requisito, al menos deseable, el que el texto sea mínimamente complejo.⁴⁵ Lo que parece claro es que la interpretación por medio del argumento *sedes materiae* lleva siempre a acotar un determinado contexto, a crear dentro del sistema jurídico un sistema más pequeño que se considera propio del texto que va a ser interpretado y que en ocasiones podría coincidir con la totalidad del sistema jurídico que se convertiría así en contexto propio de una disposición singular.⁴⁶

La limitada fuerza persuasiva de los argumentos *a rubrica* y *sedes materiae* es la que explica que no sea infrecuente que sean invocados conjuntamente, como en la siguiente decisión:

“(…) desde una perspectiva sistemática, debe tenerse presente que el referido artículo 16 [del Código Electoral del Estado de México] **forma parte del Capítulo Primero, denominado: De los Requisitos de Elegibilidad, correspondiente al Título Tercero del Libro Primero del propio código electoral local**, lo cual indica que el mencionado requisito de: *contar con la credencial para votar respectiva* constituye un requisito de elegibilidad(…)”⁴⁷

En definitiva, los argumentos *sedes materiae* y *a rubrica* se apoyan en la presunción, no absoluta sino con la posibilidad de prueba en contrario, como inmediatamente se verá, del empleo de una adecuada y precisa técnica legislativa que ubica y rotula cada norma como corresponde. Así se aprecia en esta decisión:

“A su vez, el Capítulo XI del Libro Primero de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de aplicación supletoria en la materia conforme a una interpretación sistemática de los numerales 1 y 2 del propio ordenamiento legal, establece las formalidades que se deban observar para llevar a cabo las

⁴⁴ Por ejemplo KALINOWSKI, G. (“*Introduzione alla logica giuridica*”). *Op. cit.*, nota 33, p. 224) menciona tanto “otras normas” como “todo el ordenamiento jurídico”; y VERNENGO, R.J. (“*La interpretación jurídica*”). México, D.F., UNAM, 1977. p. 55) se refiere a la ubicación de la norma “en la ley, en la institución o en el derecho positivo”.

⁴⁵ LAZZARO, G. (“*L’interpretazione sistematica della legge*”). *Op. cit.*, nota 13, p. 113.

⁴⁶ VERNENGO, R.J. (“*La interpretación jurídica*”). *Op. cit.*, nota 33, p. 61.

⁴⁷ Sala Superior, tesis S3ELJ 05/2003. CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA VIGENTE. CONSTITUYE UN REQUISITO PARA OBTENER REGISTRO COMO CANDIDATO Y SER VOTADO, CUYO CUMPLIMIENTO ACARREA INELEGIBILIDAD (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES). Compilación de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2010, vol. 1, pp. 226-229.

notificaciones y, en el artículo 27, párrafo uno, determina que las personales se harán al interesado a más tardar al día siguiente al en que se emitió la resolución correspondiente, debiendo llevarse a cabo en el domicilio de éste; señala también que en el evento de no encontrar al interesado, la notificación se entenderá con la persona que esté en el lugar.

El Libro Tercero de la ley adjetiva mencionada, regula el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; no obstante ello, conforme lo dispone el artículo 6 párrafo 1 del mismo ordenamiento legal, respecto del trámite, sustanciación y resolución, debe estarse a las disposiciones generales contenidas en el Título Segundo, denominado «De las Reglas Comunes Aplicables a los Medios de Impugnación».⁴⁸

A pesar de que su uso está bastante extendido, e incluso reconocido en algunos países a nivel constitucional,⁴⁹ creo que puede afirmarse que los argumentos sedes *materiae* y *a rubrica* por sí mismos poseen una fuerza persuasiva débil y ceden frecuentemente frente a otros argumentos interpretativos, por lo que su carácter es básicamente auxiliar. Una de las debilidades más destacadas del argumento *a rubrica*, por ejemplo, se fija en el hecho de que sólo excepcionalmente el título de una ley o de cualquier otro documento normativo es sometido a votación en el parlamento, por lo que sólo puede ser considerada una indicación al intérprete que no le vincula para establecer el significado de los artículos.⁵⁰

Por todo ello, para incrementar la persuasividad de este tipo de argumentos es conveniente que vayan acompañados de otros instru-

⁴⁸ Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave SUP-JDC-403/2008 de fecha 11 de junio de 2008.

⁴⁹ Es el caso, por ejemplo, de la Constitución colombiana, cuyo artículo 158 indica que “Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas”. Posteriormente el artículo 169, siempre de la Constitución de Colombia, recalca “El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”.

⁵⁰ OST, F. “*L’interprétation logique et systématique et le postulat de rationalité du législateur*”. *Op. cit.*, nota 33, p. 142; LAZZARO, G. “*L’interpretazione sistematica della legge*”. *Op. cit.*, nota 13, p. 113; FABREGUETTES, P. “*La logique judiciaire et l’art de juger*”. *Op. cit.*, nota 33, pp. 392-393; y KALINOWSKI, G. “*Introduzione alla logica giuridica*”. *Op. cit.*, nota 33, p. 224.

mentos interpretativos, es decir, formando parte de un razonamiento. En ese caso sí están en condiciones de desplegar todos sus efectos, como en el siguiente ejemplo:

“desde una perspectiva sistemática, debe tenerse presente que el referido artículo 16 forma parte del Capítulo Primero, denominado: *De los Requisitos de Elegibilidad*, correspondiente al Título Tercero del Libro Primero del propio código electoral local, lo cual indica que el mencionado requisito de: *contar con la credencial para votar respectiva* constituye un requisito de elegibilidad, mismo que fue establecido por el legislador ordinario en ejercicio de la facultad y competencia democrática que le confieren tanto el artículo 35, fracción II, de la Constitución federal como el 29, fracción II, de la Constitución local para fijar, a través de una ley, las calidades (requisitos, circunstancias o condiciones) necesarias para que un ciudadano pueda ser votado, sin que el mencionado requisito resulte irrazonable o desproporcionado ni, en forma alguna, haga nugatorio el derecho político-electoral fundamental a ser votado sino, más bien, atienda al principio constitucional rector de certeza electoral”.⁵¹

Como puede observarse, la conclusión interpretativa sugerida por la combinación de los argumentos *sedes materiae* y *a rubrica* [“desde una perspectiva sistemática, debe tenerse presente que el referido artículo 16 forma parte del Capítulo Primero, denominado: *De los Requisitos de Elegibilidad*, correspondiente al Título Tercero del Libro Primero del propio código electoral local, lo cual indica que el mencionado requisito de: *contar con la credencial para votar respectiva* constituye un requisito de elegibilidad”] es confirmada con una *interpretación sistemática* [“mismo que fue establecido por el legislador ordinario en ejercicio de la facultad y competencia democrática que le confieren tanto el artículo 35, fracción II, de la Constitución federal como el 29, fracción II, de la Constitución local para fijar, a través de una ley, las calidades (requisitos, circunstancias o condiciones) necesarias para que un ciudadano pueda ser votado”] y por una *interpretación a partir de los principios* [“sin que el mencionado requisito resulte irrazonable

⁵¹ Sala Superior, tesis S3ELJ 05/2003. CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA VIGENTE. CONSTITUYE UN REQUISITO PARA OBTENER REGISTRO COMO CANDIDATO Y SER VOTADO, CUYO CUMPLIMIENTO ACARREA INELEGIBILIDAD (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES). Compilación de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2010, vol. 1, pp. 226-229.

o desproporcionado ni, en forma alguna, haga nugatorio el derecho político-electoral fundamental a ser votado sino, más bien, atienda al principio constitucional rector de certeza electoral”].

Otro ejemplo de una argumentación muy bien armada en la que interviene el argumento *sedes materiae* pero apoyado por otros argumentos que confieren a la solución adoptada una fuerte persuasividad es el siguiente:

“La interpretación histórica, lógica y sistemática del artículo 137 bis del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal revela que, aun cuando tal precepto, en su primer párrafo, antes de las reformas publicadas el 24 de mayo de 1996, establecía que la caducidad de la instancia operaría por el transcurso de «ciento ochenta días hábiles» contados a partir de la notificación de la última determinación judicial, sin que hubiere promoción de cualquiera de las partes, en tanto que el texto reformado establece para el efecto «ciento veinte días», los cuales no califica de «hábiles»; de allí no se sigue que tal lapso se deba computar en días naturales, con base en lo siguiente: a) el argumento *sedes materiae*, esto es, por el lugar que ocupa el citado artículo en el contexto normativo de que forma parte, o sea, en el capítulo «De los términos judiciales», lo cual evidencia que la forma en que se ha de computar el tiempo de inactividad procesal para que opere la caducidad, debe ser acorde a lo dispuesto en dicho capítulo; b) el principio de la no redundancia, por virtud del cual se considera que el legislador, por economía, no repite el significado que ya estableció en otro precepto, de manera que si en los artículos 131 y 64 del propio ordenamiento, el legislador sentó que en el cómputo de los términos no deben incluirse los días en que no puedan tener lugar actuaciones judiciales, esto es, en días inhábiles, es evidente que si en el artículo 137 bis no calificó los días de «hábiles», fue por no redundar en un aspecto que ya había establecido; aplicación de dicho principio que se corrobora con el dictamen de la Cámara de Senadores, pues pese a que al abordar la modificación del plazo de caducidad se menciona expresamente el tiempo para la caducidad en «días hábiles», en ese propio documento, al expresar la propuesta del artículo, la cual fue aceptada en sus términos, la citada Cámara no incluyó la expresión «hábiles»; c) lo dispuesto en el artículo 11 del Código Civil para el Distrito Federal, que dice: «Las leyes que establecen excepción a las reglas generales no son aplicables a caso alguno que no esté expresamente especificado en las mismas leyes.» porque de las disposiciones adjetivas reforma-

das se advierte que el legislador no calificó ningún plazo en «días hábiles», sólo al reformar el artículo 300 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal se refirió a «días naturales», lo cual pone de manifiesto que el legislador expresamente señaló la excepción a la regla; d) el argumento teleológico relativo a la satisfacción de la finalidad de la reforma que en cuanto al tópico en estudio, consistente en reducir el plazo para que opere la caducidad, para con ello sancionar la falta de interés de las partes, y disminuir los costos que eroga el Estado por el cúmulo de asuntos paralizados en los juzgados, finalidad que se satisface al reducir el término de 180 días hábiles a 120 días hábiles; y e) porque son las actuaciones judiciales las que interrumpen el lapso establecido para que opere la caducidad, y éstas sólo pueden llevarse a cabo en días y horas hábiles”.⁵²

Esa misma contundencia argumentativa se observa en este otro ejemplo, en el que se corrige una interpretación aislada por medio de la interpretación sistemática, y se combinan argumentos justificadores de la interpretación decidida, con argumentos que quitan valor a las propuestas alternativas de significado:

“En lo referente al recurso de apelación, el párrafo primero del artículo 1339 del Código de Comercio prevé que sólo son recurribles las resoluciones que se dicten durante el procedimiento y las sentencias que recaigan en negocios cuyo valor exceda de doscientos mil pesos. El párrafo segundo establece que las sentencias que fueren recurribles, conforme al párrafo anterior, lo serán mediante el recurso de apelación, que se admitirá en ambos efectos, salvo cuando la ley expresamente determine que lo sea sólo en efecto devolutivo. Si se atiende a la literalidad del párrafo primero de este artículo y se aísla de los demás preceptos con los que guarda relación, podría considerarse, a contrario sensu, que todas las resoluciones de procedimiento que se emitan por el Juez de la causa en negocios cuyo valor no exceda de doscientos mil pesos, por concepto de suerte principal, sean decretos, autos, sentencias interlocutorias o sentencias definitivas, no admiten en su contra ningún tipo de recurso ordinario, en atención a que lo contrario al concepto genérico recurrible es el otro concepto general irrecurrible, y el alcance gramatical de este vocablo excluye toda posibilidad de impugnación a través de cualquier recurso, de todas las determinaciones y actuaciones de los juicios

⁵² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª época, Tomo XXII, julio de 2005, p. 1391.

que comprende. Sin embargo, una interpretación sistemática, con apego al criterio interpretativo **sedes materiae**, conforme al cual la ubicación de las disposiciones legales dentro de la organización estructural de un ordenamiento puede constituir un factor importante, para la asignación de su sentido y extensión normativa, conduce a establecer que el único recurso que se excluyó en el artículo 1339 del Código de Comercio, respecto de los negocios de cuantía menor a doscientos mil pesos, fue el de apelación, para conservar intocado el sistema en relación con los demás recursos.

En primer lugar, porque el artículo 1339 del Código de Comercio está en el capítulo XXV, que se denomina «De la apelación», lo que comunica directamente, en principio, que los artículos que comprende los destinó el legislador para regular los recursos de apelación y no a los medios de impugnación, cuya regulación se encuentra en otros capítulos del mismo código.

Un segundo elemento se encuentra en el segundo párrafo del propio precepto legal donde se define, que la recurribilidad del primer párrafo se refiere al recurso de apelación, al decir: «Las sentencias que fueren recurribles, conforme al párrafo anterior, lo serán por la apelación ...», lo que lleva a que la idea opuesta irrecurribilidad, debe entenderse también como inimpugnabilidad a través del recurso de apelación.

En tercer lugar, al acudir directamente a la exposición de motivos que dio lugar a las reformas mencionadas, se aprecia que éstas tienen por objeto dotar de mayor seguridad jurídica al ciudadano, mediante la agilización y eficientación de los procesos mercantiles, expeditando así la impartición de justicia sin denuesto de las garantías constitucionales de debido proceso legal y exacta aplicación de la ley. Por otro lado se propone adoptar un nuevo sistema de recursos cuyo objeto es dar mayor celeridad al procedimiento.

Al ser así, la interpretación teleológica conduce a la sola exclusión del recurso de apelación y no a la de los otros recursos.

Otro argumento interpretativo para apoyar el criterio que aquí se sostiene, se sustenta en la aplicación del principio recogido en el artículo 11 del Código Civil Federal, relativo a que las leyes que establecen excepción a las reglas generales no son aplicables a ningún caso que no esté expresamente especificado en las mismas, pues si la regla general es la recurribilidad de las resoluciones judiciales, la irrecurribilidad resulta la excepción y, por tanto, debe interpretarse y aplicarse estrictamente.

Finalmente, la interpretación del artículo 1339 del código mercan-

til en el sentido que excluye todo medio de defensa contra cualquier proveído o auto en asuntos de cuantía menor a doscientos mil pesos, produciría efectos contrarios a los pretendidos con la reforma, pues la finalidad consistió claramente en acortar el tiempo de duración de este tipo de asuntos, para hacer más pronta la impartición de justicia y, de alguna manera, reducir sus costos, pero la posible interpretación que se realiza, aunque evitaría que los tribunales se distrajeran en resolver recursos de revocación y de reposición, también produciría por consecuencia final una dilación mayor del dictado final e irrevocable de la sentencia definitiva, si se atiende a la realidad actual de la litigiosidad en nuestro país, donde gran parte de los asuntos ordinarios llegan al juicio de amparo directo, en el cual pueden hacerse valer las violaciones procesales que no tengan ejecución de imposible reparación, si afectan las defensas del quejoso y trascienden al resultado del fallo, pues si el Juez de la causa ordinaria llegó a incurrir en algunos errores durante el procedimiento, no quedaría en aptitud de corregirlos de inmediato, mediante el recurso de revocación que pudieran hacer valer las partes, y se vería obligado a continuar el procedimiento (quizá desde el inicio) hasta su conclusión, a fin de que el afectado quedare en aptitud de hacer valer la violación ante el Tribunal Colegiado de Circuito, que de acogerla, traería como consecuencia la reposición del procedimiento, dejando sin efecto todas o gran parte de las actuaciones del trámite del Juez responsable, con lo que se habría perdido más tiempo del que se empleaba en la apelación en el sistema anterior.

En cambio, con la interpretación que aquí se postula, a pesar de quedar excluido el recurso de apelación, las partes quedan en aptitud de hacer valer el recurso de revocación contra todos los autos y decretos, lo que confiere al juzgador la posibilidad de remediar con facilidad y de manera inmediata, los errores en que hubiere incurrido, y le da mayor probabilidad de solidez al procedimiento, y con esto disminuye los de su reposición a través del juicio constitucional⁵³.

Esta frecuente combinación con otros argumentos les otorga una mayor fuerza justificativa cuando colaboran todos ellos a favor de una misma interpretación, como sucedía en los ejemplos anteriores. Sin embargo, la debilidad de los argumentos *sedes materiae* y *a rubrica* queda patente al ceder frecuentemente frente a otras formas de interpretación:

⁵³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, julio de 2010, p. 1860.

“Por otra parte, si bien los artículos 101 y 103 del Reglamento invocado, los cuales establecen la convocatoria a los candidatos electos a rendir protesta y las fechas de instalación e inicio de funciones de los órganos del Partido de la Revolución Democrática, se encuentran en el Capítulo Tercero del Título Séptimo, que regula la etapa de resultados de las elecciones, la cual es anterior a la etapa de calificación, la que, a su vez, comprende lo relativo a los medios de impugnación, lo cierto es que de la interpretación sistemática de estos preceptos en relación con los que fijan las reglas aplicables a todo el procedimiento electoral se puede concluir que la resolución de los recursos de inconformidad debe ser previa a que los candidatos que obtuvieron la constancia de mayoría rindan la protesta y asuman los cargos correspondientes.

En efecto, de los artículos 98, 100, 105, 107 y 112, del Reglamento General de Elecciones y Consultas del Partido de la Revolución Democrática, se advierte la existencia de una serie concatenada y sucesiva de actos que conforman el procedimiento electoral interno, para la renovación, entre otras, de las dirigencias estatales”.⁵⁴

En este extracto se comprueba que la conclusión interpretativa obtenida a partir de la ubicación de una disposición es corregida como consecuencia de una interpretación sistemática de la misma con otras disposiciones del documento normativo. No obstante, la fuerza ideológica del postulado de la racionalidad del legislador es tal, que inmediatamente es restaurada la sistemática legislativa advirtiendo de la relevante ordenación del procedimiento electoral interno (“de los artículos 98, 100, 105, 107 y 112, del Reglamento General de Elecciones y Consultas del Partido de la Revolución Democrática, se advierte la existencia de una serie concatenada y sucesiva de actos que conforman el procedimiento electoral interno”).

De los ejemplos analizados se pueden deducir dos directivas interpretativas respecto al uso de los argumentos *sedes materiae* y *rubrica*: en primer lugar, y con carácter general, a un enunciado normativo se le debe atribuir el significado sugerido por el lugar que ocupa en el texto legal del que forma parte y por el título que lo encabeza; pero, en segundo lugar, siempre que el significado así obtenido no sea

⁵⁴ Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave SUP-JDC-389/2008, de fecha once de junio de dos mil ocho.

incompatible con otra disposición del mismo texto u otro superior. Se trata en definitiva de tomar en consideración la sistemática que el legislador utiliza al redactar sus textos, ya que son muestra de su voluntad y, como tales, un importante criterio de interpretación, pero sin que eso lesione de alguna forma el principio de la coherencia del ordenamiento, jerárquicamente más importante y que, por tanto, debe estar presente en toda actividad interpretativa.

Como se aprecia al analizar muchos argumentos interpretativos, la clasificación de las técnicas interpretativas e incluso su separación de los medios de integración del sistema jurídico, es notoriamente artificial y, en ocasiones, inadecuada para reflejar adecuadamente la práctica de la aplicación judicial del Derecho. En el siguiente fragmento creo que se aprecia con bastante nitidez, por un lado, que en el fondo la argumentación *sedes materiae* no es más que una subespecie de la interpretación sistemática, y, por otro, que los dos argumentos analizados en este apartado pueden ser empleados en ocasiones como instrumentos para la solución de lagunas normativas:

“Por otra parte, en el caso particular del entonces vigente Código Electoral del Distrito Federal, su artículo 1, primer párrafo, claramente precisaba que sus disposiciones eran «de orden público y de observancia general» y que el artículo 3, primer párrafo de dicho ordenamiento indicaba que la «aplicación de las normas de este Código corresponde al Instituto Electoral del Distrito Federal, al Tribunal Electoral del Distrito Federal y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, quienes tendrán la obligación de preservar su estricta observancia y cumplimiento».

Por su parte, el artículo 18, segundo párrafo, del referido ordenamiento prescribía que en el Distrito federal los ciudadanos podían asociarse políticamente en las figuras de partidos políticos nacionales y agrupaciones políticas locales; esta prescripción se ubicaba dentro del Libro Segundo denominado «De las Asociaciones Políticas», precisamente en el Título Primero llamado «Disposiciones Preliminares».

Por otra parte, El Instituto Electoral del Distrito Federal estaba facultado por el artículo 367, inciso g), del ordenamiento vigente en su momento, para conocer las infracciones que cometieran las asociaciones políticas en general, de las cuales los partidos políticos eran una especie.

Por otra parte, el artículo 368, inciso a) de la misma normatividad, prescribía que las asociaciones políticas serían sancionadas si incumplían con las obligaciones, o por cualquier medio violaran las prohibiciones y demás disposiciones aplicables al código antes vigente.

Por lo tanto, contrariamente a lo afirmado por el partido actor, la prescripción contenida en el artículo 10, segundo párrafo del Código Electoral del Distrito Federal aplicable en su momento, sí preveía una sanción en caso de desacato, por lo que carece de fundamento la afirmación del referido partido”.⁵⁵

En primer lugar, los argumentos *sedes materiae* y *a rubrica*, como puede verse en la primera parte de la cita, no consisten tanto en tener en cuenta el rubro que encabeza una serie de artículos, o la ubicación de uno de ellos en un documento normativo para extraer de ese hecho conclusiones interpretativas. En casi todos sus usos es inevitable una *comparación* entre un rubro y otro, o entre la ubicación de una disposición y la de otra. Ese dato es el que otorga la justificación del significado.

En segundo lugar, en el caso transcrito hace un momento, los argumentos *a rubrica* y *sedes materiae* permiten justificar que los partidos políticos nacionales (junto a las agrupaciones locales) son una subespecie de las asociaciones políticas (y por tanto el Instituto Electoral del Distrito Federal está facultado para conocer las infracciones que cometan), porque están regulados en un Libro del Código Electoral del Distrito Federal llamado “De las Asociaciones Políticas”. Podría parecer a primera vista que, al no estar mencionados expresamente los partidos, se habría producido una laguna, pero la colocación de éstos en el Libro dedicado a las asociaciones políticas hace que esa laguna sea únicamente *aparente*, y que esté justificado aplicarles el mismo régimen jurídico previsto para estas últimas.

Por último, me parece interesante resaltar la utilidad del argumento *a rubrica* para la interpretación de las Tesis de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Me remito para ello a las palabras del Magistrado Leonel Castillo González:⁵⁶

⁵⁵ Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al juicio de revisión constitucional electoral, identificado con la clave SUP-JRC-96/2008, de fecha siete de mayo de dos mil ocho.

⁵⁶ CASTILLO González, L. “*Sistema rector de la jurisprudencia electoral*”. En: Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Volumen Jurisprudencia. México, D.F., Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005, pp. XIX y XX.

“Históricamente han existido tres sistemas principales para la redacción de la jurisprudencia: 1. En las primeras épocas del *Semanario Judicial de la Federación*, no se elaboraban tesis específicas, pues sólo se publicaban las ejecutorias completas, antecedidas de alguna información orientadora sobre sus contenidos y algunas interrogantes denotativas de los temas principales tratados; 2. En la quinta época del *Semanario* predominó la forma empleada para la redacción de leyes, consistente en la proposición con el resultado de la interpretación o criterio adoptado, sin mayor explicación, y 3. En las últimas épocas se ha optado por la forma consistente en precisar la tesis y agregar sucintamente las razones y argumentos justificativos de su adopción, **antecedidos de un rubro breve compuesto con las palabras necesarias para informar al lector sobre el contenido de la tesis.**

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha inclinado, ordinariamente, por la tercera forma de las mencionadas, lo que el autor de estas líneas considera apegado a la naturaleza jurídica de la jurisprudencia obligatoria, pues ésta no tiene por objeto emitir disposiciones generales, abstractas e impersonales de carácter imperativo, sino aplicar las leyes a los casos concretos, y cuando para esto resulte necesario interpretar o integrar los ordenamientos, lo debe hacer a través de una justificación argumentativa suficiente y persuasiva, con los métodos de interpretación existentes, para cumplir, inclusive aquí, con la obligación de fundar y motivar impuesta constitucionalmente a los juzgadores”.

En consonancia con ello, la propia Sala Superior ha empleado en distintas ocasiones el rubro de la Tesis para interpretar su contenido y alcance, dando así pleno sentido interpretativo a esa exigencia, como en el siguiente ejemplo:

“No es óbice a lo anterior, la circunstancia de que los terceros interesados citen la tesis X/2008 relevante dictada por esta Sala Superior cuyo rubro es: **«FÓRMULA DE CANDIDATOS A CARGOS PARTIDISTAS. LA NEGATIVA A REGISTRARLA NO PUEDE SER IMPUGNADA INDIVIDUALMENTE POR UNO DE SUS INTERGRANTES».**

Esto es así, porque el criterio contenido en dicha tesis no es aplicable al caso concreto, pues como se advierte del rubro de la tesis, esta hace referencia como acto impugnado a la negativa de registrar la fórmula de candidatos a cargos partidistas, mientras que en la especie, la resolución impugnada tiene que ver con los resultados de una

elección para ocupar cargos de dirigentes del Partido de la Revolución Democrática”.⁵⁷

La debilidad persuasiva de los argumentos *sedes materiae* y *a rubrica* antes señalada, queda aún más patente cuando se analiza su uso para la interpretación de Tesis, que cuando se emplea para la interpretación de disposiciones normativas, ya que en el primer caso es más evidente todavía que el rubro es escrito tras la redacción de la Tesis. Es cierto que también en ese acto puede reflejarse la voluntad (en este caso) de la Sala Superior, pero no deja de conformar un círculo vicioso el hecho de que el título se elabore después de la Tesis, y que luego ese mismo rubro sirva para la interpretación de ésta.

4. Funciones interpretativas de los argumentos *sedes materiae* y *a rubrica*

Aunque en el punto anterior ya se han visto las posibilidades que para la interpretación ofrecen los argumentos *a rubrica* y *sedes materiae*, creo importante advertir que ambos pueden tener tanto una función negativa, como una función positiva.⁵⁸

La función negativa puede ser entendida a su vez en dos sentidos: en primer lugar, cuando por la intervención del argumento se rechaza una interpretación, ya que de aceptarse se pondría de manifiesto el desorden del legislador en la promulgación de sus disposiciones, por ejemplo, una redundancia;⁵⁹ y en segundo lugar, cuando el significado de un enunciado se atribuye por su no inclusión en un contexto normativo determinado.

⁵⁷ Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaía al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave SUP-JDC-444/2008 y su acumulado SUP-JDC-445/2008, de fecha dieciséis de julio de dos mil ocho.

⁵⁸ Distinción, aunque no en esos términos, hecha también por LAZZARO, G. “*L’interpretazione sistematica della legge*”. *Op. cit.*, nota 13, pp. 121-122. La sigue igualmente CHIASSONI, P. “*La giurisprudenza civile. Metodi d’interpretazione e tecniche argomentative*”. *Op. cit.*, nota 12, p. 603.

⁵⁹ Por ejemplo, en el asunto publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª época, Tomo XXXIII, junio de 2011, p. 1556, se alude al argumento *sedes materiae* para justificar una interpretación, porque de lo contrario “habría sido una simple redundancia legislativa sin sentido, el prever dos fracciones para disponer que el anotado principio y sus excepciones deben ser las mismas, contrario a los criterios de economía y no repetición normativa; por lo cual, el intérprete, al atribuir significado a los enunciados normativos, puede atender que cada disposición tenga su significado específico como lo hizo el legislador”. De igual modo, en

La función positiva se daría en aquellas situaciones en las que la intervención de los argumentos sirve para atribuir un significado a un enunciado, bien justificando esa interpretación por el hecho de estar incluido en un determinado contexto normativo, bien deduciendo ese sentido del contexto en el que se halla el enunciado.

En el primer caso, el argumento encuentra su fundamentación, al igual que en otras funciones que ya hemos visto, en la voluntad del legislador. Se considera que la agrupación de los artículos en secciones y capítulos, bajo rubros determinados, tiene una trascendencia mayor que la de la simple distribución material. Si el autor del texto adopta una sistemática concreta es debido a que todos los enunciados incluidos en una sección, capítulo, título, etc., o tras un cierto título, comparten ciertas características o principios comunes que son de ayuda para la labor interpretativa.

En cuanto a la función interpretativa del contexto en el que se encuentra situado el precepto a interpretar, consiste en atribuirle el significado sugerido por su entorno normativo. Con este uso de los argumentos *sedes materiae* y *a rubrica* prácticamente nos adentramos ya en la auténtica interpretación sistemática, entendida como aquella que recurre al contenido de otras normas para comprender un enunciado dudoso. Incluimos sin embargo aquí algunas apelaciones al contexto, por el carácter abstracto que tienen. En ellas no se recurre al contenido de los preceptos que circundan al de dudoso significado, sino que éste es atribuido en función del “contexto”, porque éste así lo sugiere. Pero la conexión del argumento *sedes materiae* con una argumentación sistemática en sentido estricto requiere alguna explicación adicional.

el caso que puede consultarse en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª época, Tomo XXII, julio de 2005, p. 1391, se complementa el uso del argumento topográfico con esta alusión para justificar la interpretación efectuada: “el principio de la no redundancia, por virtud del cual se considera que el legislador, por economía, no repite el significado que ya estableció en otro precepto, de manera que si en los artículos 131 y 64 del propio ordenamiento, el legislador sentó que en el cómputo de los términos no deben incluirse los días en que no puedan tener lugar actuaciones judiciales, esto es, en días inhábiles, es evidente que si en el artículo 137 bis no calificó los días de «hábiles», fue por no redundar en un aspecto que ya había establecido; aplicación de dicho principio que se corrobora con el dictamen de la Cámara de Senadores, pues pese a que al abordar la modificación del plazo de caducidad se menciona expresamente el tiempo para la caducidad en «días hábiles», en ese propio documento, al expresar la propuesta del artículo, la cual fue aceptada en sus términos, la citada Cámara no incluyó la expresión «hábiles».

No es infrecuente leer entre los tratadistas de la argumentación jurídica que la naturaleza del argumento *sedes materiae* es puramente textual y no sistemática, ya que “la idea de sistema aquí no desempeña un papel determinante en la atribución de significado, sino que, en buena medida, está ligada al contexto literal-textual, es decir, al significado que las disposiciones asumen en el lenguaje ordinario o técnico-jurídico y en su conexión sistemática, así como a la intención del legislador, sin que haya aquí un relación estrecha entre la atribución de significado al texto normativo y el sistema jurídico entendido como un sistema tendencialmente coherente”.⁶⁰ No obstante, la práctica judicial muestra que es prácticamente imposible tomar como un dato relevante para la atribución de significado el contexto normativo del enunciado sin darle un significado. En ese sentido, los argumentos *a rubrica* y *sedes materiae* podrían ser considerados como auxiliares del argumento sistemático en sentido estricto: serían precisamente ellos los que proporcionarían la justificación del contexto normativo relevante para la atribución del significado. Dicho de otro modo, estaría justificado conectar sistemáticamente enunciados normativos agrupados bajo el mismo rubro, o en el mismo libro, título, capítulo o sección. Un ejemplo puede encontrarse en el siguiente asunto:

“una interpretación sistemática, con apego al criterio interpretativo *sedes materiae*, conforme al cual la ubicación de las disposiciones legales dentro de la organización estructural de un ordenamiento puede constituir un factor importante, para la asignación de su sentido y extensión normativa, conduce a establecer que el único recurso que se excluyó en el artículo 1339 del Código de Comercio, respecto de los negocios de cuantía menor a doscientos mil pesos, fue el de apelación, para conservar intocado el sistema en relación con los demás recursos.

En primer lugar, porque el artículo 1339 del Código de Comercio está en el capítulo XXV, que se denomina «De la apelación», lo que comunica directamente, en principio, que los artículos que comprende los destinó el legislador para regular los recursos de apelación y no a los medios de impugnación, cuya regulación se encuentra en otros capítulos del mismo código”.⁶¹

⁶⁰ VELLUZZI, V. “‘Interpretación sistemática’: ¿un concepto realmente útil?. Consideraciones acerca del sistema jurídico como factor de interpretación”. *Op. cit.*, nota 32, p. 78.

⁶¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª época, Tomo XXXII, julio de 2008, p. 1860.

Como puede apreciarse, el uso del argumento exige la atribución de significado del rubro y, a partir de él, a los enunciados que encabeza de sentido dudoso y otros agrupados en otro capítulo diverso.

5. Conclusiones

Como ya ha quedado indicado más arriba, la fuerza persuasiva de los argumentos que están siendo analizados procede de la figura ideal del legislador racional, un ser imaginario y perfecto, dotado de los atributos de la racionalidad, y que personificaría (y ocultaría) la multiplicidad de autoridades normativas y de opciones ideológicas que concurren en la producción del Derecho en los sistemas parlamentarios. Pero ese postulado imaginario no puede convertirse en una coartada para reconstruir racionalmente desde la judicatura un discurso legislativo caótico. Me explico:

He indicado antes que en la base de estos argumentos subyace la idea de que el Derecho es el resultado de un plan racional de los órganos legislativos que se manifestaría en la sistematización de los documentos normativos y en los títulos, por lo que reflejaría su voluntad.⁶² Pero me parece importante advertir que ese sería el resultado de la intervención de argumentos como los sistemáticos, pero no una cualidad intrínseca del sistema jurídico producido por las diferentes autoridades normativas. Mi intención es prevenir frente a usos “ingenuos” de la racionalidad del legislador como el que se aprecia en la siguiente resolución:

“Adicionalmente, conforme al postulado del legislador racional y la interpretación *sedes materiae*, si la Ley de Amparo es un ordenamiento con determinada sistematización racional en todas sus disposiciones, como expresión de la voluntad de su creador y no como una casualidad, es de concluir que esta rigurosidad de prever diferentes causas de improcedencia (artículo 73) y reglas al principio de definitividad localizadas en dos fracciones distintas, según de qué tipo de órganos provengan los actos reclamados, guarda un sentido o racionalidad básica: disponer hipótesis diferenciadas que toman

⁶² Como ya he indicado, sobre esta cuestión me he ocupado en EZQUIAGA Ganuzas, F.J., “Argumentos interpretativos y postulado del legislador racional”. *Op. cit.*, nota 10, pp. 91 y 92.

en cuenta la naturaleza jurídica del acto, el tipo de autoridad y trascendencia de las violaciones, sin poder descontextualizar tales excepciones del apartado en que están reguladas y de la distinta manera en que aplica la fuerza del principio de definitividad”.⁶³

Naturalmente que la invocación de la presunta racionalidad del legislador se efectúa porque el postulado permite justificar un significado por el que se ha optado, pero no sería difícil igualmente rechazar esa solución invocando la racionalidad del legislador manifestada de otro modo. Por eso es tan necesario apoyar la argumentación *sedes materiae* y *a rubrica* con otros argumentos.

6. Bibliografía

BONARETTI, L. “*II titolo delle legge nel diritto italiano*”. En: *Foro amministrativo*, 1980, I.

BOBBIO, N. “*Le bon législateur*”. En: HUBIEN, H. *Le raisonnement juridique*. Actes du Congrès mondial de philosophie sociale, Bruselas, 1971.

BREDIMAS, A. “*Methods of Interpretation and Community Law*”. Amsterdam-Nueva York.Oxford, North-Holland Pub. Co., 1978.

CALSAMIGLIA, A. “*Introducción a la ciencia jurídica*”. Barcelona, Ariel, 1986.

CASTILLO González, L. “*Sistema rector de la jurisprudencia electoral*”. En: *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*. Volumen Jurisprudencia. México, D.F., Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.

CHIASSONI, P. “*La giurisprudenza civile. Metodi d’interpretazione e tecniche argomentative*”. Milán, Giuffrè, 1999.

CHIERCHIA, P.M. “*L’interpretazione sistematica della Costituzione*”. Pádua, CEDAM, 1978.

EASTON, D. “*El enfoque sistemático de la vida política*”, trad. esp., en: MORODO, R. Y PASTOR, M. (ed.), *Lecturas de ciencia política. Enfoques teóricos*, Madrid, Tucur Ediciones, 1975.

EZQUIAGA Ganuzas, F.J., “*Aciertos y fallos judiciales*”. En: MALEM, J,

EZQUIAGA, F.J. y ANDRÉS, P. *El error judicial. La formación de los jueces*, Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2009.

⁶³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª época, Tomo XXXIII, junio de 2011, p. 1556.

EZQUIAGA Ganuzas, F.J., “Argumentación e interpretación. La motivación de las decisiones judiciales en el Derecho peruano”. Ed. Grijley, 2011.

----- “Argumentos interpretativos y postulado del legislador racional”. *Isonomía*. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, (1):69 y ss, 1994

----- “Función legislativa y función judicial: la sujeción del juez a la ley”. En: MALEM J., OROZCO J.J. y VÁZQUEZ, R. (Comp.), *La función judicial. Ética y democracia*, Ed. Gedisa, Barcelona, 2003.

----- “*Tura novit curia’ y aplicación judicial del Derecho*”. Valladolid, Ed. Lex Nova, 2000.

----- “*La argumentación en la justicia constitucional y otros problemas de aplicación e interpretación del Derecho*”. México, D.F., Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2006.

----- “*La argumentación en la justicia electoral mexicana*”. México, D.F., Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2006.

----- “*La producción jurídica y su control por el Tribunal Constitucional*”. Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 1998.

----- “*Normas para la interpretación jurídica y Constitución. Las reglas para la interpretación del Código Civil de Colombia a la luz de su Constitución Política*”. En: ESPINOSA Pérez, B. y ESCOBAR Martínez, L.M. (eds.), *Neoconstitucionalismo y Derecho privado. El debate*. Medellín-Bogotá, Biblioteca Jurídica Diké/Facultad de Ciencias Jurídicas-Pontificia Universidad Javeriana, 2008.

FABREGUETTES, P. “*La logique judiciaire et l’art de jouer*”. 2^a ed., París, 1926.

GRASSO, B. “*Appunti sull’interpretazione giuridica*”. Nápoles, Edizioni Scientifiche Italiane, 1974.

GUASTINI, R. “*Soluzioni dubbie. Lacune e interpretazione secondo Dworkin. Con un’appendice bibliográfica*”. En: *Materiali per una Storia della Cultura Giuridica Italiana*. Vol. XIII, (2), 1983.

GUASTINI, R. “*Le fonti del diritto e l’interpretazione*”. Milán, Ed. Giuffrè, 1993.

GUIBOURG, R. “*Deber y saber. Apuntes epistemológicos para el análisis del derecho y la moral*”. México, D.F., Ed. Fontamara, 1997.

GRZEGORCZYK, C. “*Evaluation critique du paradigme systémique dans la science du droit*”. En *Archives de Philosophie du Droit*, tomo 31, 1986.

JASPERS, T. “*Rapport Neerlanda’s. Droit Civil et Commercial*”. En: *Travaux de l’Association Henri Capitant*. Tomo XXIX, 1978 “*L’interprétation par le juge des règles écrites*”, Journées Louisianaises de la Nouvelle-Orléans et Bâton Rouge.

KALINOWSKI, G. "*Introduzione alla logica giuridica*". trad. It., Milán, 1971.

LAZZARO, G. "*L'interpretazione sistematica della legge*". Turín, Giappichelli, 1965.

LAZZARO, G. "*Gli argomenti della Corte di Cassazione*". En: Lamministrazione della giustizia e la società italiana in trasformazione. Aspetti storici e metodologici. Varese-Villa Ponti, 1971.

——— "*Argomenti dei giudici, estr. dai lavori della ricerca sull'Argomentazione giuridica*". Turín, patrocinata dal C.N.R., 1970.

LENOBLE, J. y OST, F. "*Droit, mythe et raison. Essai sur la dérive mythologique de la rationalité juridique*". Bruselas. Facultés Universitaires Saint-Louis, 1980.

LUCAS Verdu, P. "*Los títulos preliminar y primero de la Constitución y la interpretación de los derechos y libertades fundamentales*". *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, (2):9 monográfico, 1979.

MONACO, R. "*Les principes d'interprétation suivis par la Cour de Justice des Communautés Européennes*". En: PEDONE, A., *Mélanges offerts à Henri Rolin*. Problèmes de droit de gens. París, 1964.

OST, F. "*L'interprétation logique et systématique et le postulat de rationalité du législateur*". En: VAN DE KERCHOVE, M. (Dir.) *L'interprétation*

PARESCHE, E., *Enciclopedia del diritto*. Milán: Giuffrè, 1972. vol. XXII.

PASTOR Ridruejo, L. "*Sistema jurídico y Constitución*". En: *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, Vol. III, 1979.

PATTARO, E. ("*Introduzione ai concetti giuridici*"). Bolonia. Centro Stampa Baiesi, 1978.

PESCATORE, P. "*Introduction à la science du droit*". Luxemburgo, Office des imprimés de l'Etat, 1960 (reimpresión con puesta al día 1978).

PIERANDREI, F. "*L'interpretazione delle costituzione*". En: *Studi di Diritto Costituzionale in memoria di L. Rossi*. Milán, 1952.

PIZZORUSSO, A. "*Fonti del diritto. Art. 1-9 disp. prel.*" Bolonia/Roma, Zanichelli/Il Foro Italiano, 1977

PLESZKA, K. y GIZBERT-STUDNICKI, T. "*Le système du droit dans la dogmatique Juridique*". En: *Archives de Philosophie du Droit*. Tomo 31, 1986.

PORTALIS, J.E.M., en su famoso discurso de 1801 ante el Consejo de Estado "*Discurso preliminar al Código Civil francés*". Madrid, Ed. Civitas, 1997.

RIDEAU, J. "*Le rôle de la Cour de justice des Communautés Européennes (Techniques de protection)*". En: FAVOREU, L. (Dir.) *Cours constitutionnelles Européennes et droits fondamentaux*. Paris. Economica, 1981.

SAINZ Moreno, F. "Control parlamentario sobre el ejercicio de la función jurisdiccional". En: AA.VV., VI Jornadas de Derecho Parlamentario. Problemas actuales del control parlamentario. Madrid, Congreso de los Diputados, 1997.

SANCHEZ Mazas, M. "Lógica y norma, ciencia y sociedad". Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1982.

SANTAMARIA Pastor, J.A., "Principios de Derecho Administrativo." 2ª ed., Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, Vol. I, 1998

TARELLO, G. "L'interpretazione della legge". Milán, Giuffrè, 1980. p. 376. En la misma línea, BOBBIO, N. "Teoria dell'ordinamento giuridico". Turín, Giappichelli, 1960.

----- "La nouvelle rhétorique et le droit. L'argument "a cohaerentia" et l'analyse de la pratique des organes judiciaires". *La nouvelle rhétorique -The New Rhetoric. Essai en hommage à Chaïm Perelman* (n.º especial 127-128 de la *Revue Internationale de Philosophie*), Bruselas, 1979.

----- "La nozione di Diritto: un approccio prudente". En: SCARPELLI, U., La teoria generale del diritto. Problemi e tendenze attuali. Studi dedicati a Norberto Bobbio. Milán, Edizioni di Comunità, 1983.

TROPER, M. "Système juridique et Etat". En: Archives de Philosophie du Droit, tomo 31, 1986.

VAN DE KERCHOVE, M. y OST, F. "Le jeu' de l'interprétation en droit. Contribution à l'étude de la clôture du langage juridique". En: Memoria del X Congreso Mundial Ordinario de Filosofía del Derecho y Filosofía Social. México, UNAM, 1982. Vol. VI.

VELLUZZI, V. "Interpretación sistemática: ¿un concepto realmente útil?. Consideraciones acerca del sistema jurídico como factor de interpretación". *DOXA*, (21-I):78, 1998.

VERNENGO, R.J. "La interpretación jurídica". México, 1977.

VIRGA, P., "Diritto costituzionale". 9ª ed., Milán. 1979.

Sala Superior, tesis S3ELJ 10/2003. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SNACIONADOR ELECTORAL. LOS CIUDADANOS DENUNCIANTES ESTAN LEGITIMADOS PARA APELAR LA DETERMINACIÓN EMITIDA.

Sala Superior, tesis S3ELJ 05/2003. CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA VIGENTE. CONSTITUYE UN REQUISITO PARA OBTENER REGISTRO COMO CANDIDATO Y SER VOTADO, CUYO CUMPLIMIENTO ACARREA INELEGIBILIDAD (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES). Compilación de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2010, Vol. 1, páginas 226-229.

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave SUP-JDC-403/2008 de fecha 11 de junio de 2008.

Sentencia de la Sala Superior el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave SUP-JDC-389/2008, de fecha once de junio de dos mil ocho.

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al juicio de revisión constitucional electoral, identificado con la clave SUP-JRC-96/2008, de fecha siete de mayo de dos mil ocho.

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaía al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave SUP-JDC-444/2008 y su acumulado SUP-JDC-445/2008, de fecha dieciséis de julio de dos mil ocho.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª época, Tomo XXII, julio de 2005, p. 1391.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, julio de 2010, p. 1860.

i. A Ley General del sistema... “. Diario Oficial de la Federación, 22 de noviembre de 1996.

ii. A Código Federal de instituciones... “. Diario Oficial de la Federación, 14 de enero de 2008.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª época, Tomo XXXII, julio de 2008, p. 1860.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

i. A Ley General del sistema... “. Diario Oficial de la Federación, 22 de noviembre de 1996.

ii. A Código Federal de instituciones... “. Diario Oficial de la Federación, 14 de enero de 2008.

DEFENSA CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO MEXICANO

*Irma Wade Trujillo**

SUMARIO

I. Introducción; II. El municipio mexicano y su defensa constitucional; III. Conclusiones; IV. Bibliografía

RESUMEN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece al Municipio como la célula básica de la organización política, donde se manifiestan las relaciones de los ciudadanos con el derecho.

Sin embargo, no ha sido fácil para los municipios del país cumplir con los requisitos que demanda la ciudadanía, tales como: la debida preparación de las autoridades municipales, el establecimiento de una normatividad sencilla y clara así como la existencia de autoridades que vigilen el efectivo cumplimiento de la misma.

De tal suerte, se requiere revisar a profundidad el orden jurídico mexicano, de tal suerte que permita replantear varios de los principios constitucionales, así como las normas federales y locales que lo regulan, para tener la posibilidad de responder a los desafíos que se plantean, derivados de las actuales circunstancias del país.

* Magistrada Presidente de la Asociación de Magistrados de Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos, A.C. y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Tabasco; ha participado en diversas publicaciones, incluida la revista *Sacris Lex*; es maestra en Derecho Constitucional, Amparo y Derechos Humanos y licenciada en Derecho por la División Académica de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco; cuenta con diversos diplomados en Derecho, Contaduría, Finanzas y Administración.

I. Introducción

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece al municipio como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas. Por lo tanto tiene dos aspectos fundamentales: **el sociológico**, como unidad social, local, de vecindad, y **el político**, como unidad política y administrativa de los estados de la República.

El municipio es pues, la célula básica de nuestra organización política. Es el espacio donde se manifiestan las primeras relaciones de los ciudadanos con el Derecho. En su ámbito de gobierno, el individuo inicia sus relaciones con la función pública.

El quehacer municipal en México, a lo largo de la historia, ha sido difícil, penoso, rodeado de barreras que limitan su esfera de gobierno, frenando y hasta impidiendo cumplirle a la ciudadanía.

Reflexionar en torno al problema municipal y las vías de su fortalecimiento es abordar, sin duda, uno de los temas vitales de la vida democrática de nuestro país. El problema municipal se ha convertido en razón de Estado ante la situación crítica que guardan la mayoría de los municipios de México, aún y cuando se han hecho diversas reformas al artículo 115 Constitucional, es evidente que se requiere de una revisión a profundidad y replantear varios de los principios constitucionales y normas federales y locales que lo regulen, así como que los propios Municipios hagan un ejercicio congruente con las facultades que tienen a su cargo, y puedan responder a los desafíos que plantean las actuales circunstancias del país.

En este contexto, el tema de la defensa constitucional y la solución de los conflictos en el municipio puede considerarse decisivo para su desarrollo institucional, así como estratégico para mejorar el sistema político nacional. Aún y cuando se ha logrado que se le incorporen en la norma primaria sus derechos y actividades, es necesario construir mecanismos que le garanticen de manera efectiva tales avances, así como se le resuelvan de manera imparcial los conflictos que enfrenta con otros órganos de gobierno o con los propios particulares.

Cabe decir, que en el Derecho Mexicano existe un vacío para un control efectivo de la constitucionalidad local, ausencia que ha contri-

buido a la centralización judicial federal que existe ante la falta de órganos en las entidades que sean capaces de hacer respetar, de manera eficaz, el marco constitucional y legal existente en materia local. Es por ello que debe establecerse los medios efectivos de control constitucional local, y mejorar los procedimientos y los recursos de carácter legal, para que los conflictos jurídicos que surjan entre los Poderes de un estado y sus municipios, al igual que entre las mismas corporaciones municipales, tengan instancias eficaces que revisen con equidad e imparcialidad los diversos actos de las autoridades tanto estatales como municipales y no acudir a los medios que dependen del Poder Judicial Federal.

La transformación política del país ha dado la pauta para que los gobiernos estatales busquen nuevos mecanismos de diálogo que los acerque más y les dé la oportunidad de exigir a la federación un trato más justo, renovando la relación entre los diferentes órganos de gobierno, pues es claro que los gobiernos locales se encuentran acotados al ver limitadas sus atribuciones y capacidades al ser miembros de un pacto federal.

II. El municipio mexicano y su defensa constitucional

El control constitucional en América Latina ha tomado forma como consecuencia de la expansión de los Tribunales Constitucionales, cuya labor se ve acentuada en la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales a través de los diversos procesos o remedios constitucionales; estos controles parten a mediados del siglo XIX con Colombia y Venezuela, y tienen repuntes importantes a mediados del siglo XX en Cuba y Ecuador, y en 1979 en Perú. La naturaleza de cada uno tienen diseños diversos, y sus atribuciones también son de diversa índole. Brevemente analizaremos algunos de ellos.

Desde el siglo XIX, en Venezuela se ha venido desarrollando un sistema de justicia constitucional mixto o integral que combina, por una parte, el método difuso de control constitucional, conforme al cual **todos los jueces**, y no solo por el Tribunal Supremo de Justicia, tienen competencia para decidir la inaplicación de una ley o cualquier norma jurídica cuando la consideren contraria a la Constitución, com-

petencia que pueden ejercer de oficio, aplicando preferentemente la Constitución en el caso concreto sometido a su conocimiento, y por la otra el método concentrado de control de la constitucionalidad de las leyes y demás actos normativos, tanto nacionales como locales (estatales y municipales), mediante la atribución al Tribunal Supremo de Justicia y a partir del año 2000 a su Sala Constitucional, que tiene poderes anulatorios de los actos contrarios a la Constitución, que se ejercen cuando se conocen de asuntos mediante el ejercicio de acciones populares de inconstitucionalidad.

En Argentina, sólo en su artículo 5° se limita a señalar que cada provincia dictará una Constitución que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria.

En Chile, tiene una regulación extensa e interesante, la administración municipal se norma por el texto constitucional. Cada municipalidad está constituida por el alcalde que es su máxima autoridad y por el consejo, cuerpo deliberante, los consejales duran cuatro años en sus cargos y pueden ser reelectos, una ley orgánica determina sus funciones y atribuciones, se reconoce que gozarán de autonomía así como que la ley establecerá fórmulas de coordinación para problemas que les sean comunes.

En Bolivia, en seis artículos determina el régimen municipal, define la autonomía municipal como la potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencias territoriales; el gobierno municipal está a cargo de un consejo y un alcalde, los consejales se eligen por votación directa y por un periodo de cinco años, de entre ellos se elige por mayoría de votos al alcalde.

En Costa Rica, regula el gobierno municipal que estará a cargo de un cuerpo deliberante integrado por regidores municipales de elección popular, durarán cuatro años, y un funcionario ejecutivo que designará la ley; se reconoce expresamente que las corporaciones municipales son autónomas y que las municipalidades pueden dictar sus presupuestos, pero que requieren la aprobación de la Contraloría General que fiscaliza su ejecución.

En Colombia, en más de una ocasión se ha intentado crear un Tribunal Constitucional con las características del modelo austriaco. En 1968, mediante una reforma, se creó la Sala Constitucional que dependía de la Corte Suprema de Justicia.

En México, al iniciar el siglo XXI, marca una nueva corriente debido a las recientes reformas a los ordenamientos supremos de las entidades de la República Mexicana con relación al derecho constitucional local, y en los estados de Coahuila, Tlaxcala y Veracruz, introducen distintos mecanismos jurisdiccionales de control de la constitucionalidad local.

Fix Zamudio,¹ siguiendo a Mauro Cappelletti, dice que para entender esta nueva disciplina del derecho procesal constitucional local, debe estudiarse desde tres sectores:

a) Derecho procesal constitucional de las libertades, que comprende el estudio de aquellos instrumentos consagrados en los textos fundamentales para la protección de los derechos humanos, en el caso mexicano, por aquellos mecanismos que protegen esencialmente la parte dogmática de la Constitución, así como los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales.

b) Derecho procesal constitucional orgánico, que se encarga del análisis de los procesos y procedimientos para proteger las atribuciones y competencias constitucionales de los distintos órganos de poder, donde también se puede ubicar el control constitucional abstracto de las disposiciones legislativas. Fundamentalmente en México se prevén a las acciones de inconstitucionalidad y a las controversias constitucionales.

c) Derecho procesal constitucional transnacional, que constituye un sector que cada día adquiere mayores dimensiones debido a la importancia creciente de los pactos y compromisos internacionales, y de la creación de tribunales supranacionales, especialmente aquellos relativos a la protección de los derechos fundamentales, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo o la Corte Interamericana de Derechos Humanos de San José, Costa Rica, que realizan una función semejante a los tribunales constitucionales en el ámbito interno.

Y Ferrer Mac-Gregor agrega un nuevo sector que le denomina Derecho Procesal constitucional local, y que comprende el estudio de los distintos instrumentos encaminados a proteger ya no a las constituciones federales o nacionales, sino a los ordenamientos, constituciones o estatutos de los estados, provincias o comunidades autónomas.

¹ *“Breves reflexiones sobre el concepto y el contenido del derecho procesal constitucional”*. Publicado en el Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.

Como se aprecia, los preceptos constitucionales han recibido, sin lugar a dudas, un sin número de regulaciones, entre las principales se encuentran diversas leyes federales que desarrollan los principios fundamentales; con relación a los municipios tenemos las siguientes: las constituciones locales que dedican parte de su articulado a la institución municipal; las leyes locales que conciernen al municipio, como son las orgánicas; el propio derecho que generan las corporaciones municipales, que son los bandos de policía y buen gobierno, en los reglamentos, en las circulares y en diversos actos jurídicos. Esta serie de normas hablan de la relevancia que se le concede al municipio, pero también hacen evidente el complicado entramado jurídico que lo rige, y que por lo tanto, requiere de una revisión a fondo y que se haga un ejercicio más intenso y congruente de las facultades que tienen a su cargo, para que el derecho municipal se modernice y pueda responder a los desafíos que plantean las actuales circunstancias del país.

En este contexto, el tema de la defensa constitucional y la solución de los conflictos en el municipio puede considerarse decisivo para su desarrollo institucional, así como estratégico para mejorar el sistema político nacional. Aún y cuando el municipio ha logrado que se le atribuyan en la norma primaria sus derechos y actividades, demanda por lo tanto, instrumentos que le garanticen de manera efectiva tales avances, al igual que le resuelvan de manera imparcial los conflictos que enfrenta con otros órganos de gobierno o con los propios particulares.

La historia política del municipio mexicano nos ha revelado, desde sus orígenes, una clara y firme concepción municipalista al haber proyectado, desde sus orígenes más remotos, al municipio con la calidad de una entidad territorial de derecho público con la firme finalidad de preservar intereses locales. La historia del municipio mexicano se ha avocado siempre a destacar las notas características del mismo como una comunidad de carácter natural, y como una impostergable necesidad de que la institución del municipio se dirija estrictamente y de manera fundamental a la defensa de los intereses de esa comunidad.

El municipio queda perfectamente acotado dentro de una organización política, dado que aquel ente es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del estado. En ese sentido,

el municipio se mueve y salvaguarda su existencia dentro de una permanente relación estado-municipio, no encontrándose, en ningún momento, centralizado, sino siempre existiendo y actuando dentro del mismo estado, sometido de alguna manera a él en virtud del régimen político y administrativo de descentralización. Por ello, uno de los primeros datos constitucionales de toda entidad municipal es precisamente que responde a un fenómeno de descentralización política, y en consecuencia, de descentralización del poder y de las funciones administrativas.

Nuestra doctrina mexicana ha insistido en la tesis política y financiera de la autonomía municipal, haciéndola consistir en el derecho de todo municipio para manejar libremente su hacienda. Pero esta concepción de la autonomía municipal no solo queda determinada por la capacidad para manejar libremente su hacienda, sino básicamente y además, por el contenido, naturaleza política y alcances constitucionales y administrativos de todas las competencias que la Constitución y los ordenamientos jurídicos les atribuyen a los municipios como entidades políticas territoriales enlazadas al fenómeno político de la descentralización.

En el derecho mexicano existe un vacío notorio para un control efectivo de la constitucionalidad local, ausencia que ha contribuido a la centralización judicial federal que padecemos.

Es por eso que ante la falta de órganos en las entidades que sean potencialmente capaces de hacer respetar de manera eficaz el marco constitucional y legal existente en materia local, y revisar de manera imparcial que las autoridades ajusten su actuación a dicho marco, se acude para reparar cualquier violación en materia municipal al juicio de amparo, a la controversia constitucional y a la acción de inconstitucionalidad ante el Poder Judicial federal.

El tema de control de la constitucionalidad se da en función de que, en el nivel local, existe un orden normativo, al que se denomina Constitución, que es de naturaleza suprema; ello implica que hay un complejo normativo, integrado por leyes, reglamentos, decretos, bandos y acuerdos generales, que son de índole secundaria y derivada, además existen Poderes y autoridades locales, cuya existencia y actuación está prevista y regulada por ese orden normativo.

Las Constituciones locales y su defensa por los tribunales de los estados es un tema que comienza a ser parte del sistema jurídico mexicano. Como señalé anteriormente, algunas entidades como Veracruz, Coahuila, Tlaxcala, el Estado de México y Chihuahua, han incorporado en sus Constituciones principios para regular las diferentes instituciones a través de las cuales se hace operante esta defensa.

Estos mecanismos de solución de conflictos, deben ser consagrados tanto en la Constitución local como en los demás ordenamientos de las entidades, y deben considerarse indispensables para el fortalecimiento del municipio.

La defensa de la Constitución estatal es una institución netamente local, legislar sobre ella corresponde únicamente a los Congresos de los estados; cuando reforman la Constitución local o cuando, con base en ellas, emiten leyes ordinarias, ellos lo hacen en ejercicio de la autonomía que se reconoce a las entidades federativas; como consecuencia de lo anterior, la aplicación de los principios normativos compete, en forma privativa, a los tribunales locales.

En la actualidad, algunas entidades federativas tienen previsto en sus Constituciones, para solucionar los conflictos municipales, la intervención del Congreso o del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

En el estado de Chiapas, en noviembre del 2002, se realizó una reforma constitucional importante que transformó el Poder Judicial local, con lo cual se crearon instrumentos jurídicos en materia de justicia constitucional provincial, como ya lo existen en los estados que arriba mencioné, sin embargo, no existe identidad entre ellas. El cambio legislativo en Chiapas se sintetiza de la siguiente manera:

- 1.- Se constituyeron tres medios de control constitucional local: controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y acción por omisión legislativa, cuya competencia le corresponde a la nueva Sala Superior.
- 2.-Un procedimiento de consulta judicial sobre cuestiones del orden constitucional.
- 3.-Se integraron dos tribunales que eran ajenos a la judicatura. (El Tribunal Electoral y el Tribunal del Servicio Civil).
- 4.-Se crearon órganos colegiados con funciones de administración, vigilancia y disciplina.

Con lo anterior se busca impulsar el control constitucional dentro del régimen interior del Estado, como un medio de defensa, cuidado, supervisión y protección para mantener la eficacia y la actualización democrática de la Constitución, bajo el principio de supremacía de la Carta Magna, y dirimir de manera definitiva e inatacable los conflictos constitucionales que surjan dentro del ámbito de la entidad chiapaneca, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la nueva estructura del Poder Judicial, la Sala Superior es un órgano colegiado que tiene las facultades de dirimir conflictos entre los diversos entes públicos locales, en el cual la *litis* versa en determinar si se ha observado o no la constitución estatal en los actos u omisiones que consideren inconstitucionales las partes demandantes.

La Constitución Política del Estado, en su artículo 56 y su disposición reglamentaria, la Ley de Control Constitucional,² regulan tres procesos que permiten revisar en forma jurisdiccional a los actos u omisiones de diversos entes públicos, para determinar la observancia o no de éstos a la ley fundamental y son:

- a) controversias constitucionales;
- b) acciones de inconstitucionalidad, y
- c) acción de omisión legislativa.

Las controversias constitucionales a que se refiere la Constitución Chiapaneca, son el medio de control del poder y de defensa de la Constitución, que tienen como principio mantener dentro de su órbita competencial a los diferentes órganos del poder público y pueden darse entre:

- a) dos o más municipios,
- b) uno o más municipios y el Poder Ejecutivo o el Legislativo, y
- c) el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

Cuando las controversias versen sobre disposiciones generales de los poderes Ejecutivo, Legislativo, o de los municipios, y la resolución del Pleno de la Sala Superior las declare inconstitucionales, éstas ten-

² Publicada el 27 de noviembre de 2002. Está integrada por 101 artículos y un transitorio. La conforman cuatro títulos: disposiciones generales; controversias constitucionales; las acciones de inconstitucionalidad, y las acciones por omisión legislativa. Sin que reglamente la fracción IV del numeral 56 constitucional que se refiere a las consultas judiciales de constitucionalidad.

drán efectos generales si hubieren sido aprobadas por cinco votos de sus miembros y surtirán efectos a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Con referencia a las acciones de inconstitucionalidad, la pueden ejercitar: el gobernador del estado, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Congreso del Estado, en contra de leyes locales o expedidas por el Congreso del Estado, el Procurador General de Justicia del Estado, en contra de leyes de carácter estatal, y el equivalente al treinta y tres por ciento de los ayuntamientos de la entidad. Sus resoluciones tendrán efectos generales cuando hubieren sido aprobadas por cinco votos de los miembros del pleno de la Sala Superior, surtirán efectos a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, sin poder aplicarse retroactivamente, excepto cuando se trate de asuntos del orden penal y en beneficio del inculpado.

Y por último la omisión legislativa, que procede cuando el Congreso no resuelva alguna iniciativa de ley o decreto en los términos que establezca la legislación respectiva y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución Política Local, y la pueden interponer: el Gobernador del Estado, o cuando menos la tercera parte de los miembros del Congreso, y cuando menos la tercera parte de los Ayuntamientos. La resolución que emita el pleno de la Sala Superior que decreta que existe la omisión legislativa, surtirá sus efectos a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, y en dicha resolución se determinará un plazo que comprenda dos periodos ordinarios de sesiones del Congreso del Estado, para que este resuelva.

Con referencia al procedimiento de consulta judicial sobre cuestiones del orden constitucional, se establece en el artículo 56, fracción IV de la Constitución, la posibilidad de consulta a jueces y magistrados que tengan duda respecto sobre la constitucionalidad de la aplicación de leyes locales, pero como no se encuentra reglamentado en la Ley de Control Constitucional, la decisión de la Sala Superior no vincula a los solicitantes, ni a qué tipo de procesos se refieren, si en éstos se ventilan intereses de particulares o de orden público.

En el estado de Veracruz recientemente se dio una protección mucho más amplia de constitucionalidad local,³ ya que los artículos del

³ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz.-Llave. Publicada el 22 de Febrero del 2000.

110 a 120 ha establecido una Sala especial en el Tribunal para conocer de este tipo de conflictos. En su iniciativa enfatizó en las nuevas e importantes atribuciones propuestas para el Poder Judicial, al servir como garantía a la supremacía constitucional local, tema con poco o nulo desarrollo tanto teórico como práctico en la historia jurídica nacional, también introdujo en el texto normativo un catálogo de “derechos humanos”, que constituye una innovación porque reconoce derechos relacionados con el ambiente, el honor, la intimidad y el desarrollo de la personalidad. El Tribunal Superior de Justicia, con las nuevas reformas, se integra por una Sala Constitucional, tres salas penales, tres salas civiles y una sala electoral, y el Pleno lo integran los presidentes de cada Sala, con excepción de la electoral, y el Presidente del Tribunal. El Pleno, actuando como tribunal constitucional, conoce de juicios de protección de los derechos humanos de carácter local, así como de las controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y acciones de omisiones legislativas, también de carácter local. La Sala constitucional conoce y resuelve juicios para la protección de los derechos humanos, por actos o normas de carácter general que conculquen los derechos humanos que el pueblo veracruzano se reserve, provenientes del Congreso o Gobernador del Estado, o de los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública estatal, municipal y de los organismos autónomos del propio estado; conoce y resuelve en única instancia, de las resoluciones del ministerio público sobre la reserva de la averiguación previa, el no ejercicio de la acción penal y las resoluciones de sobreseimiento que dicten los jueces con motivo de las peticiones de desistimiento que formule el ministerio público; también le toca substanciar los procedimientos en materia de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y las acciones por omisión legislativa, y formular los proyectos de resolución definitiva que se sometan al pleno del Tribunal y; dar respuesta fundada y motivada a las peticiones formuladas por los demás tribunales y jueces del estado, cuando tengan duda sobre la constitucionalidad o aplicación de una ley local, en el proceso sobre el cual tengan conocimiento. Las peticiones tendrán efectos suspensivos y deberán ser desahogadas en un plazo no mayor de 30 días naturales. Como se aprecia, el control de la constitucionalidad local queda dividi-

do entre el Pleno del Tribunal y la Sala Constitucional dependiendo del proceso constitucional de que se trate. Esta división de competencias no resulta lógica si se ha creado una sala especializada para la interpretación y aplicación de la Constitución Estatal.

Recientemente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, avaló la creación de la Sala Constitucional al resolver diversas controversias constitucionales que presentaron varios Ayuntamientos del estado de Veracruz que demandaron la invalidez del decreto de reforma integral de la Constitución veracruzana, al estimar que con la creación del juicio para la protección de derechos humanos, cuya competencia se le atribuye a la Sala Constitucional, se invade la esfera competencial de los tribunales de la federación, estimando por mayoría de votos, que la reforma aludida era constitucional, al considerar que el juicio para la protección de los derechos humanos solo se limita a salvaguardar a la normativa local a través de un órgano instituido por la propia Constitución del estado de Veracruz, como lo es la Sala Constitucional, sin que éste cuente con atribuciones para pronunciarse sobre violaciones a las garantías individuales previstas en la Constitución federal.⁴

En la Constitución Política del Estado de Coahuila, en su título quinto del Poder Judicial, capítulo IV, se refiere a la Justicia constitucional local, concretamente en su artículo 158 toma como postulado el principio de supremacía constitucional, y adopta dentro del régimen interior del Estado la Justicia Constitucional Local, misma que tiene por objeto dirimir de manera definitiva e inatacable los conflictos constitucionales que surjan dentro del ámbito interior del estado sin perjuicio por lo estipulado en los artículos constitucionales federales del 103, 105 y 107. Introduce el sistema de control difuso señalado en el artículo 133 constitucional. Determina los supuestos en los cuales el Tribunal Superior de Justicia en su carácter de Tribunal Constitucional

⁴ Cuatro ministros formularon voto minoritario, sosteniendo la invalidez del precepto que regula el juicio para la protección de derechos humanos, considerando fundamentalmente que al coincidir el catálogo de los derechos humanos previstos en la Constitución veracruzana, con las garantías individuales establecidas en la Constitución federal, se duplican las instancias, siendo atribución exclusiva de los tribunales de la federación, a través del juicio de amparo, conocer de los actos o leyes que vulneren dichas garantías individuales, de conformidad con el artículo 103 de la Constitución federal. (Esto tuvo un cambio por las reformas al artículo primero constitucional en junio del 2011 al señalar que las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de proteger y garantizar los derechos humanos....)

Local podrá tener competencia exceptuando la materia electoral, pudiendo conocer de las controversias suscitadas entre:

- 1.- El Poder Ejecutivo y el Legislativo.
- 2.- El Poder Ejecutivo y uno o más Municipios del estado.
- 3.- El Poder Legislativo y uno o más Municipios del estado.
- 4.- El Poder Legislativo y una o más entidades paraestatales o paramunicipales del estado.
- 5.- Un Municipio y otro u otros del estado.
- 6.- Uno o más Municipios y una o más entidades paramunicipales del estado.
- 7.- Una o más entidades, paraestatales y otra u otras paramunicipales del estado.

Esto es, los medios de control constitucional local son análogos a los establecidos en el ordenamiento federal.

En el estado de Tlaxcala, también se contempla ya los medios de control constitucional local, al señalar en el artículo 79 de su Constitución que el Poder Judicial garantizará la supremacía y control de esta Constitución, y estará expedito para impartir justicia de manera pronta, gratuita, completa e imparcial, en los términos, plazos y condiciones que fijen las leyes, y en el artículo 80 dice que el Tribunal Superior de Justicia, funcionando en Pleno tendrá facultades para resolver los conflictos competenciales que surjan entre los órganos que integran el Poder Judicial del Estado, y enumera en su artículo 81 la competencia cuando actúe como Tribunal de Control Constitucional del Estado, figuras similares a las Controversias Constitucionales federales, en las cuales se regulan las relaciones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo estatales, Ayuntamientos o Concejos Municipales. También establece la figura de las Acciones de Inconstitucionalidad regulando las normas generales de los Ayuntamientos o Concejos Municipales acordes al texto constitucional local ampliando el ejercicio de estas acciones a la Comisión Estatal de Derechos Humanos y a la Universidad Autónoma de Tlaxcala.

En el 2001, el Estado de Coahuila aprobó en el Salón de Plenos del Tribunal Superior de Justicia del Estado, el acta constitutiva del Tribunal Superior de Coahuila como Tribunal Constitucional local, para dar cumplimiento a lo ordenado por el artículo segundo transitorio del

decreto número 148, del día 20 de marzo del 2001, por el cual se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política de ese Estado. Aduciendo como justificación que la Constitución es la Ley Fundamental del Estado, de la que emana todo el orden jurídico de la entidad y el deber de su observancia en los hechos; la garantía de su estricto cumplimiento, es una premisa fundamental para la conservación del Estado de derecho, por lo que, si en el orden federal, el requerimiento de un efectivo control constitucional, le compete al Poder Judicial de la Federación, mediante el juicio de amparo, al otorgar la protección a los gobernados, así como a través del proceso de controversia constitucional que originalmente se instituyó en el artículo 105 de la Constitución del 1917, con el propósito de garantizar el equilibrio de las facultades de la Federación y de las Entidades Federativas, a los Estados les debía corresponder, mediante un sistema de defensa constitucional local, resolver los conflictos internos entre los poderes y órganos de gobierno, dentro de sus respectivas competencias.

Tomando en cuenta lo anterior, el Gobernador del Estado, presentó una iniciativa de reformas constitucionales, destacando dos puntos principales: en primer lugar, instituir el Municipio Libre como un órgano de gobierno libre, democrático, republicano, representativo y popular, ajustando las disposiciones a la Constitución Federal, y en segundo término, la iniciativa contempló la Justicia Constitucional Local, como el medio para resolver, por la vía del derecho, los conflictos internos, así como para desarrollar los valores más altos del constitucionalismo coahuilense; garantizando así que los consensos, elevados a la Ley Fundamental del Estado, queden debidamente asegurados a favor del desarrollo político, económico, social y cultural de Coahuila.⁵

Estas disposiciones jurídicas concretizan la nueva dimensión constitucional del Municipio, al señalar con precisión las funciones, facultades y atribuciones que ahora, como órgano de gobierno le corresponde, y delimita las áreas de competencia del Estado y de los Municipios, con lo que se fortalece el sistema federal al quedar claramente definidas las atribuciones propias de cada uno de los órdenes jurídicos. Además se sientan las bases necesarias para garantizar con pleni-

⁵ Acta constitutiva del Tribunal Superior de Coahuila como Tribunal Constitucional.

tud el principio de la supremacía constitucional, al establecer el control difuso de la constitucionalidad de leyes, mediante la obligación expresa para los jueces locales de declarar, de oficio, inaplicable cualquier precepto legal que se oponga a las disposiciones de la Constitución local.

Con estas reformas, se dio un paso adelante al instituir la Justicia Constitucional local en ese estado, toda vez que los conflictos entre sus autoridades se resolverán por medio jurisdiccional y no político. En estas reformas también se consideró que el nuevo federalismo mexicano sólo puede sustentarse en el respeto total por parte de los tres ámbitos de gobierno al sistema de competencias establecido, tanto en la Constitución General de la República, como en la particular del Estado, así como los límites de actuación de las autoridades frente a los particulares, que constituyen las garantías individuales, y ese respeto sólo se obtiene cuando en un régimen democrático, la supremacía de la Constitución se soporta en las decisiones de los Tribunales, cuyas resoluciones no son manifestaciones de superioridad del Poder Judicial frente a los otros poderes, sino del imperio de la Constitución sobre los poderes constituidos.

La competencia actual del Tribunal Superior de Justicia de Coahuila, es de resolver los conflictos entre los otros poderes y entre éstos y los municipios, así como de las entidades paraestatales y paramunicipales, así mismo, la resolución de las acciones de inconstitucionalidad, que tienen por objeto declarar si las leyes o disposiciones de observancia general combatidas, son contrarias con la Constitución del Estado y por ende declarar su inaplicabilidad. Competencias similares que tienen las Salas Constitucionales de los otros estados a los que me he referido.

En otros estados como Colima, Chihuahua, se le confía al Poder Judicial local la resolución de los conflictos de los municipios de la misma manera que en Veracruz y Chiapas, con algunas variantes. Otras constituciones han optado por fórmulas mixtas, hacen intervenir para algunos conflictos al legislativo y en otros al judicial local, como lo es el estado de Hidalgo, Durango, Oaxaca, Zacatecas, pero aún y con eso, los mecanismos establecidos son insuficientes para una protección integral y efectiva del municipio. Hace falta extender dicha protección a

otros aspectos de la acción municipal donde pueden surgir conflictos para los cuales los ayuntamientos carecen de mecanismos y procedimientos adecuados para solucionarlos.

En la regulación de los conflictos entre los administrados y las autoridades administrativas locales, se han desarrollados tres direcciones:

- a) en algunos estados, ciertos conflictos se han sometido al conocimiento de los tribunales ordinarios;
- b) en otros, la resolución de las controversias se encomienda a organismos jurisdiccionales especializados, y los fallos de dichos organismos se combaten por conducto del juicio de amparo directo o de una sola instancia, (Tribunales Contenciosos Administrativos) y
- c) finalmente, en varias Entidades, una vez agotados los recursos internos de carácter administrativo, los actos y resoluciones se consideran definitivos, y por lo tanto deben impugnarse por conducto del juicio de amparo indirecto en dos instancias.

Cabe hacer mención que estos recursos jurisdiccionales en algunos estados pueden ser utilizados como medios de defensa por las propias autoridades municipales y locales, en virtud de que pueden demandar también que se anulen ciertas resoluciones administrativas o fiscales que han sido favorables a un particular en lesión de sus intereses legítimos.

Lo claro es que, si las Constituciones locales son de naturaleza suprema y si existe la posibilidad de que las autoridades realicen actos que sean contrarios a ellas, lo lógico es que existan sistemas estatales por virtud de los cuales se anulen, se dejen sin efectos o se sancione a sus autores.

Para la defensa de la Constitución estatal, la institución debe ser de naturaleza netamente local, por lo tanto debe ser incorporada esta institución en el marco normativo local en forma generalizada y permanente, así mismo, deben tomar conciencia los interesados de su utilidad y valor, de asumir los tribunales su función controladora y de tomar fuerza en la realidad, así se contribuiría a afianzar a los poderes de los estados, evitando ingerencias ajenas, fortaleciendo el sistema federal, acotando el campo de acción que los tribunales federales han asumido ante la falta de una normatividad local y, de entenderse íntegramente su naturaleza, redundaría en reducir el número de casos que llegan a su conocimiento por no existir instancias estatales válidas.

Sin lugar a dudas, el tema de la defensa constitucional y la solución de los conflictos en el Municipio puede considerarse decisivo para su desarrollo institucional, así como estratégico para mejorar el sistema político nacional. Aún y cuando el Municipio ha logrado que se le atribuyan en la norma primaria sus derechos y actividades, demanda por lo tanto, instrumentos que le garanticen de manera efectiva tales avances, al igual que le resuelvan de manera imparcial los conflictos que enfrenta con otros órganos de gobierno o con los propios particulares.

Es cierto que los preceptos constitucionales han recibido una abundante regulación en aspectos principales como son:

- a) Diversas leyes federales que desarrollan los principios fundamentales.
- b) Las constituciones locales que dedican gran parte de su articulado a la institución municipal.
- c) Las leyes locales que conciernen al municipio, particularmente las denominadas orgánicas.
- d) El propio derecho que generan las corporaciones municipales, que encarna en los bandos de policía y buen gobierno, en los reglamentos, en las circulares y en diversos actos jurídicos.

Pero también hacen evidente el complicado y a veces contradictorio entramado jurídico que lo rige, mismo que requiere de una revisión a profundidad. En este contexto, el tema de la defensa constitucional y la solución de los conflictos en el Municipio puede considerarse decisivo para su desarrollo institucional, así como estratégico para mejorar el sistema político nacional.

Si bien el Municipio ha conquistado su lugar como instancia del poder público, logrando que se le inscriban en la norma primaria sus derechos y actividades, demanda asimismo instrumentos que le garanticen de manera efectiva tales avances, al igual que le resuelvan de manera imparcial los conflictos que enfrenta con otros órganos de gobierno o con los particulares. Indudablemente que se han puesto las bases para una adecuada defensa del Municipio en el derecho mexicano, pero se requiere todavía perfeccionar los procedimientos establecidos y ensayar también otras formulas originales para resolver las múltiples diferencias que en la vida municipal se presentan.

Tales mecanismos de solución de conflictos, deben consagrarse tanto en la Constitución local como en los demás ordenamientos pertinentes de las entidades, y deben considerarse indispensables para el fortalecimiento del Municipio, así como para una reforma municipal efectiva.

Es claro como lo afirma Arteaga Nava,⁶ que para establecer un sistema de control local implica tener que dar soluciones a varios problemas o procurar respuestas válidas a ciertas interrogantes como son: ¿las Constituciones locales son de naturaleza suprema?; qué debe entenderse por defensa de la Constitución local; porqué es necesario regular, desarrollar y estudiar la institución; definir cuál debe ser el papel del control de la Constitución local con relación al sistema general de defensa de la Constitución federal; determinar quién será el responsable de realizarlo, bajo qué principios y con qué alcance; cuál será el papel de los tribunales federales en la revisión de las sentencias locales que declaren Constitucionales o inconstitucional un acto de autoridad local.

III. Conclusiones

Al igual que en otros países del mundo, en México, el municipio como forma de organización social ha evolucionado durante el transcurso del tiempo, sin embargo, no obstante de las reformas propuestas de quienes manejan el derecho municipal y de otras muchas personas, subsisten grandes rezagos que hay que vencer como son:

- 1.-Es necesario una adecuada preparación de los Presidentes municipales para que se encuentren capacitados para ejercer su función, así como su cuerpo técnico. La carencia de cuadros calificados sigue siendo uno de los problemas más profundos en el país.
- 2.-Reducir la normatividad y reglamentación constitucional de la organización y funcionamiento de los poderes y órganos locales, a lo más elemental.
- 3.-Crear instancias locales que conozcan de ellas y expedir normas que limiten las posibilidades de buscar instancias ajenas a la entidad.
- 4.-Reducir el número de miembros de los cuerpos colegiados para promover la acción de inconstitucionalidad, para que tengan mayor efectividad en sus acciones.

⁶ “La constitución local y su defensa. Elementos para una teoría del control de la constitucionalidad.”

5.-Es preciso fortalecer el papel de los jueces locales, ello implicaría dar participación directa, permanente y sistemática en la revisión de los actos de las autoridades.

6.-Crear tribunales que tengan competencia para revisar las sentencias que dicten los jueces en primera instancia constitucional, y disponer los principios necesarios en virtud de los cuales las sentencias de constitucionalidad sean cosa juzgada y no susceptibles de ser revisadas por los jueces federales.

7.-Consolidar un estado de derecho que implique, fortalecer, allanar y simplificar las instancias por virtud de los cuales las autoridades responsables de actos inconstitucionales, por sí o a instancias de particulares, los modifiquen, revoquen, anulen o dejen sin vigor.

8.-Los municipios deben transformarse de ser unas simples unidades administrativas, en un verdadero Poder Municipal.

IV. Bibliografía

ALBI, Fernando. *"Derecho Municipal comparado del Municipio hispánico"*. Madrid, editorial Aguilar, 1955.

ARTEAGA Nava, Elisur. *"La constitución local y su defensa. Elementos para una teoría del control de la constitucionalidad"*. En: Derecho Procesal Constitucional. Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., Porrúa, tomo IV, México 2003.

PADILLA, José R. *"Constitución Política comentada"*. 1ª ed., México, Cárdenas Editor, México 2000.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco. Periódico Oficial, 5 de abril de 1919.

FAYA Biesca, Jacinto. *"Antecedentes y actual estructura del Municipio Mexicano"*. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. (8-9), octubre 1982. INAP.

FERRER Mac-Gregor, Eduardo. *"Derecho Procesal Constitucional"*. 4ª ed., México, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., Editorial Porrúa, 2003.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA Carmona, Salvador. *"Derecho Constitucional Mexicano y comparado"*. 3ª ed., México, Editorial Porrúa, 2003. *"Gaceta de la Administración Pública"*. Fortalecimiento Municipal. Octubre 1985.

OCHOA Campos, Moisés. *"Evolución del Municipio Mexicano"*. *Gaceta Mexicana de Administración Pública*. Marzo 1985.

ORTIZ Álvarez, Luis y LEJARZA, Jacqueline. *"Constituciones Latinoamericanas"*. Caracas. Academia de Ciencias Políticas, 1997.

TENA Ramírez, Felipe. *"Leyes Fundamentales de México 1808-2002"*. México, Editorial Porrúa, 2002.

CHIHUAHUA Y LA INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA

*Osbaldo Salvador Ang**

SUMARIO:

I.- Introducción; II.- Teoría, definición, elementos y tipología; III.- Un poco de derecho comparado; IV.- Las entidades federativas y el derecho procesal constitucional local; IV.- El amparo y la jurisprudencia; V.- Sanciones: propósitos y caminos; VI.- El caso Chihuahua; VII.- Propuesta VIII.- Conclusiones

RESUMEN:

La inconstitucionalidad por omisión legislativa no debe existir. El ejercicio de los derechos no puede estar sujeto a la inacción de los legisladores. Es necesario, desde un enfoque político, objetivo y centrado, extinguir esta situación por el bien del Estado, así como de los gobernantes y de los gobernados. Si una norma constitucional no adquiere eficacia por la falta de una ley, debe aplicar entonces una sanción a la omisión. Esto debe ser regulado para terminar con el vacío en que caen algunas normas a falta de una reglamentación de derechos fundamentales. La propuesta incluye analizar y estudiar el tema para resolverlo en el estado de Chihuahua de la mejor manera, pero nunca para abandonarlo y dejarlo en la abulia legislativa.

* Nació en Chihuahua, Chihuahua, en 1962. Es periodista desde hace más de 30 años. Gradúo como licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, hizo una maestría en Amparo en la Universidad Durango Santander y actualmente trabaja en la culminación de su Tesis de Doctorado en Derecho por la Universidad Autónoma de Chihuahua en conjunto con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Dirige el portal digital La Opción de Chihuahua y la Revista Abogados de Chihuahua.

I.- Introducción

Como bien cita María Sofía Sagués,² una Constitución no es una simple hoja de papel subordinada a la voluntad de los gobernantes en turno.

La Constitución obliga; la Constitución vincula, debido a que tiene vigor normativo y hoy el cuidado que se le debe adquiere la mayor trascendencia jurídica.

Conforme señala Francisco Fernández Segado, “el dogma liberal de la soberanía absoluta del Parlamento -o los Congresos, agregamos nosotros- como es sobradamente conocido, ha sido sustituido en nuestro tiempo por el de la soberanía de la Constitución”.³

En pocas palabras, los órganos legislativos han perdido fuerza y se han subordinado al respeto jurídico y político que ha adquirido la Carta Magna de un Estado.

Los conceptos tradicionales de justicia o jurisdicción constitucional divulgados por Hans Kelsen, desde el año de 1929, se han venido sustituyendo por una nueva conceptualización del Derecho Procesal Constitucional que se ha presentado sobretodo en las últimas décadas.⁴

José Julio Fernández Rodríguez ha señalado atinadamente que en estos tiempos ha nacido con inusitada fuerza una corriente jurídica que bien puede denominarse Derecho Procesal Constitucional Local, debido a que en las entidades federativas y provincias ha despertado inquietudes positivas para legislar al respecto.

Este Derecho Procesal Constitucional comprende el estudio de los distintos instrumentos que se han perfilado a proteger no a las constituciones federales sino a las locales. Esto significa que las entidades federativas han demostrado más interés que los propios Estados en cuidar sus Constituciones y crear las figuras jurídicas necesarias.

² SAGUES, María Sofía. “*Garantías de control de la inconstitucionalidad por omisión*». En: FERRER Mac-Gregor, Eduardo (comp.). Derecho Procesal Constitucional. 5ª ed. México, Porrúa, Tomo IV, Capítulo IV, 2006. p.3088

³ *Ibidem* p.3089

⁴ FERNANDEZ Rodríguez, José Julio. “*La Nueva Sala Constitucional en el Estado de Veracruz*”. En: Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, (Coord.) Derecho Procesal Constitucional. 5ª ed., México, Porrúa, 2006.

Dice Fernández Rodríguez que “sin embargo, en la actualidad, se puede afirmar la configuración de un nuevo sector que podemos denominar Derecho Procesal Constitucional Local, que comprende el estudio de los distintos instrumentos encaminados a proteger ya no a las constituciones federales o nacionales, sino a los ordenamientos constitucionales o estatutos de los estados, provincias o comunidades autónomas.”⁵

Este autor considera que en México, luego de la Constitución federal de 1824, las constituciones de las entidades federativas han previsto diversos ordenamientos encaminados a su protección, pero no han tenido todo el éxito en razón de la alta concentración del control de la constitución a través del juicio de amparo federal.

En México, en el nivel federal, no ha sido contemplada la institución de la omisión legislativa y su inconstitucionalidad ha empezado a ser analizada apenas por la Suprema Corte de Justicia de la nación, a través de casos de jurisprudencia que han surgido en el ejercicio de la función jurisdiccional.

Dice el jurista “En nuestro país, al menos a nivel federal, no se ha contemplado la inconstitucionalidad por omisión legislativa, y estimamos vehementemente que debería inducirse en la constitución general, y con ello garantizar de mejor y más eficaz manera la supremacía de nuestra Carta Magna y preservar el orden jurídico vigente”.⁶

En un principio, se pensaba que la inconstitucionalidad podía ocurrir solamente mediante actos o leyes contrarios a la constitución,⁷ pero nunca ante la ausencia de leyes y, en base a este criterio, parecía inexistente la omisión legislativa que, con el paso del tiempo, empezó a tomar una fuerza doctrinaria y jurídica sorprendentes.

Este tema no es novedoso en México pero sí puede decirse que no ha sido analizado exhaustivamente. El mejor ejemplo de esto puede ofrecerse con el escaso número de entidades federativas que han insertado en sus constituciones la omisión legislativa.

A partir del año 2000, estados como Veracruz, Tlaxcala, Chiapas y Quintana Roo, han incorporado a su Cartas Supremas la figura de la OL

⁵ *Ibidem.* p.3778

⁶ *Ibidem.* p.3779

⁷ RANGEL Hernández, Laura. “La Acción de Inconstitucionalidad por Omisión legislativa en la Constitución Mexicana. Un Avance en el Acceso a la Justicia constitucional”. *Revista Cuestiones Constitucionales.* (18):3 enero-junio, 2008.

con variables jurídicas interesantes. Otras entidades, como es el caso de Chihuahua, se han quedado rezagadas.

Han dejado en manos del legislador – de su voluntad omnipotente- la eficacia de la Constitución, a pesar de haber sufrido graves golpes de inconstitucionalidad por la omisión de legislar y con la intolerante consecuencia de lesionar los derechos ciudadanos contenidos en las normas supremas.

Para hacer frente al fenómeno jurídico de la omisión legislativa, los juristas se formulan algunas interrogantes en torno a su existencia, sus elementos, su tipología, su figura, los procesos y procedimientos para resolverla y los dañinos efectos de permitir que continúe sin normas que permitan esclarecerla.

Por ejemplo, una interrogante básica, toral para este estudio, ha sido extraída de un texto de Miguel Carbonell, que plantea en el prólogo del libro “En busca de las normas ausentes”, en el cual funge como coordinador. ¿Cómo hacer frente a las omisiones de los legisladores o de la administración que vulneren la Constitución al no crear las leyes, los reglamentos o las disposiciones administrativas que las propias normas supremas exigen?⁸

A partir de esta pregunta se estructura el presente trabajo. Porque, finalmente, la idea del Derecho Procesal Constitucional Local se analiza a partir del caso Chihuahua y culmina con una propuesta jurídica, de tipo teórico, para tratar de anticiparse al nacimiento de las omisiones legislativas –solo de tipo constitucional- y evitar así lesiones a la Constitución Estatal.

Es evidente que el doctor Carbonell, en su planteamiento, amplía el abanico de las omisiones al Poder Ejecutivo –no solo al legislativo-, al incluir en su concepto a la “administración” y a los “reglamentos” o “disposiciones administrativas” que emanan de éste.

En rigor, las omisiones pueden extenderse a los órganos del Poder Ejecutivo o, incluso al Judicial, cuando, por ejemplo, éste tarda sus resoluciones y vulnera los dictados constitucionales de impartir justicia pronta y expedita. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, una manera gradual de abordar este problema jurídico puede iniciar con el

⁸ CARBONELL, Miguel. (Coord.) “*En Busca de las Normas Ausentes. Ensayos sobre la Inconstitucionalidad por Omisión*”. 1ª ed. México, UNAM, 2003. p.9

análisis y planteamiento de soluciones en torno, exclusivamente, a la inconstitucionalidad por omisión legislativa derivada de la existencia de una norma constitucional y de la ausencia de legislación por parte del órgano responsable de legislar.

Es muy posible que, al resolver la omisión legislativa originaria, por llamarla de esta manera, sea más fácil y sencillo, desde el enfoque jurídico, proceder a dar propuestas de solución a las omisiones legislativas del Poder Ejecutivo y Judicial en el caso del Estado mexicano o de una de sus entidades federativas.

En la primera parte, abordamos la teoría, definición, elementos y tipología de la omisión legislativa. Se resumen las ideas más destacadas y las propuestas de los autores especialistas consultados en la materia y se incluyen, por supuesto, esbozos de ideas propias surgidas a raíz del estudio del tema.

Posteriormente, se presenta un poco de derecho comparado, para rescatar básicamente la manera en que funciona la institución en otros países y, después, se procede a estudiar el Derecho Procesal Constitucional Local en las entidades federativas en las cuales se ha legislado al respecto.

También se comenta un poco sobre la jurisprudencia que existe en torno a la omisión legislativa, la improcedencia del juicio de amparo, así como las sanciones y los efectos de las sentencias que resuelven los casos en los cuales se presenta esta figura.

Finalmente, se incluye una propuesta teórica encaminada a prever la ausencia de legislación mediante una reforma constitucional y el uso de los transitorios para eliminar la vaguedad en el denominado concepto de “tiempo razonable” que requiere el órgano competente para considerar actualizada la OL, así como hacer evidente –con el fin de probar jurídicamente– su existencia, en el último caso en que no pueda ser evitada.

Se analiza igualmente el caso Chihuahua y se ejemplifican algunos casos de omisión legislativa que han vulnerado hasta la fecha los mandatos constitucionales y, tras concretizar la propuesta mencionada, se procede a la obligada parte de las conclusiones sobre el tema

En la jurisprudencia mexicana se refieren términos como “el silencio del legislador”, “la omisión del legislador”, “la omisión de la ley” y

“el silencio de la ley”. Algunas voces se han levantado para sostener que la vigencia de una Constitución no puede depender de la voluntad de un órgano constituido y que, por lo tanto, la normativa constitucional debe aplicarse directamente. La inactividad legislativa es grave y produce serias lesiones al ejercicio de los mandatos y derechos contenidos en la Constitución.

En este sentido, se coincide con Laura Rangel, al arribar a la conclusión de que es una necesidad para el orden jurídico incluir la figura de la Inconstitucionalidad por omisión legislativa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁹ y, por nuestra parte, en la Constitución Política del Estado de Chihuahua, haciéndose la propuesta específica para reformar y adicionar sus normas, mediante los razonamientos que llevaron a justificarla.

Por supuesto que la tarea no es fácil. Frente a maravillosos catálogos ideales, llama la atención el duro divorcio entre letra y realidad constitucionales y el grave contraste entre el exceso “normológico” y el “defecto sociológico” de la carencia de realizaciones prácticas.¹⁰ En este orden de ideas, como señala María Sofía Sargués, el problema central de numerosos órdenes constitucionales no es procurar la defensa ideológica de la Constitución, sino lograr su realización efectiva y concreta.

Dice la jurista: “el incumplimiento por parte de los poderes del Estado de aquellas acciones necesarias para la efectiva vigencia de los derechos consagrados por la Constitución constituye una patología de orden jurídico que reclama pronta respuesta”.¹¹

Con ese enfoque, desarrollaremos el presente trabajo.

II.- Teoría, definición, elementos y tipología

a) Teoría

No existe de cierto una teoría sobre la inconstitucionalidad por omisión legislativa. Las aportaciones que se han realizado al respecto se han construido en forma aislada, como meras reflexiones jurídicas, pero sin la estructura científica requerida. No es la pretensión inten-

⁹ RANGEL Hernández, Laura. *Op. cit.* nota 7.

¹⁰ SAGUES, María Sofía. *Op. cit.*, nota 1, p.3087

¹¹ SAGUES, María Sofía. *Op. cit.*, nota 1

tarlo, sino solamente subrayar esto para que se anote como un pendiente jurídico, aunque –por otra parte– sí se harán algunas anotaciones importantes y se destacarán algunos aspectos relativos al tema.

Las definiciones son más generosas. Distintos autores de la doctrina jurídica y la propia jurisprudencia han esbozado conceptos generales sobre la omisión legislativa y, bien se puede afirmar que, en su mayoría son coincidentes y revelan los rasgos de la institución de una manera acuciosa.

En cuanto a sus elementos, se tratará de separarlos para reconocerlos, aunque sea de manera somera y, la tipología, variada y certera, habrá de ser inscrita en su oportunidad con las notas obtenidas del estudio de la institución.

El doctor César Astudillo señala certeramente que se carece de una teoría que coadyuve a soportar una introducción para ahondar en su concepto, tipos, formas de determinación y alcance, con el propósito de poder tangibilizar la actuación debida de los preceptos constitucionales.¹²

Su explicación radica en una interpretación de tipo histórica y se remonta al origen de la actual Constitución mexicana de 1917. “En calidad de heredero de la Revolución, el legislador se encontró en completa libertad para elegir de forma discrecional el modo, tiempo y forma de instrumentalizar el programa constitucional. Esta concepción –subraya– impidió tener conciencia de las implicaciones que de este tipo de normas generaba dentro del plano interpretativo en tanto límites internos infranqueables y del vínculo positivo que establecían para el legislador, por su deber de observancia y de fidelidad al texto constitucional”.¹³

Al abordar el tema, Carlos Báez Silva se pregunta en qué momento es pertinente hablar de una infracción a la Constitución debido a la inactividad del órgano legislativo del Estado.¹⁴ Puede decirse –por nuestra parte– que, en el momento en que una norma constitucional carece de eficacia por la ausencia de una legislación que la opere, teóricamen-

¹² ASTUDILLO, César. “*La inconstitucionalidad por omisión legislativa en México*”. 1ª ed. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. p. 299

¹³ *Ibid.* p.302

¹⁴ BAEZ Silva, Carlos. “*La omisión legislativa y su inconstitucionalidad en México*”. *Boletín de Derecho Comparado*. p.742

te, en ese instante, se actualiza la inconstitucionalidad por omisión legislativa.

Báez Silva dice que la omisión legislativa deviene en inconstitucionalidad únicamente cuando el órgano legislativo, con su silencio, altera el contenido normativo de la Constitución.¹⁵

Luego, se autopregunta cuál conducta empírica y normativamente probable se espera del legislador y, se autoresponde que, esencialmente, dictar textos normativos con carácter de leyes. Por este motivo, la expresión “omisión del legislador” denota que el facultado para dar o crear la ley no ha ejercido esa potestad, no ha creado la ley o lo ha hecho insuficientemente, cuando era probable que lo hiciera.¹⁶

Miguel Carbonell considera atinadamente que el silencio del legislador es también una forma de hacer política y correctamente de hacerla a favor del *status quo*. Cita a Ignacio Villaverde –otro de nuestros autores consultados en el tema– para señalar la importancia de las razones que aparecen en el escenario mexicano para pensar en un control constitucional sobre la omisión legislativa.

Para José Julio Fernández, fue el sentido jurídico-penal de omisión el que se tomó en cuenta para trasladar el concepto al derecho constitucional.¹⁷ En el terreno del derecho penal, los delitos y las faltas provienen de acciones y de omisiones, de carácter doloso y culposo, siempre que, por supuesto, estén previstas por la ley.

Baste citar, a manera de ejemplo, la definición legal de “delito”, contemplada en el Título Primero (Responsabilidad Penal) del Capítulo Primero (Reglas Generales Sobre el Delito y Responsabilidad Penal) prevista en el Código Penal Federal, en el cual se incluye el concepto de la omisión. Cita la ley:

Artículo 7º.- Delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales.

“En los delitos de resultado material también será atribuible el resultado típico producido al que omita impedirlo, si éste tenía el deber

¹⁵ *Ibid.* p. 759

¹⁶ *Ibid.* p. 757

¹⁷ FERNANDEZ Rodríguez, José Julio y varios. “Aproximación al concepto de Inconstitucionalidad por Omisión”. EN: CARBONELL, Miguel. (Coord.) En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la Inconstitucionalidad por Omisión. 1ª ed., México, UNAM. 2003. pp. 21 y 22

jurídico de evitarlo. En estos casos se considerará que el resultado es consecuencia de una conducta omisiva, cuando se determine que el que omita impedirlo tenía el deber de actuar para ello, derivado de una ley, de un contrato o de su propio actuar precedente”.¹⁸

Cuando la Constitución ordena a uno de los poderes del Estado el ejercicio de una competencia, ese poder está obligado a ponerla en movimiento. Y cuando su abstención implica o involucra un daño, debiera estar legitimada para impulsar a la jurisdicción constitucional a controlar el órgano renuente a cumplir con sus obligaciones.¹⁹

En este sentido, Tajadura afirma que en el ámbito de los derechos sociales, la virtualidad del Instituto de la inconstitucionalidad por omisión legislativa, para promover la inactividad del poder público, aporta un respaldo importante y útil para la construcción del Estado social.

Asimismo, es importante destacar que este autor le aplica a la inconstitucionalidad por omisión legislativa la categoría de “Garantía”, que a su decir, no puede radicar en otro lado sino en la conciencia jurídica, política y social del pueblo, o escrito de otro modo, en lo que Louis Verdú ha dado en llamar “sentimiento constitucional”.²⁰

Otra de las cuestiones que se analizan, consiste en determinar qué se debe hacer cuando se ha detectado una inconstitucionalidad por omisión legislativa. Javier Tajadura Tejada, considera que existe, cuando menos, tres grandes caminos que se abren ante esta interrogante ante los órganos de justicia constitucional. Estos son:

- a) Uno sería dictar la norma legal necesaria para dar plena efectividad al precepto constitucional; la vigencia de esa norma sería provisional y tocaría a su fin cuando el legislador actuase.
- b) Otra sería que el Tribunal constitucional ordenara al legislador dictar la norma.
- c) Una tercera sería reformular una recomendación al legislador en tal sentido.²¹

¹⁸ CODIGO PENAL FEDERAL. Diario Oficial de la Federación, 14 de agosto de 1931.

¹⁹ TAJADURA Tejada, Javier. “*La Inconstitucionalidad por omisión y los Derechos Sociales*”. En: CARBONELL, Miguel. (Coord.) En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la Inconstitucionalidad por Omisión. 1ª ed., México, UNAM. 2003. p.298

²⁰ *Ibid.* p. 305

²¹ *Ibid.* p.305

Los autores que se han ocupado del tema optan por esta última, aunque por ejemplo, en los estados de la República mexicana en que se ha legislado al respecto, existen variaciones sustanciales. El argumento principal que sostienen quienes se conforman con emitir simples recomendaciones al órgano legislador, se basa en el respeto a la división de poderes.

Se reconoce al legislador la facultad de permanecer pasivo o estar callado, que en rigor significa no legislar. Ese silencio legislativo –absención u omisión– puede tener consecuencias contrarias a la constitución cuando de éste cabe observar una norma implícita que crea o mantiene situaciones jurídicas no queridas por la Constitución.²²

La práctica de ese control de los silencios legislativos es el meollo del asunto en la actualidad; la dificultad estriba en encontrar la manera más eficiente de controlar y, en su caso atajar las consecuencias negativas del silencio del legislador. Este punto merece especial atención porque, al final de cuentas, se busca que la omisión sea cubierta porque su permanencia no beneficia en nada ni a nadie sino que, al contrario, su perjuicio se actualiza día a día sin lugar a dudas. Por esto, hemos colocado al final del este trabajo, el capítulo de Propuesta, en donde resumimos y aderezamos con ideas propias un proyecto de solución enfocado a prevenir y anticipar la inconstitucionalidad legislativa con un procedimiento adecuado.

Ignacio Villaverde considera que la omisión legislativa puede originar reclamaciones individuales contra el Estado-legislador a causas de la ausencia de legislación. Al parecer, en España se ha abierto camino para que esto suceda, una vez que se ha reconocido la inconstitucionalidad de una ley.²³ De esta manera, según el reconocido autor, se sanciona realmente al responsable del silencio legislativo que lesiona a la Constitución y se repara el perjuicio sufrido a consecuencia de la norma implícita en esa omisión.

Hay una especie de confusión entre lagunas del derecho y omisiones legislativas. Según Mortati, las lagunas del derecho se diferencian de las omisiones legislativas en tres aspectos principales. En primer

²² VILLAVERDE, Ignacio. “*La Inconstitucionalidad por omisión un nuevo reto para la justicia constitucional*”. En: CARBONELL, Miguel. (Coord.) En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la Inconstitucionalidad por Omisión. 1ª ed., México, UNAM. 2003. p. 68

²³ *Ibid.* p. 87

lugar –señala– difieren en que las OL son siempre producto del incumplimiento de una obligación constitucional y las lagunas no se vinculan en todos los casos a la necesidad de dar cumplimiento de la norma constitucional.

En segundo lugar, porque las OL representan actos de voluntad del legislador, y las lagunas, por el contrario, son actos involuntarios del legislador; en tercer lugar, porque la sentencia que se pronuncia sobre una laguna regularmente actúa a favor del principio de completitud del ordenamiento jurídico.²⁴

El Doctor César Astudillo señala una distinción básica y esencial entre las lagunas del derecho y las omisiones legislativas en un sentido *prescriptivo*; esto es que, mientras unas vulneran principios como los de certeza, seguridad, continuidad y completitud del ordenamiento jurídico; las otras violan directamente el principio de supremacía constitucional, atentando contra la fuerza normativa del texto constitucional.

José Julio Fernández, por su parte, indica que existe un tipo de normas constitucionales que denomina “encargos del legislador” y que requieren de un concreto y ulterior desarrollo por parte del legislador ordinario para ver completada su eficacia. Es en estos casos, de los cuales, al abstenerse de legislar, se produce la inconstitucionalidad por omisión legislativa.

El legislador ordinario asume la obligación de desarrollo para otorgarles la completitud que se requiere y cumplir con la naturaleza de la propia norma constitucional, que no es otra cosa que mantener su vigencia y vigor normativo. Si la norma no se completa por sí sola –asienta– no será capaz de regular de manera total la situación o circunstancias a las que va destinada. Una prolongación excesiva de esta situación, sin duda que puede transformar en absurda la vida de una norma, debido a que no regula el supuesto para el cual fue creada.²⁵

Un punto polémico consiste en analizar si el legislador es libre de realizar su función o no. Esto, a pesar de que en una norma constitucional se mandate crear legislación para hacer eficaz el precepto de la

²⁴ ASTUDILLO, César. *Op. cit.*, nota 12. p.309

²⁵ FERNANDEZ Rodríguez, José Julio. “La Omisión legislativa en la Constitución del Estado de Veracruz-Llave en el Marco de la Teoría General de dicho Instituto”. En: FERRER MacGregor, Eduardo. Derecho Procesal Constitucional. 5ª ed., México, Porrúa, 2006. p. 3757

Carta Suprema. A este respecto, José Julio dice que el legislador no ostenta libertad en cuanto a su decisión de actuar o no actuar para ejecutar su función, debido a que los llamados encargos al legislador producen una responsabilidad y, en base a esto, la libertad legislativa debe ser considerada dentro de los límites de la razonabilidad.²⁶ Esto significa que la libertad del legislador no puede ser absoluta; si así fuera, se convertiría el legislativo en un poder absoluto y soberano, por encima de la Constitución. Más bien, el legislador posee una libertad relativa, que le obliga en ciertos asuntos a obedecer como órgano constituido los mandatos del órgano constituyente.

El tema de la omisión legislativa adquiere una gran sensibilidad y relevancia porque finalmente apunta a materializar el ejercicio de derechos. En pocas palabras, se refiere a la eficacia de las normas, que en realidad representa el destino final de los preceptos constitucionales. “Eficacia –subraya José Julio Fernández– que se refiere a la adecuación de la conducta social a lo que la norma prescribe, es decir, a su grado de aplicación”.²⁷

Luego, con gran concisión, arguye que la eficacia es uno de los fundamentos de la lógica jurídica de las normas, las cuales no nacen para desempeñar un mero requisito de existencia dentro de un ordenamiento jurídico sino que se originan con la sólida intención de tener un reflejo aplicativo en la sociedad; y, de esta manera, cumplir con el *ratio essendi* principal al regular de modo real la convivencia. Y, hay que aclarar, es ése el destino de las normas jurídicas en general.

A este respecto, Elisur Arteaga Nava expresa que una ley existe para dar seguridad jurídica. Su objetivo consiste en producir generalidad y permanencia, con el propósito de impedir la incertidumbre y la injusticia. Y, considera el jurista, esto se logra cuando la ley es aprobada con libertad y el texto legal coincide con la voluntad del legislador.

Por el contrario, no se alcanza por completo el objetivo cuando esa voluntad adoptada por vicios del consentimiento, no puede alcanzar la plena vigencia que es el máximo ideal y objetivo final de las normas jurídicas.²⁸ Ahora bien, si una norma constitucional no logra su vigen-

²⁶ *Ibid.* p. 3758

²⁷ *Ibid.* p. 3764

²⁸ ARTEAGA Nava, Elisur. “*Tratado de Derecho Constitucional*”. México, Ed. Oxford University Press, volumen 1, 2002. p. 373

cia, afecta la idea de Estado que lo ciudadanos han depositado en su texto supremo y se lesiona la forma del Estado en el que desean vivir. Es así como adquiere una importancia trascendental el tema de las omisiones legislativas.

Es por eso que Víctor Bazán se formula la siguiente interrogante sobre el tema: ¿es suficiente la mera “declamación” de los derechos en los textos constitucionales? El mismo autor se responde con una absoluta negativa. La dimensión normológica debe completarse con una posibilidad sociológica, que de no materializarse termina por cerrar el obturador del vigor normativo de la Constitución y su efectividad aplicativa, al tiempo de recrear frustraciones.²⁹ Vamos a cerrar el apartado de la teoría con una cita de este jurista, para comentar la finalidad de las normas jurídicas y el alcance que deben poseer para cumplir con su destino. “Los preceptos constitucionales deben ser aplicables y exigibles judicialmente, en tanto son receptores de normatividad jurídica. Solo así podrá garantizarse la pervivencia de la Constitución como norma superior o fuente de fuentes”, como le llama Víctor Bazán.³⁰

b) Definición

La definición de inconstitucionalidad por omisión legislativa es coincidente en la mayoría de los autores consultados para elaborar el presente trabajo. Casi todos atinan a proporcionar un concepto claro y preciso del tema, con variables que dependen de su propio enfoque.

Hay que recordar que, no existe más que una incipiente estructuración de la doctrina y de la juridicidad de la institución y, por ende, los distintos juristas aprecian algunas notas y caracteres comunes y, otras, que distinguen su propio concepto de la omisión legislativa.

Omisión proviene del latín *omissio-onis*, que significa “abstención de hacer o decir algo”. El término constitucionalidad se entiende como una antinomia entre un acto y la Constitución. Para José Julio Fernández, la inconstitucionalidad por omisión legislativa “la conceptualizamos como la falta de desarrollo por parte del poder legislativo, du-

²⁹ BAZAN, Víctor. *Posibles vías de corrección de las omisiones inconstitucionales en los ámbitos del derecho público de la ciudad Autónoma de Buenos Aires y provincial Argentino*. FERRER Mac-Gregor, Eduardo. *Derecho Procesal Constitucional*. 5ª ed., México, Porrúa, Tomo IV, Capítulo Sexto, 2006. p.3649

³⁰ *Ibid.* p 3651

rante un tiempo excesivamente largo, de aquellas normas constitucionales de obligatorio y concreto desarrollo, de forma tal que se impide su eficaz aplicación”.³¹

Para César Astudillo, es toda inercia o silencio del legislador que deja de concretar un acto de producción normativa que le viene impuesta desde la Constitución.³²

La Suprema Corte de Justicia de la Nación entiende por omisión legislativa toda inactividad de un órgano legislativo vinculada a una facultad de ejercicio obligatorio que contiene un mandato directo del órgano reformador, y que al no concretarse vulnera la Constitución, ya que impide que las disposiciones de la Carta Magna sean plenamente eficaces.³³ La SCJN, como apunta Astudillo, sostiene la idea de que el hecho que el mandato constitucional no se haya cumplido en el plazo estipulado constitucionalmente, no significa que el Congreso del Estado se encuentre liberado de dicha obligación. Por el contrario –sostiene– a medida que transcurre el tiempo, la omisión legislativa continúa actualizándose, subsistiendo día con día y tornándose cada vez más evidente.

José Julio Fernández llama “omisión por normación” a un supuesto más amplio, entre el cual se incluye la inconstitucionalidad por omisión, el no desarrollo normativo y la ilegalidad por omisión.

En Brasil, el artículo 103.2 de la Constitución también acoge la institución con una dimensión realmente amplia, pudiendo ser definida como la ausencia de actividad que otorgue eficacia a un precepto constitucional.³⁴ Por este motivo, se puede cometer semejante infracción por parte de todo ente que esté capacitado para dictar normas jurídicas, por lo que en este caso no se restringe al poder legislativo únicamente, sino que se amplía a otros poderes como el Ejecutivo y el Judicial.

La Constitución del Estado de Veracruz, pionera en México de la institución referida, no considera una definición sobre la omisión le-

³¹ FERNÁNDEZ Rodríguez, José Julio y varios. “Aproximación al concepto de Inconstitucionalidad por Omisión”. *Op. cit.*, nota 17. p.29

³² ASTUDILLO, César. *Op. cit.* nota 11, p.307

³³ *Ibid.* p.329

³⁴ FERNÁNDEZ Rodríguez, José Julio. “La omisión legislativa en la Constitución del Estado de Veracruz-Llave en el Marco de la Teoría General de dicho Instituto”. *Op. cit.*, nota 24, p.3763

gislativa, a pesar de ser la primera que incluyó en su Constitución local, en el año 2000, la modalidad en su Carta Suprema.

Por el contrario, la laguna del derecho, es definido como ausencia de regulación en un supuesto de hecho que es merecedor de ser disciplinado jurídicamente. Para llenarlas, se recuerda el aforismo latino “*in casibus omissis deducenda est legis ratio a similibus*” o “en caso de omisión de ley, se deduce la disposición de leyes semejantes”.

En el caso de las lagunas del derecho, puede entenderse como lógico que se apliquen otras leyes para suplir la deficiencia pero no puede considerarse así en el caso de la inconstitucionalidad por Omisión legislativa.

c) Elementos

Ante la existencia de la omisión legislativa, se han adoptado una serie de respuestas, que Laura Rangel ha resumido de la siguiente manera y que sintetizan las salidas que los distintos Estados, entidades y provincias han creado para resolver este problema jurídico que ocupa la atención de los estudiosos del tema.

- a) Denuncia ante un órgano superior, que implica que vista la omisión legislativa se haga del conocimiento de la autoridad jerárquicamente superior
- b) La recomendación, donde el órgano superior de control, simplemente recomienda a la autoridad omisa que cumpla con su labor.
- c) El llamado de atención, la sitúa en Portugal, y como su nombre lo dice, no es más que un extrañamiento a la autoridad omisa.
- d) La intimación, que implica el otorgamiento de un plazo para que se colme el vacío legal
- e) La cobertura, señalando el caso de Veracruz y la Provincia de Río Negro en Argentina donde, ante el incumplimiento de la autoridad, el juzgador dictará las bases temporales mientras se expide la ley en cuestión.
- f) La cobertura y el resarcimiento, se contemplan en la Provincia de Río Negro, en Argentina, en cuya Constitución se prevé, ante el incumplimiento, que se integre el orden jurídico y, si esto no fuera posible, se estipulará un resarcimiento a favor del promoverte.
- g) La compulsión constitucional, se presenta en los casos en que las propias Constituciones determinan que no pueden ser incumplidas por falta de ley reglamentaria, de modo que el juez debe ingeniarse-

las para resolver la situación de mérito. Se conoce en Ecuador y Paraguay.³⁵

Esas son las soluciones para la omisión legislativa que se resumen de la manera expuesta. Destacan desde nuestro punto de vista, la intinación, para que el fenómeno jurídico y su vacío se colme mediante el otorgamiento de un plazo y, la denuncia ante un órgano superior, para hacer del conocimiento la omisión a un órgano jerárquicamente superior.

Asimismo, es necesario agregar que otra de las salidas consiste en iniciar un procedimiento para declarar la inconstitucionalidad y, posteriormente, de no cumplirse con la legislación, la iniciación de un procedimiento para adjudicar responsabilidad al órgano legislativo omiso.

Ahora bien, según Báez Silva, los elementos de la Inconstitucionalidad por omisión legislativa son:

- a) La no aprobación de una ley o decreto por parte del congreso del estado.
- b) Una afectación del debido cumplimiento de la Constitución local, debido a la inactividad.³⁶

Nosotros pensamos que son cuatro los elementos de la Inconstitucionalidad por omisión legislativa. Estos son:

- a) Una norma constitucional de la que dependa el ejercicio de derechos.
- b) Un sujeto obligado a legislar.
- c) Ineficacia de la norma constitucional originada por la falta de legislación.
- d) La inactividad legislativa o la ausencia de normas que vinculan la constitución con el ejercicio del derecho contenido.

d) Tipología

Existe una variada tipología o clases de inconstitucionalidad por omisión legislativa, según distintos autores. Carlos Báez Silva, por ejemplo, las clasifica en *absolutas o totales* y *relativas o parciales*. Las primeras, serían aquellas que implican una ausencia total de una ley

³⁵ RANGEL Hernandez, Laura. *Op. cit.*, nota 8, p.8

³⁶ BAEZ Silva, Carlos. *Op. cit.*, nota 13, p.776

cuya omisión está prevista o autorizada en la Constitución y, las segundas, las que se acercan a lo que tradicionalmente se conoce con el nombre de lagunas de la ley.³⁷ Esto significa que el legislador, al crear la ley, y ejercer su facultad constitucional; sin embargo, al hacerlo, viola el principio de igualdad, no contemplado en los supuestos de aplicación de la norma expedida, a sujetos o casos en los que también debería aplicarse la ley creada. Ante esto, los interpretes de la ley la aplican de una manera extensiva, utilizando argumentos por mayoría de razón o de analogía.

José Julio Fernández, al referirse en su obra a la tipología de la Inconstitucionalidad por omisión legislativa, igualmente la clasifica en omisión *absoluta o total* y omisión *parcial o relativa*. Los conceptos son los mismos que Báez Silva, pero este último atribuye al “olvido” del legislador la ruptura del principio de igualdad al no incluir en los supuestos a ciertos grupos.³⁸ En España, según Pérez Royo, citado por José Julio, el tribunal se ha enfrentado a supuestas omisiones relativas, pero la única inconstitucionalidad por omisión que se reconoce es aquella producida por una actitud omisa del legislador.

Cuando el legislador, por mandato constitucional, tendría que extender el alcance de una determinada ley o determinadas materias y no lo hace, o cuando al omitir la regulación de ciertas materias produce vulneración de derechos fundamentales, es entonces cuando el órgano de control se halla frente a una inconstitucionalidad por omisión.³⁹

Otra clasificación las divide en omisión *formal* y *material*. La formal, es aquella que supone el legislador ha adoptado una posición total o parcialmente inactiva respecto de un encargo que por definición requiere de regulación para ser desarrollada. La material, consiste en la inactividad que vulnera el principio de igualdad en tanto se olvida a quien debería igualar a los grupos regulados en la normativa existente. Hay también omisión legislativa que afecta derechos fundamentales y omisión legislativa que no los afecta.⁴⁰

Omisión *evitable* y omisión *inevitable* por cuestiones extrajurídicas. La primera, se refiere a la que el legislador no desarrolla los preceptos

³⁷ *Ibid.* p.2

³⁸ FERNÁNDEZ Rodríguez, José Julio y varios. *Aproximación al concepto de Inconstitucionalidad por Omisión. Op. cit.*, nota 16, p.58

³⁹ *Ibid.* p. 59

⁴⁰ *Ibid.* p.60

constitucionales a pesar de que las condiciones lo permiten. La inevitable es aquella en que se indican situaciones de corte extra jurídico sobre los que descansa la efectividad del derecho.⁴¹ José Julio termina el tema con una afirmación interesante: "...entonces, la aplicación directa de los derechos fundamentales por la práctica jurisprudencial se impone como medio de defensa de los ciudadanos y de efectividad de los citados derechos. Pero esa efectividad, para ser plena, exige algo más, principalmente legislación de desarrollo a nivel sustantivo y, sobretudo, a nivel adjetivo".

César Astudillo, por su parte, habla de una omisión *evidente* y una omisión *oculta*. La Evidente se refiere a la ausencia de una disposición o conjunto de disposiciones frente a un mandato de la Constitución de manera explícita. La oculta, se actualiza cuando lo que existe es la carencia de una norma o conjunto de normas que no es posible identificar a simple vista, sino solo a través de la intervención de un juez y que lesiona los contenidos constitucionales.⁴²

La Suprema Corte de Justicia en México ha señalado también una tipología que incluye Astudillo en su análisis sobre el tema de la inconstitucionalidad por omisión legislativa. Establece cuatro categorías a partir de los facultades de ejercicio obligatorio del legislador y las divide y conceptúa de la siguiente manera:⁴³

- a) Omisiones absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho.
- b) Omisiones Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o mandato para hacerlo, pero le concreta de manera incompleta o deficiente.
- c) Omisiones Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga.
- d) Omisiones Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.

⁴¹ *Ibid.* p.64

⁴² ASTUDILLO, César. *Op. cit.*, nota 11, p.316

⁴³ *Ibid.* p.327

III.- Un poco de derecho comparado

La Institución del Derecho Procesal Constitucional ha intentado captar el fenómeno, a través de la previsión de mecanismos tendientes a instrumentar el control de la constitucionalidad por omisión legislativa.

María Sofía Sagués cita una serie de ejemplos para ilustrar como otros países han afrontado esta dificultad jurídica que se presenta en todos los ordenamientos jurídicos. En Yugoslavia, está incluida en el artículo 377 de la Constitución de la República Socialista Federativa de Yugoslavia de 1974, que vale la pena aclarar, ya no tiene vigencia. En Portugal, la OL fue insertada en el artículo 279 de la Constitución de 1976 en su texto inicial; también aparece en el artículo 283 de la Constitución portuguesa tras la reforma de 1982; en Brasil, se normativizó dentro del artículo 103 inciso 2º; en el estado de Veracruz, en México, en la Provincia de Río Negro de Argentina y en la Corte Suprema de la República Dominicana, también se ha legislado constitucionalmente sobre la Omisión legislativa.⁴⁴ También existen variables jurisprudenciales en países como Austria, Estados Unidos, España, Alemania e Italia, mismos en los que se ha abordado el tema a través de sentencias que han dado por denominarse como “aditivas”, “creativas” o “apelativas”.

Ignacio Villaverde menciona que la ciencia jurídica europea ha tomado el análisis y solución de la Inconstitucionalidad por Omisión legislativa de forma callada y paulatina, de manera tal que ahora no se debate sobre su existencia y oportunidad, sino sobre la forma y los mecanismos utilizables para controlar ese vacío normativo dentro de los textos constitucionales y la manera que deben afrontarlos los órganos de control constitucional.⁴⁵

En España, la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Tribunal Supremo Español, ha considerado que la inconstitucionalidad de una ley puede desembocar en una declaración de responsabilidad patrimonial del Estado. Los juristas han puesto relieve sobre la mesa el asunto que comprende el alcance y los efectos jurídicos

⁴⁴ SAGUES, María Sofía. *Op. cit.*, nota 1, p.3094

⁴⁵ VILLAVERDE, Ignacio. *Op. cit.*, nota 21.

cos de las sentencias de inconstitucionalidad que dictan los tribunales de control constitucional. En pocas palabras, los españoles proponen que detrás de una inconstitucionalidad por omisión legislativa, debe haber un responsable de la inactividad del órgano omisor.⁴⁶

Villaverde sostiene que la función del órgano de control constitucional no consiste en controlar la actividad del legislador sino más bien su inactividad. Y debe aclararse que solamente el control se centra en la inactividad legislativa que vulnera los contenidos de la Constitución, porque también el órgano legislativo incurre en una serie de omisiones sobre su función que, sin embargo, no está en la mira del órgano de control constitucional.

El principio que rige a la necesidad de combatir la omisión legislativa es, no el de la división de poderes, que más bien se argumenta para obstaculizarla, sino el de la supremacía constitucional al que deben estar sometidos todo los órganos constituidos de los poderes estatales. Por eso, Ignacio Villaverde afirma que “para mí, la inconstitucionalidad de la omisión solo se produce cuando el silencio es la causa de la existencia de una norma implícita que crea o mantiene situaciones jurídicas contrarias a la Constitución”.⁴⁷ A este respetable punto de vista, debe confrontarse el otro enfoque que considera la existencia de omisiones legislativas por parte del Poder Ejecutivo, de sus órganos y dependencias, así como –incluso– del poder judicial, que no lesionan las normas supremas pero si impiden y obstaculizan el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones jurídicas en detrimento de un Estado de derecho justo y evolutivo.

Los estudiosos del tema señalan a Inglaterra como la cuna del constitucionalismo moderno y –como afirma Carlos Báez Silva– también lo es de la doctrina de la soberanía del Parlamento. Esta facultad, la de la soberanía, consiste en que el órgano constitucional no está vinculado a una constitución formal, escrita y rígida, que contenga disposiciones inalterables o de una complicada modificación. Esto significa que el Parlamento es enteramente libre de legislar.⁴⁸ Sin embargo, vale la pena aclarar que ahora el principio que rige cuando se analiza la inconstitucionalidad por omisión legislativa no es el de la sobe-

⁴⁶ *Ibid.* pp.69 y 70

⁴⁷ *Ibid.* p.74

⁴⁸ BAEZ SILVA, Carlos. *Op. cit.*, nota 35, p.759

ranía de los parlamentos u órganos legislativos, sino el de la supremacía constitucional. Bien podría afirmarse que, al contrario, ha sido esa “soberanía” de los órganos legislativos, la que se ha interpretado de manera tan amplia que ha originado la existencia de las omisiones legislativas. No puede entenderse de otra manera si se parte del hecho irrefutable de que las omisiones nacen en su seno y, en ocasiones, incluso, son de carácter voluntario.

El *mandado de injunção* es un mecanismo de protección de los derechos fundamentales del individuo consagrados en la Constitución; su finalidad es hacer posible el ejercicio y disfrute de éstos.⁴⁹ Procede solamente contra agravios causados a un sujeto en particular, debido a que, precisamente, se trata de un instrumento de protección de derechos individuales consagrados en la máxima norma. Solamente procede si ocasiona agravios a un individuo y su finalidad es la realización de un acto, a fin de que de esta manera se transforme ese derecho que es abstracto en una situación concreta. El Juez Constitucional no reglamenta las disposiciones constitucionales ni su sentencia tiene efectos *erga omnes*. Es, absolutamente, un mecanismo concreto de control de la constitucionalidad.

En el artículo 5-LXXXI se señala que se concederá *mandado de injunção* cuando por falta de una norma reguladora se vuelva inviable el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales y de las prerrogativas inherentes a la nacionalidad, a la soberanía y a la ciudadanía.⁵⁰ El autor recuerda que, además, existe en Brasil una garantía para hacer valer la Constitución, contenida en el artículo 102, inciso a), que señala, además, la competencia del Supremo Tribunal Federal para resolver sobre la garantía de la constitución y se le faculta para instruir, procesar y juzgar de manera originaria este tipo de casos.

“...los *mandados de injunção* cuando la elaboración de la norma reglamentaria estuviese atribuída a Presidente de la República, al Congreso Nacional, a la Cámara de Diputados, al Senado Federal, a las mesas de una de esas cámaras legislativas, al Tribunal de Cuentas de la Unión, a uno de los Tribunales Superiores, o al propio Supremo Tribunal Federal”.⁵¹

⁴⁹ *Ibid.* p.769

⁵⁰ *Ibid.* pp. 769 y 760

⁵¹ *Ibid.* p.770

En cuanto a la competencia para impugnar la OL por constitucionalidad, en el artículo 103-1 al IX el Presidente de la República, las mesas receptoras tanto del Senado Federal como de la Cámara de Diputados y de la Asamblea Legislativa, el Gobernador del Estado, el Procurador General de la República, el Consejo Federal de la Orden de Abogados de Brasil, los partidos políticos con representación en el Congreso y las Confederaciones Sindicales o entidades de clase de ámbito nacional.⁵² El mismo artículo, en la fracción segunda, establece que una vez declarada la inconstitucionalidad por omisión de una medida destinada a proporcionar efectividad a una norma constitucional, se debe comunicar al poder competente para adoptar las providencias necesarias y, si se trata de un órgano administrativo, para que se cumpla en un período de treinta días.

Si la responsabilidad de la inconstitucionalidad por OL recae en un órgano del tipo no-administrativo, el efecto de la sentencia se encamina en hacer conocer al órgano omiso que su inactividad legislativa vulnera la Constitución con la finalidad de que actúe con el fin de subsanar la irregularidad; por esto, sostiene que la decisión judicial no crea una obligación jurídica y no reviste, además, un carácter sancionador, sino que se trata simplemente de la constatación de una obligación que ya existía antes de la sentencia del órgano de control constitucional.⁵³

En el caso del derecho mexicano, por ejemplo, se suele citar el sonado caso del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Como ya se sabe, esta garantía brinda al gobernado la posibilidad de impugnar por la vía jurisdiccional las resoluciones que dicta en los expedientes el Ministerio Público cuando se sientan vulnerados los derechos consagrados en la propia norma suprema. Sin embargo, durante mucho tiempo, esa garantía se quedó en el papel, debido a que esa vía jurisdiccional de la que habla el artículo 21, no estaba contemplada en ninguna ley; es decir, el legislador cayó en una omisión legislativa porque no dio cumplimiento al mandato constitucional. Finalmente, una Contradicción de Tesis, resolvió que la vía idónea era el juicio de amparo para impugnar, precisamente, esos actos de autoridad, que es el Ministerio Público. La norma señala:

⁵² *Ibid.* p.770

⁵³ *Ibid.* p. 772

“Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrá ser impugnados por vía jurisdiccional en los términos que establezca esta ley”.

Vale la pena aquí, reproducir una cita de Carlos Báez Silva, que sintetiza el *quid* del asunto en relación a la omisión legislativa que produce una inconstitucionalidad:

“...el respeto a esa garantía individual no puede considerarse postergado o sujeto a la condición suspensiva de que se emita la disposición que reglamente el instrumento para impugnar por la vía jurisdiccional ordinaria la denominación de mérito, puesto que en principio, ante la vigencia de la disposición constitucional relativa, la protección del derecho garantizado es inmediata, ya que, en el caso, no se requieren medios materiales o legales diferentes de los existentes para que la autoridad cumpla cabalmente, desde luego, con el mandato constitucional de legislar y perseguir los delitos, además, porque existe un medio para controlar directamente el cumplimiento de esas funciones, que es el Juicio de Amparo, como medio de control de la Constitucionalidad de los actos de autoridad”.⁵⁴

Luego, tras la revisión constitucional realizada en 1982, la regulación de la inconstitucionalidad por omisión legislativa, fue ubicada en el artículo 283, que establece que a requerimiento del Presidente de la República, del Defensor del pueblo, o con fundamento en una violación de los derechos de las regiones autónomas, de los Presidentes de las Asambleas Legislativas regionales, el Tribunal Constitucional deberá examinar y comprobar el incumplimiento de la Constitución por omisión de las medidas legislativas necesarias para hacer efectivas las normas constitucionales.

Luego, se aclara que en el supuesto de que el Tribunal Constitucional compruebe la existencia de inconstitucionalidad por omisión, dará conocimiento al órgano legislador competente.⁵⁵ Hay que aclarar que la doctrina ha puesto de manifiesto que desde un enfoque jurídico, el *quid* de la solución práctica de un caso de inconstitucionalidad por OL estriba en determinar si el tiempo transcurrido desde la aprobación de la Constitución es suficiente para poder hablar de incumplimiento. Para

⁵⁴ *Ibid.* pp.782 y 783

⁵⁵ TAJADURA Tejada, Javier. *Op. cit.*, nota 18, p.307

nosotros, este punto ha sido tratado en el apartado de teoría, en donde se apuntan argumentos para considerar actualizada la inconstitucionalidad por omisión legislativa una vez que la norma suprema ha entrado en vigor. Javier Tajadura señala que el correcto análisis y enjuiciamiento del tiempo transcurrido determina la relevancia jurídica de la omisión.⁵⁶ Igualmente, subraya este autor, al carecer del elemento coactivo, no se tiene una virtualidad práctica la institución regulada de la omisión legislativa y su consecuente inconstitucionalidad.

María Sofía Sagüés destaca el caso de Yugoslavia, que en su constitución de 1974 admitió la posibilidad de iniciar de oficio el juicio de inconstitucionalidad por Omisión legislativa.⁵⁷ En todos los autores consultados y en todas las referencias a Estados, Provincias y entidades federativas, constituye el único caso que trata esta posibilidad. Iniciar a impulso de la propia autoridad del órgano de control un juicio de inconstitucionalidad por omisión legislativa, parece ser un tema que amerita un exhaustivo análisis.

En la ciudad de Buenos Aires, que mantiene el carácter de autónoma, existe una Constitución propia. En este texto, también aparece la figura de la Inconstitucionalidad por Omisión legislativa. Su texto fundamental data de 1996 y fue publicado el 10 de octubre del mismo año. El contenido indica que “...los derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación y ésta no puede cercenarlos”.⁵⁸ El artículo 10, que consigna el párrafo citado, está contenido en el Libro Primero de la Constitución de Buenos Aires, denominado “Derechos, Garantías y Políticas Especiales”. Víctor Bazán refuerza este argumento al analizar la labor del legislador. Considera legítima la probabilidad de que actúe la Judicatura declarando que la omisión o el defecto resultan inconstitucionales; asimismo, subraya que la discrecionalidad del legislador no es sinónimo de arbitrariedad, ni habilita la eterna latencia, además de que esta esfera decisional del órgano legislativo no debe como inmunidad para no hacer, o hacer de cualquier manera.⁵⁹

⁵⁶ *Ibid.* p.308

⁵⁷ SAGÜÉS, María Sofía. *Op. cit.*, p. 3103

⁵⁸ BAZÁN, Víctor. *Op. cit.*, nota 28, p. 3660

⁵⁹ *Ibid.* p.12

También en la Provincia de Río Negro, en Argentina, existe la institución. El artículo 14 de la Constitución rionegrina, intitulado operatividad, preceptúa que los derechos y las garantías establecidos expresa o implícitamente tienen plena operatividad si es que su ejercicio pueda ser menoscabado por ausencia o insuficiencia de reglamentación.⁶⁰ Esta acción puede ser ejercida por quien se considere afectado en su esfera de derechos individuales o colectivos. Se plantea ante el Supremo Tribunal de Justicia, órgano de control constitucional que posee la competencia originaria y exclusiva. Si el Superior Tribunal acoge la acción, es decir, la declara procedente, fija en principio el plazo para que la omisión sea subsanada. Si el órgano legislativo no cumple con la disposición, entonces procede a integrar el orden normativo. Bidart Campos dice que esto no sustituye al órgano omisor que ha incumplido el mandato de la norma ausente, sino que suple solamente para el caso la ausencia de la norma mediante el operativo de la integración. “Es decir, dicta sentencia en la que mediante norma individual colma la laguna existente”.⁶¹ Si el caso no fuera posible, se determina el monto del resarcimiento con cargo al Estado, de acuerdo con el perjuicio que sea indemnizable y según se acredite ante el órgano de control.

IV.- Las Entidades federativas y el Derecho Procesal Constitucional local

En este apartado sobre lo que están haciendo los estados mexicanos en materia de Inconstitucionalidad por Omisión legislativa, vamos a preparar un cuadro con los datos más relevantes del tema. Esencialmente, nos basaremos en el texto de César Astudillo, que es quien mayor énfasis ha puesto en la investigación correspondiente y, en los propios textos constitucionales, de los estados. Hay que señalar, antes, que la mayoría de los estudios consultados refieren el caso de Veracruz como la entidad pionera en institucionalizar la omisión legislativa. Sin embargo, también se debe subrayar que existe un detalle que merece un punto de análisis.

⁶⁰ *Ibid.* p. 3663

⁶¹ *Ibid.* p. 3663

La reforma constitucional del Puerto dejó inconclusa la institución al no crear la ley reglamentaria para regular el procedimiento que permita ejercitar la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa. Esto significa, ni más ni menos, que la entidad incurrió en una omisión legislativa al regular esta misma figura. Es un caso digno de análisis porque el trabajo se quedó a medias y aquello que trató de ser institucionalizado para ser resuelto, se quedó tirado a medio camino por la misma causa de lo que se trataba de subsanar. Desde nuestro punto de vista, debe destacarse también el caso de Tlaxcala, que innovó a los sujetos legitimados para interponer la acción de inconstitucionalidad al crear un mecanismo de acción popular y extender a todos los ciudadanos la posibilidad de ejercitar la acción cuando la inactividad legislativa vulnere o lesione su esfera de derechos.

De la misma manera, Tlaxcala extiende la omisión legislativa –además del Congreso del Estado– al Poder Ejecutivo, a los ayuntamientos y a los Concejos Municipales; con esta extraordinaria ampliación, varía sustancialmente el concepto de la omisión legislativa para que abarque reglamentos, decretos, circulares y otras disposiciones normativas de los cuerpos de gobierno que se han mencionado.

Además, Tlaxcala sí logró reglamentar la reforma constitucional, al crear para tal fin la Ley de Control Constitucional del Estado de Tlaxcala. En pocas palabras, en esta entidad federativa la norma constitucional sí adquirió plena eficacia, mientras que en Veracruz se quedó en un mero propósito sin la vía jurisdiccional de aplicación.

Sobre Veracruz debemos puntualizar algunos aspectos. La institución de la omisión legislativa fue incorporada en la reforma constitucional veracruzana del 2000. Posteriormente, el ejemplo jarocho se extendió a los estados de Tlaxcala, Chiapas y Quintana Roo, en donde fue regulada con sus propias notas sobre la comprensión de este novedoso problema jurídico. La reforma se desarrolló entre septiembre de 1999 y febrero del 2000. La reforma fue publicada en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz mediante el Decreto número 53 de fecha 13 de febrero del 200. En su artículo 64, se establece una serie de medios de protección constitucional, entre los cuales se hallan el jui-

cio de protección de los derechos humanos, el recurso de regularidad constitucional de los actos del ministerio público, las controversias constitucionales, las acciones por omisión legislativa y las cuestiones de inconstitucionalidad.⁶²

El ejercicio de control está contenido en los artículos 55, 56 párrafos I y III y 64 y 65 de la Constitución. Se lleva a cabo a través de dos de sus órganos: el Pleno, integrado por ocho Magistrados y una nueva Sala Constitucional que creó el legislador para este fin. De acuerdo con Astudillo, esta nueva Sala no tiene precedente en nuestro sistema jurídico y está conformada por tres Magistrados, según los artículos 32, 33 y 42 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la citada entidad federativa.⁶³ Es el Pleno el que conoce y resuelve los procesos de control abstracto que, se entiende, son las controversias, acciones de inconstitucionalidad y acciones por omisión legislativa.

El artículo 65 fracción III expresa que será el Pleno el que conozca:

“De las acciones por omisión legislativa, cuando se considere que el congreso no ha aprobado alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de esta constitución, que interponga:

- a) El Gobernador del Estado, o
- b) Cuando menos la tercera parte de los ayuntamientos.

La omisión legislativa surtirá sus efectos a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Estado. En dicha resolución se determinará un plazo que comprenda dos períodos de sesiones ordinarias del congreso del estado, para que éste expida la ley o decreto de que se trate la omisión. Si transcurrido este plazo no se atendiere la resolución, el Tribunal Superior de Justicia dictará las bases a que deban sujetarse las autoridades, en tanto se expide dicha ley o decreto”.

Sentadas estas bases, indispensables para señalar la esencia de la Constitución del Estado de Veracruz, procederemos ahora a presentar el resumen de las cuatro entidades federativas mencionadas, a fin que puedan fácilmente ser comparados sus contenidos y establecer, de esta manera, sus semejanzas y diferencias.

⁶² ASTUDILLO, César. *Op. cit.*, nota 11, p.336

⁶³ *Ibid.* p. 336

VERACRUZ

Año de la reforma

La revisión y modificación constitucional se llevó a cabo en el 2000

Órganos competentes

La Sala Constitucional, a la que le corresponde sustanciar el procedimiento y formular el proyecto de resolución, aunque es el Pleno del Tribunal el que resuelve en definitiva

Objeto del proceso

Consiste en la no aprobación de una ley o decreto, con lo cual se delimita el tipo de producción normativa sobre la cual no se ha pronunciado el legislador.

Legitimación

La Constitución otorga Legitimación Activa dentro al Gobernador del Estado y a cuando menos la tercera parte de los miembros de los ayuntamientos.

Efectos de la sentencia

Se otorgará un plazo de dos períodos de sesiones ordinarias al congreso de estado, a efecto de que se expida la ley o decreto de que se trate la omisión. Si transcurre ese plazo sin atenderse la disposición, el Tribunal Superior de Justicia dictará las bases a que deban sujetarse las autoridades en tanto se expida esta ley o decreto.

Competencia

En el artículo 65 de la Constitución de Veracruz, se precisa que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, conocerá, entre otros asuntos:...de las acciones de inconstitucionalidad por omisión legislativa

Sin embargo, hasta la fecha, no se ha llenado el vacío normativo que existe en torno a esta materia. No existe –como se afirmó líneas arriba– una ley que desarrolle el precepto constitucional y determine las características específicas a que deban someterse tanto el proceso en estudio como las otras figuras de control constitucional.⁶⁴ Al disponer el artículo 65 de la Constitución de Veracruz que el Pleno deberá conocer de estos procesos “en los términos de ley” no produce más que una reserva de ley que obliga a determinar la forma, el tiempo y el lugar

⁶⁴ *Ibid.* p.341

sobre la manera en que los citados mecanismos podrán ejercitarse o accionarse.⁶⁵

TLAXCALA

Año de la reforma

Nace a partir de la revisión a que fue sometida la Constitución Política del Estado en el año 2001

Competencia

Está reservada en forma exclusiva al Pleno, conformado por 14 Magistrados, según lo disponen los artículos 81 de la Constitución, 25 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 2 de la Ley de Control Constitucional del Estado de Tlaxcala.

Legitimación

Los sujetos legitimados para interponer la acción de inconstitucionalidad corresponde a las autoridades estatales y municipales, así como a las personas residentes en el estado.

Notas del proceso

Al admitirse la demanda, se ordena correr traslado a la responsable y al Director del Periódico Oficial del Estado, para que rindan sus informes. Luego, se celebrará una audiencia de pruebas y alegatos y se dictará la resolución correspondiente. La LCCET establece en su título segundo un procedimiento general cuyas prescripciones son aplicables a los cuatro procesos constitucionales.

El proceso se desenvuelve en tres etapas procesales claramente identificables, a saber: iniciación, instrucción y resolución.

Efectos de la sentencia

De verificarse la OL se concederá a la responsable un término que no exceda de tres meses para expedir la norma jurídica ausente. El incumplimiento a la sentencia, será motivo de responsabilidad.

Objeto de la inconstitucionalidad

El objeto de la inconstitucionalidad se circunscribe a la falta de expedición de normas jurídicas de carácter general.

El quórum del pleno para sesionar debe formarse con al menos doce de los catorce magistrados que le integran. Las resoluciones

⁶⁵ *Idem.*

estimatorias de la inconstitucionalidad de una omisión legislativa serán aprobadas, cuando menos, por diez magistrados. Los acuerdos de trámite que dicte el Presidente del Tribunal y el Magistrado ponente podrán ser recurridos ante el pleno y las resoluciones dictadas por éste, cualquiera que sea su sentido, son irrecurribles. La resolución definitiva del Tribunal deberá publicarse en el Boletín Oficial del Poder Judicial y en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.⁶⁶

La noción amplia de Tlaxcala provoca que las omisiones puedan consistir en la no expedición de leyes, decretos e inclusive acuerdos, por parte del congreso local; pero, además, entran en idéntica consideración las normas no expedidas por los ejecutivos bajo la forma de reglamentos, decretos, acuerdos, circulares, órdenes y disposiciones de alcance general.⁶⁷ Esta noción es distinta a la adoptada en el estado de Veracruz, en donde se optó por una noción en estricto sentido al regular la figura de la inconstitucionalidad por omisión legislativa.

En Tlaxcala, todo parece indicar que el contenido de la sentencia se queda en un exhorto a las autoridades para que procedan a subsanar las omisiones normativas en que han incurrido. Sin embargo, si es notorio que se trata de eludir su cumplimiento, el Presidente del Tribunal formulará el proyecto de resolución por virtud del cual se destituya a la autoridad omisa, y una vez aprobado en el pleno, se informará al Procurador General de Justicia del Estado para que proceda a ejercitar acción penal en su contra por la omisión de acatar el fallo. Esta solución, como es evidente –considera César Astudillo– está lejos de ser eficaz en caso que las autoridades estatales y municipales no produzcan las normas requeridas dentro del plazo determinado.⁶⁸

CHIAPAS

Año de la Reforma

Se hizo el 6 de noviembre del año 2002

Competencia

La fracción III del artículo 56 de la Constitución de Chiapas señala que corresponde conocer al Pleno de la Sala Superior del Superior Tri-

⁶⁶ ASTUDILLO, César. *Op. cit.*, nota 11. p.345

⁶⁷ *Ibid.* p.346

⁶⁸ *Ibid.* p.350

bunal de Justicia del Estado de Chiapas de los casos de omisión legislativa.

Legitimación

El mismo artículo indica que la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa puede ser interpuesto por el Gobernador del Estado, cuando menos la tercera parte de los miembros del congreso o cuando menos la tercera parte de los ayuntamientos de la entidad.

Efectos de la sentencia

Una vez que se decreta la existencia de la omisión legislativa, ésta surtirá sus efectos una vez que sea publicada en el Periódico Oficial del Estado. En la resolución se determinará un plazo de dos períodos ordinarios de sesiones del congreso del estado para que éste subsane el vacío legislativo de que se trate.

Objeto de la inconstitucionalidad

En Chiapas, según el artículo 97 de la Constitución, procede cuando se considere que el Congreso no ha resuelto alguna ley o decreto y que esta omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución Política local.

El objetivo esencial de la OL en esta entidad consiste en asegurarse de que toda iniciativa de ley o decreto, con independencia de que sea aprobada o no, pueda recorrer todo el proceso legislativo contenido en los artículos 27 y 28 de la Constitución Política del Estado.

Notas del procedimiento

El objeto de la Inconstitucionalidad por Omisión legislativa recae únicamente en iniciativas de leyes y decretos y no considera otro tipo de normas jurídicas, como en el caso de Tlaxcala, en donde son sujetos de impugnarse las omisiones del Poder Ejecutivo sobre la creación de decretos, circulares y otros productos jurídicos.

Un dato relevante de la reforma constitucional de Chiapas consiste en dotar de legitimidad a las minorías parlamentarias; este ingrediente, ciertamente, podría ayudar a equilibrar las tareas legislativas y a democratizar el órgano legislativo. En pocas palabras, puede contribuir a desaparecer las denominadas “congeladoras” de las mayorías parlamentarias, que son utilizadas para enfriar las tareas de los grupos opositores en los Congresos locales.

Con esta tarea, ante la interposición de los juicios de inconstitucionalidad por omisión legislativa, sería el Poder Judicial el que fungiría como árbitro para decidir si una iniciativa de ley debe ser o no sometida al proceso legislativo para determinar si es factible su aprobación.

QUINTANA ROO

Año de la reforma

La Constitución de esta entidad federativa fue reformada en noviembre del 2003.

Competencia

Las acciones por omisión legislativa se confían al Supremo Tribunal de Justicia del estado, de acuerdo con los artículos 103 fracción VIII y 105 de la Constitución local.

Legitimación

El sujeto activo de la legitimación es el propio Gobernador del Estado o un ayuntamiento, de acuerdo con el artículo 105 fracciones II y III de la Constitución.

Efectos de la sentencia

La resolución que dicte el pleno del Tribunal Superior de Justicia que decreta la existencia de la Inconstitucionalidad por omisión legislativa, surtirá efectos a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado. En esta resolución debe determinarse un plazo para que se expida la ley o decreto de que se trate la omisión, a más tardar en el período ordinario que esté en curso o el inmediato siguiente del Congreso del Estado. El plazo puede disminuir cuando el interés público lo amerite.

Objeto de la inconstitucionalidad

Para que la omisión sea declarada existente, debe afectar el debido cumplimiento de la Constitución.

La propia constitución aclara este punto al señalar: “se entenderá que afecta el debido cumplimiento del texto fundamental, cuando por el propio mandato constitucional el congreso del estado esté obligado a expedir alguna ley o decreto y éste no lo haga; o que expidiendo la ley lo haga de forma deficiente que no regule adecuadamente el precepto constitucional”.

En este último caso, es evidente que el texto constitucional de Quintana Roo, decidió incorporar a la figura las dos clases de omisión legislativa reconocidas por la mayoría de los doctrinarios; es decir, la *absoluta o total*, contenida en la primera parte del párrafo transcrito y, la *relativa o parcial*, involucrada al señalarse que la OL procede cuando se legisle en forma deficiente.

Efectos de la sentencia

Es Indirecto debido a que se reduce a establecer la inconstitucionalidad de la omisión e invita a legislar al legislador o al órgano omisor. Sin embargo, sí establece un plazo para que se expida la ley o decreto de que se trate la omisión, a más tardar en el período ordinario en curso o en el inmediato siguiente del Congreso del Estado.

Notas del procedimiento

Está regulado en el título IV de la Ley de reglamentaria. Recibida la demanda, el magistrado de la Sala Constitucional y Administrativa deberá instruir el proceso hasta ponerlo en estado de resolución.

V.- El amparo y la jurisprudencia

Las entidades federativas pueden hallar en la Suprema Corte de Justicia de la Nación una buena razón para legislar en materia de inconstitucionalidad por omisión legislativa. La Corte ha sostenido que improcedencia del juicio de amparo en relación a la inconstitucionalidad por Omisión legislativa. Sin embargo, como sostiene César Astudillo,⁶⁹ cuando ha tenido frente a si una omisión legislativa que produce ineficacia en una norma constitucional, ha procedido a ampliar la cobertura del amparo indirecto. Ha resuelto que no procede la Acción de Inconstitucionalidad para resolver la omisión legislativa y, también, cabe decirlo, ha abierto la posibilidad de entablar este tipo de juicios a través de las controversias constitucionales.

En sus ejecutorias, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha mencionado, como una especie de sinónimos de la Omisión legislativa, expresiones como “el silencio del legislador”, “el silencio de la ley”, “la omisión legislativa” o “la laguna de la ley”.⁷⁰ En este sentido, es intere-

⁶⁹ ASTUDILLO, César. *Op. cit.*, nota 11, p.316

⁷⁰ *Ibid.* p. 307

sante comentar el enfoque que brinda al respecto Eduardo García Máynez. El mexicano cita a Kelsen, en su obra *El Método y los Conceptos Fundamentales de la Teoría Pura del Derecho*, para definir las lagunas de la ley. “La laguna no es más que la diferencia entre el derecho positivo y un orden tenido por mejor y más justo. Solo puede afirmarse una laguna cuando se compara el derecho existente con el que, en opinión del sujeto, debía ser”.⁷¹ Kelsen –como escribe García Máynez– se refirió también a lo que definió como “lagunas técnicas”. Éstas se actualizan cuando el legislador ha omitido reglamentar algo que era indispensable para hacer posible la aplicación de un precepto. Se explica como una diferencia entre el derecho positivo y el deseado o como la consecuencia del carácter indeterminado y general de la ley. Esta definición, creemos, se ajusta al concepto que hemos precisado a lo largo de este trabajo.

Sin embargo –continuando con la Corte– es claro que hace referencia a un vacío legal que, en apariencia, no vulnera los derechos constitucionales o los mandatos contenidos en nuestra Carta Magna. Representa solamente un vacío surgido de la incompletitud de la ley, que Astudillo señala como “naturales” por considerar, lógicamente, que no puede existir una ley que contemple absolutamente todos los supuestos y posibilidades jurídicas, a manera de ser perfecta. Escribe el autor: “El hecho de no diferenciar lo que técnicamente son omisiones legislativas y lo que son las lagunas del derecho ha podido producirse porque en estricto sentido para que exista una laguna debe existir una omisión del legislador y, a su vez, para que una omisión del legislador dé lugar, si bien no en todos los casos, debe existir una laguna normativa”.

De manera técnica, una laguna del derecho se advierte cuando el sistema jurídico presenta un vacío que genera la imposibilidad de resolver un caso concreto sobre la base de normas existentes al momento de analizar el asunto.

Esto significa que las omisiones legislativas pueden presentarse tanto por negligencia como imprevisión u olvido, y también como una decisión consciente del legislador.

⁷¹ GARCIA Máynez, Eduardo. “*Introducción al Estudio del Derecho*”. 49ª edición. México, Porrúa. 1998. pp. 353 y 354

Al resolver un caso concreto, la Corte señaló que el Legislativo de un estado tenía la obligación constitucional de adecuar la legislación y, para ello, tenía un plazo determinado. Por esto, la contrariedad constitucional existe desde el momento en que no se realizaron las adecuaciones. Si el legislador ordinario ha recibido del poder constituyente un mandato sin acatarlo en el plazo fijado, es obvio que produce una ruptura con el orden constitucional.⁷² La Corte mantiene la tesis de que en congruencia con el federalismo, las legislaturas locales deben acatar absolutamente las órdenes del órgano reformador y deben hacerlo dentro del plazo mandado.

En la búsqueda de jurisprudencia, encontramos dos interesantes casos de omisión legislativa, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve de distinta manera, debido a la propia naturaleza de los asuntos que llegaron a sus manos. El primero, se trata de una omisión *relativa o parcial*, que refiere la falta de un supuesto jurídico en la Ley del Instituto de Seguridad y de Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Ley del ISSSTE), que no prevé la figura de arrendamiento –sólo de hipoteca y de financiamiento en general, para los trabajadores al servicio del Estado.⁷³

⁷² ASTUDILLO, César. *Op. cit.*, nota 11, p. 323

⁷³ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tesis P/J. 134/2008. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVIII, Octubre de 2008, p. 43: “**ISSSTE. LA LEY RELATIVA, AL NO REGULAR EL ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA PROPIEDAD DEL INSTITUTO, CONSTITUYE UNA OMISIÓN LEGISLATIVA QUE NO ES REPARABLE EN EL JUICIO DE AMPARO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)**”. De conformidad con el criterio sustentado por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis P. CLXVIII/97, de rubro: «**LEYES, AMPARO CONTRA. ES IMPROCEDENTE AQUEL EN QUE SE IMPUGNA LA OMISIÓN DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE EXPEDIR UNA LEY O DE ARMONIZAR UN ORDENAMIENTO LEGAL A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL.**», debe considerarse que aun cuando es cierto que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, no prevé el arrendamiento de vivienda para los trabajadores, dado que en el rubro correspondiente sólo contempla préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas y para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos; ya que la única referencia que contiene la ley respecto a dicho arrendamiento se encuentra en el artículo cuadragésimo cuarto transitorio, para aquellas que a la fecha de entrada en vigor de la ley tenga en arrendamiento el Instituto, y donde se faculta a la Junta Directiva a expedir las normas que deberán aplicarse a dichas viviendas, lo que significa que la modalidad de arrendamiento habitacional, se limita exclusivamente a las que ya están en esa situación; también lo es, que tal violación constituye una omisión legislativa que no puede repararse a través del amparo, puesto que a virtud de sus efectos no puede obligarse al legislador ordinario a colmar la falta de previsión en esta materia, dado que el efecto relativo de las sentencias de amparo lo impide. Amparo en revisión 220/2008. Alma Rosa Sandoval Rodríguez y coagraviados.

Aunque la Corte reconoce que se trata de una omisión legislativa dentro de la ley, no considera que se produzca una inconstitucionalidad ni que proceda la acción de amparo contra la inactividad legislativa del órgano omisor.

La Corte señaló en su ejecutoria, que formó jurisprudencia, que no se puede obligar al legislador a colmar la laguna de la ley –a la cual llama indistintamente omisión legislativa- debido al efecto particular relativo de las sentencias de amparo. Es jurisprudencia de la novena época, en la materia administrativa, cuyo ponente fue la Ministro Margarita Beatriz Luna, resuelto apenas en el año 2008, según la tesis consultada.

En el segundo caso, se trata de una acción de inconstitucionalidad presentada en materia constitucional penal, relacionada con la reforma a la Carta Magna sobre la creación de la ley de adolescentes. La Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí se inconformó con la falta de leyes que adecuaran la reforma al artículo 18 constitucional,⁷⁴ por no hacer eficaz la norma jurídica federal en el marco de la nueva justicia para adolescentes infractores.

19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretarios: Georgina Laso de la Vega Romero, Sofía Verónica Ávalos Díaz, María Marcela Ramírez Cerrillo, Carmen Vergara López, Gustavo Ruiz Padilla y Luciano Valadez Pérez.??Amparo en revisión 218/2008. José Luis Olivares Cervantes y coagraviados. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Georgina Laso de la Vega Romero, Sofía Verónica Ávalos Díaz, María Marcela Ramírez Cerrillo, Carmen Vergara López, Gustavo Ruiz Padilla y Luciano Valadez Pérez.??Amparo en revisión 219/2008. José del Carmen de la Torre Mendoza y coagraviados. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Georgina Laso de la Vega Romero, Sofía Verónica Ávalos Díaz, María Marcela Ramírez Cerrillo, Carmen Vergara López, Gustavo Ruiz Padilla y Luciano Valadez Pérez.??Amparo en revisión 221/2008. Socorro Fregoso Fragoso y coagraviados. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretarios: Georgina Laso de la Vega Romero, Sofía Verónica Ávalos Díaz, María Marcela Ramírez Cerrillo, Carmen Vergara López, Gustavo Ruiz Padilla y Luciano Valadez Pérez.??Amparo en revisión 229/2008. Rosa Carmina Barrera Salinas y coagraviados. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretarios: Georgina Laso de la Vega Romero, Sofía Verónica Ávalos Díaz, María Marcela Ramírez Cerrillo, Carmen Vergara López, Gustavo Ruiz Padilla y Luciano Valadez Pérez.??El Tribunal Pleno, el treinta de septiembre en curso, aprobó, con el número 134/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a treinta de septiembre de dos mil ocho.??Nota: La tesis P. CLXVIII/97 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VI, diciembre de 1997, p. 180.

⁷⁴ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tesis P./J. 72/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVIII, septiembre de 2008, p. 621. “**SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE LAS LEGISLATURAS LOCALES NO HAYAN CREADO ANTES DEL 12 DE SEPTIEMBRE DE 2006 LAS**

La Corte resolvió positivamente la acción intentada, al sostener que hubo dos períodos de *vacatio legis* para que entrara en vigor la reforma. Primero, durante tres meses, se postergó la entrada en vigor de la norma sustantiva y, posteriormente, se abrió otro período de seis meses, para que los estados crearan leyes, instituciones y órganos.

Al no legislar los estados en la materia, precisa la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se configura una inconstitucionalidad por omisión legislativa.

VI.- Sanciones: propósitos y caminos

En este apartado, nos proponemos analizar los tipos de sanción que existen para el *órgano omisor* cuando se ha decretado en su contra la existencia de una omisión legislativa. Es necesario considerar los efectos de la sentencia y el propósito original al regular esta figura jurídica

LEYES, INSTITUCIONES Y ÓRGANOS PARA LA APLICACIÓN DEL DECRETO DE REFORMA AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE DICIEMBRE DE 2005, CONFIGURA UNA VIOLACIÓN CONSTITUCIONAL POR ACTUALIZARSE UNA OMISIÓN LEGISLATIVA". El artículo primero transitorio del decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de diciembre de dos mil cinco, estableció un periodo inicial de *vacatio legis* de tres meses siguientes a la fecha de publicación del decreto, para que la reforma y adición constitucional entrara en vigor en todo el país. Por otra parte, su artículo segundo transitorio creó un nuevo periodo de *vacatio legis* de seis meses, contados a partir de su entrada en vigor, para que los entes obligados generaran las leyes, instituciones y órganos requeridos para la aplicación del decreto. Esto es, los indicados preceptos establecen la vigencia de la reforma y adición constitucional, de la siguiente manera: el decreto entró en vigor en todo el país en cuanto a los derechos sustantivos que contempla en favor de los adolescentes el doce de marzo de dos mil seis, mientras que el periodo para que se generaran las leyes, instituciones y órganos, inició el trece de marzo de dos mil seis y venció el doce de septiembre de ese año. De esta forma, los entes obligados tuvieron hasta la última fecha referida para generar, en sus respectivas jurisdicciones, el sistema especializado de justicia para menores infractores; de ahí que la circunstancia de que algunas Legislaturas Locales no hayan emitido dentro del plazo señalado la legislación correspondiente, configura una violación constitucional por actualizarse una omisión legislativa. Acción de inconstitucionalidad 37/2006. Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí. 22 de noviembre de 2007. Unanimidad de diez votos. Ausente y Ponente: Mariano Azuela Güitrón; en su ausencia se hizo cargo del asunto Sergio A. Valls Hernández. Secretarios: José Antonio Abel Aguilar Sánchez, Rosalía Argumosa López, Jaime Flores Cruz, Miriam Flores Aguilar, María Amparo Hernández Chong Cuy, Miguel Enrique Sánchez Frías y Laura García Velasco. El Tribunal Pleno, el dieciocho de agosto en curso, aprobó, con el número 72/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciocho de agosto de dos mil ocho. Ejecutoria: I.- Registro No. 20917Asunto: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 37/2006. Promovente: COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE SAN LUIS POTOSÍ. Localización: 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXVII, Abril de 2008; p. 1365.

constitucional. En algunos casos, todo se reduce a una “recomendación” del órgano judicial competente al órgano omisor. En otras constituciones, se otorga un plazo para subsanar la omisión y, en algunas más, se procede en el extremo de iniciar procesos de destitución de los funcionarios responsables por desacato a través de la ejecución de sentencias.

En lo particular, no parece ser muy adecuada la medida de “sentar” las bases para resolver casos concretos cuando el órgano omisor se niega a expedir la ley requerida. Tal es el ejemplo de Veracruz, en donde la Constitución obliga al Pleno a considerar este punto; sin embargo, es muy posible que, en este tema específico, sí pudiera tratarse de una invasión de competencias de un poder a otro. Es posible que sea más correcto coaccionar al órgano responsable de la omisión que suplantar sus funciones.

Finalmente, como señala Carlos Báez Silva,⁷⁵ la labor del juez de constitucionalidad no consiste en castigar al órgano que deha de hacer algo que se espera, sino tratar de dotar de plena eficacia a la Constitución o a la norma que carece de ésta. Como órgano constituido y apologista de la Constitución, su tarea está encaminada en luchar por la aplicación de las normas jurídicamente supremas.

Por esta razón es cierto que el punto crítico de la inconstitucionalidad por omisión pueda ser el efecto de las sentencias. ¿Qué efecto debe buscar el órgano de control cuando emite una sentencia? O como interroga Báez Silva: ¿qué efectos tendría la declaración de inconstitucionalidad por omisión?⁷⁶ La doctrina reconoce las siguientes alternativas judiciales para este fenómeno jurídico.

a) Reglamentar o desarrollar directamente la norma constitucional ineficaz, o al menos dictar las bases generales de operación y aplicación directa de la misma, solución que no es del todo satisfactoria en general, porque puede llegar a vulnerar el Principio de División de Poderes y de libertad del legislador, además que la sentencia emitida en este caso, tendría necesariamente efectos *erga omnes*.

b) Conminar al órgano legislativo para que en un plazo razonable expida la legislación necesaria; en este caso, se enfrenta el problema

⁷⁵ BAEZ SILVA, Carlos. *Op. cit.*, nota 35, p. 766.

⁷⁶ *Ibid.* p. 767

del desacato al mandato judicial, el cual también choca con los principios señalados.

La solución que se ha adoptado en países como Portugal y Brasil ha consistido en crear dos instituciones de derecho constitucional procesal: el *mandado de injunção* y la acción de inconstitucionalidad por omisión. Báez Silva –postura que no compartimos– piensa que no es conveniente –jurídica y políticamente– ejercer las medidas tradicionales para la ejecución de sentencias. No puede decretarse el arresto de todos los integrantes de un parlamento o destituirlos por negarse a cumplir un mandato judicial, porque la responsabilidad es del órgano y no de los miembros en individual. Como en tantos otros temas, en el caso que nos ocupa no deben emprenderse análisis basados en la ingenuidad, ni teórica ni práctica⁷⁷ sostiene el jurista.

Nosotros pensamos distinto. ¿Por qué no responsabilizar a alguien de la conducción de los órganos del Estado? Los órganos tienen responsables y si se les da, primero, un tiempo razonablemente suficiente para legislar, deben cumplir con la función que les ha sido encomendada. No son totalmente libres los poderes y esa división, tan pregonada pero inexistente en los hechos –solo vive de manera teórica– más bien debiera entenderse como una forma de complemento y equilibrio que de separación. Finalmente, para su ejercicio, el Estado es que se divide en tres poderes pero, se supone, todos comparten los mismos objetivos de representar los anhelos de los miembros de su comunidad.

En el desafuero, por ejemplo, se mezclan los poderes ejecutivo y legislativo y, este último, que se erige en Jurado de Sentencia, realiza funciones materialmente jurisdiccionales.

Sí existe una imposibilidad jurídica, incluso racional, cuando el propio órgano sometiera a la votación del pleno el proyecto legislativo encomendado por la Constitución y la mayoría de los legisladores votaran en contra; entonces, sí se antoja imposible y sin salida este laberinto jurídico. Sin embargo, es poco probable que las cosas lleguen a ese extremo. Basta pensar en las reformas constitucionales de la Carta Magna federal que ordenan a las legislaturas de los estados adecuar las reformas; normalmente, este tipo de mandamientos se aceptan como una responsabilidad política y las iniciativas se aprueban incluso sin discusiones y de manera unánime.

⁷⁷ *Ibid.* pp.14 y 15

En materia penal, se castiga la omisión (por ejemplo, la omisión de cuidados de una madre a su hijo). ¿Por qué no ha de poder reconocerse o actualizarse una responsabilidad en la materia legislativa? Existen leyes de responsabilidades de los servidores públicos que castigan las omisiones y negligencia en que incurren durante el desempeño de sus funciones.

Vale la pena hacer algunas consideraciones sobre la omisión y el derecho penal. Antes, en este mismo texto, habíamos afirmado, de acuerdo con algunos autores consultados, que la figura de la omisión legislativa probablemente haya emanado del derecho penal. Basados en esto, cabe decir que la omisión, en sentido penalista, es definida como un abstenerse de obrar; en dejar de hacer lo que se debe ejecutar. Es la forma negativa de la acción.⁷⁸ Según Cuello Calón, la omisión consiste en una inactividad voluntaria cuando la ley penal impone el deber de ejecutar un hecho determinado.⁷⁹ Fernando Castellanos cita a Porte Petit para señalar los elementos de la omisión:⁸⁰

- a) Voluntad o no voluntad
- b) Inactividad
- c) Deber jurídico de obrar

Como puede verse fácilmente, los elementos del tipo penal de la omisión, coinciden con los aquí señalados respecto de la omisión legislativa, con el respeto debido a cada campo del derecho. Otra definición, contenida en el mismo texto de Castellanos, atribuida a Franz Von Liszt, conceptúa la omisión como un “no ejecutar, voluntariamente, el movimiento corporal que debiera haberse efectuado”.⁸¹

La Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el procedimiento de ejecución de las sentencias. El Presidente de la Corte tiene las facultades necesarias para ordenar la ejecución de las sentencias por medio del dictado de las providencias que estime necesarias. En caso de que se constate el incumplimiento de una ejecutoria, las autoridades responsables podrán ser consignadas por el delito de abu-

⁷⁸ CASTELLANOS, Fernando. “*Lineamientos Elementales de Derecho Penal*”. 30ª edición, México, Porrúa, 1997. pp.152 y 153

⁷⁹ *Ibid.* p. 153

⁸⁰ *Ibid.* p. 155

⁸¹ *Ibid.* p. 156

so de autoridad. En este sentido, Bidart Campos señala que “no parece posible que el órgano dicte *per se* la norma reglamentaria omitida”.⁸² El argumento es que habría riesgos de que se considerara violada la división de poderes. Eto Cruz advierte –según cita de José Julio Fernández– que “de plano debe descartarse la posibilidad de que el órgano jurisdiccional se ponga en función legislativa”.⁸³ El carácter normativo y supremo de la Constitución exige que las vulneraciones de la misma originen una reacción por parte del ordenamiento jurídico. María Sofía Sagués dice que los jueces tienen que examinar y analizar muy bien si esa competencia del órgano que omite es de ejercicio obligatorio u optativo; si tiene a su favor un margen temporal que queda a disposición del órgano que ha de usar tal competencia y si ese plazo ha vencido o no.⁸⁴

Estas consideraciones son, precisamente, las que nos han llevado a plantear un apartado de propuesta para el caso del estado de Chihuahua. Como bien señala la autora citada, estos puntos son, precisamente, los que son necesario “amarrar” para poder declarar que existe una inconstitucionalidad por omisión legislativa. Por ello, más adelante, expondremos que la obligación de legislar a través de un mandato constitucional, la fijación expresa del tiempo que tiene el órgano legislativo a su favor para cumplir con el encargo y el transcurso medido de ese tiempo, constituyen la prueba necesaria para acreditar, de manera irrefutable y plena, la actualización de la omisión legislativa. La inconstitucionalidad se evidencia al vincularse la norma constitucional con la ausencia de reglamentación y su consecuente falta de eficacia.

No resulta lógico sostener –como afirma María Sofía– que los poderes del Estado pueden ampararse en norma constitucional alguna que les permita eximirse de hacer lo que la misma Constitución les ordena hacer. Ante esta realidad, aún más la respuesta se reclama de manera certera y urgente. Se coincide con Néstor P. Sagués en cuanto: “no basta la mera lectura de las normas de la Constitución ni sirve la ilusión kelseniana de que la Constitución siempre triunfa...para inquirir sobre

⁸² FERNANDEZ Rodríguez, José Julio. “La Omisión legislativa en la Constitución del Estado de Veracruz-Llave en el Marco de la Teoría General de dicho Instituto.” *Op. cit.*, nota 24, p.3771

⁸³ *Idem.*

⁸⁴ SAGUES, María Sofía. *Op. cit.*, nota 1, p.3098

la auténtica fuerza normativa de una Constitución es necesario zambullirse en la realidad, auscultar el merito de las normas en juego, evaluar su razonabilidad y factibilidad, y tener conciencia de la necesidad de actuar para traducir la vigencia formal en vigencia real de la Constitución. En ciertos casos, ese actuar demandará, además de lucidez y prudencia, coraje. Así se habrá superado un escollo en el conflictivo camino de acercar las normas constitucionales a la realidad”.⁸⁵

VII.- El caso Chihuahua

Ahora toca analizar un poco la situación concreta que guarda el estado de Chihuahua en relación a la Inconstitucionalidad por omisión legislativa. En realidad, se trata únicamente de detectar algunos casos en que, desde nuestro punto de vista, se ha producido este fenómeno jurídico a raíz de ciertas reformas de orden constitucional. Algunos ejemplos son evidentes y tienen la preclara intención de convencer para enfocar los reflectores hacia este tema. Es obvio que la consecuencia y la finalidad deseada es que se legisle sobre la omisión legislativa para impedir que cause una mayor ineficacia de las normas constitucionales.

Nosotros pensamos que bastante daño jurídico se ha hecho a la Constitución local con la omisión legislativa. El ordenamiento de la norma suprema se ha visto vulnerado en preceptos trascendentales y, por falta de legislación reglamentaria, ha caído en la imposibilidad jurídica de ejercitar y aplicar esas normas fundamentales locales.

Víctor Bazán, tras reiterar que la Constitución puede ser vulnerada por acción u omisión, formula una pregunta dotada de una buena carga de juridicidad para plantear el problema de la omisión legislativa. Se refiere, en concreto, cuando el *órgano omisor* no actúa a pesar de que existe una expresa previsión constitucional que le ordena hacerlo. El autor se pregunta: ¿sería lícito (y sobretodo legítimo) permitir que los órganos del poder constituido, mediante su inercia, inhiban la vigencia de la constitución o paralicen el ejercicio de algún derecho contenido en un mandato constitucional sujeto a desarrollo normativo ulte-

⁸⁵ *Ibid.* p. 3125

rior? Es obvio que no, se responde el mismo doctrinario.⁸⁶ Es difícil que alguien pueda sostener un punto de vista opuesto o contrario a esta afirmación. Sin embargo, en los hechos, el estado de Chihuahua no cuenta con una regulación al respecto y ha permanecido omisa sobre la solución de este interesante fenómeno jurídico.

Un ejemplo ilustra esta afirmación. El artículo 200 de la Constitución Política del Estado contempla el recurso de queja⁸⁷ cuando se violen los derechos de cualquier persona contenidos en los artículos 6, 7 y 8 de la norma suprema estatal. El órgano competente, según el mismo artículo, es el Supremo Tribunal de Justicia en el Estado y, el sujeto legitimado, puede ser cualquier persona a la que se le haya causado el perjuicio mencionado. La norma indica que el órgano de control constitucional hará cesar el agravio e impondrá una multa a la autoridad responsable de la infracción constitucional. “La ley reglamentará el ejercicio de este derecho”, señala al final del párrafo la norma jurídica constitucional analizada. Como es de esperarse, esa “ley” que “reglamentará” esa garantía, no existe todavía. Y, por tanto, ha dado lugar a una inconstitucionalidad por omisión legislativa evidente a todas luces.

Eduardo Ferrer Mac-Gregor denomina como “amparito”⁸⁸ el recurso de Queja previsto en la Constitución estatal. Sobre éste, señala que se encuentra vigente, aunque no se ha reglamentado y, esto, le convierte más que en un derecho, en una aspiración. Héctor Villasana Rosales, en su obra *La Constitución Estatal Frente a las Decisiones Fundamentales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: el Caso Chihuahua*, se refiere a esta situación de inconstitucionalidad por Omisión legislativa, aunque no la menciona con este apelativo jurídico.⁸⁹

En uno de los artículos transitorios de la Constitución Política del

⁸⁶ BAZAN, Víctor. *Op. cit.*, nota 28, p. 3652

⁸⁷ [En línea] Disponible en: <http://www.stj.gob.mx/principal.htm> ARTÍCULO 200.-?Cualquier persona, en cuyo perjuicio se viole alguno de los derechos expresados en los artículos 6o., 7o. y 8o. de esta Constitución, podrá ocurrir en queja contra la autoridad infractora ante el Supremo Tribunal de Justicia del Estado, el que hará cesar el agravio e impondrá a la autoridad responsable la pena correspondiente. La ley reglamentará el ejercicio de este derecho.

⁸⁸ FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. “La Nueva Sala Constitucional en el Estado de Veracruz”. *En su: Derecho Procesal Constitucional*. 5ª ed. México, Porrúa, 2006. p.3779

⁸⁹ *Idem*.

Estado de Chihuahua fue insertado un enunciado que amerita un estudio a profundidad, que no es por ahora motivo del presente trabajo. Como si el órgano reformador hubiera discutido previamente el tema, hizo referencia indirecta a la ineficacia que produce la omisión legislativa. En este sentido, el transitorio se coloca para indicar que no entran en vigor las nuevas disposiciones legales hasta en tanto no se expidan las nuevas leyes orgánicas que requiere y mandata la Constitución. Expresa que continuarán vigentes las (leyes) expedidas conforme a la Constitución anterior. Esto significa, ni más ni menos, que una reforma deja en estado latente su entrada en vigor y su eficacia, hasta en tanto no expida el órgano legislativo las leyes a que se obliga por disposición expresa de la Constitución. Y, mientras, blindo la contradicción entre el texto anterior y el reformado, al no permitir que entre en vigor el nuevo sin contar con la eficacia que brindan las leyes requeridas para este fin. Sin duda, constituye una interesante salida de tipo jurídico que, sin embargo, conduce a la misma situación de no poder aplicar los nuevos preceptos constitucionales con la salvedad que mantiene en vigor la norma anterior y congela la reforma realizada. “ARTÍCULO SEGUNDO. Mientras no se expidan las leyes orgánicas que ella exige, continuarán vigentes las expedidas conforme a la Constitución anterior”.⁹⁰

Otro ejemplo podemos encontrar en el artículo 27 constitucional que incluyó la revocación de mandato de los funcionarios públicos mediante el voto. La solicitud para revocar el mandato debe suscribirse por cuando menos el 10% de los ciudadanos de la circunscripción territorial de que se trate (estado, municipio o distrito) . Debe haber transcurrido la tercera parte del período para el cual fue electo el funcionario de que se trate, según la propia Constitución. Sin embargo, concluye con una frase que ha sido el motivo de una omisión legislativa posterior: “La ley establecerá las bases y procedimientos para la revocación, así como los medios de impugnación”.⁹¹ Sin embargo, esto, no ha sido posible –la legislación ordenada por la constitución– y, la

⁹⁰ [En línea] Disponible en: <http://www.stj.gob.mx/principal.htm>

⁹¹ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917. CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CHIHUAHUA. Periódico Oficial del Estado No. 48, 17 de junio de 1950.

consecuencia jurídica, necesaria, es que se ha formado, en este caso, una gran inconstitucionalidad por omisión legislativa.

Ese quinto párrafo del artículo 27 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, contenido en el Título Cuarto, denominado Del Poder Público,⁹² enuncia la mencionada garantía. Cita así: “Es revocable el mandato de los funcionarios públicos electos mediante el voto. La solicitud de revocación del mandato deberá ser suscrita cuando menos por el 10% de los ciudadanos del Estado, municipio o distrito, según sea el caso y podrá presentarse una vez transcurrido una tercera parte del período para el cual fue electo el funcionario, para estos efectos quedan comprendidos en la categoría de servidores públicos revocables de mandato, el Gobernador, los diputados, presidentes municipales, regidores y síndicos. La ley establecerá las bases y procedimientos para la revocación, así como los medios de impugnación”.⁹³

Un tercer caso se encuentra en el Capítulo II “De las Facultades del Congreso”, en el artículo 64 fracción V⁹⁴. Esta norma contempla el

⁹² [En línea] Disponible en: <http://www.stj.gob.mx/principal.htm> ARTÍCULO 27?La soberanía del Estado, reside originariamente en el pueblo, y en nombre de éste la ejercen los Poderes establecidos en esta Constitución.Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyendo a la integración de la representación local y municipal y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.(3)Todas las campañas electorales serán laicas. Es revocable el mandato de los funcionarios públicos electos mediante el voto. La solicitud de revocación del mandato deberá ser suscrita cuando menos por el 10% de los ciudadanos del Estado, Municipio o Distrito, según sea el caso y podrá presentarse una vez transcurrido una tercera parte del período para el cual fue electo el funcionario. Quedan comprendidos en la categoría de funcionarios públicos el Gobernador, los diputados, presidentes municipales, regidores y síndicos. La ley establecerá las bases y procedimientos para la revocación, así como los medios de impugnación. Los partidos políticos recibirán en forma equitativa, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales y en los términos que establezca la ley, recursos del erario público estatal para su sostenimiento y para que cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal. La ley establecerá los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo establecerá las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias. La autoridad electoral garantizará condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social.

⁹³ [En línea] Disponible en: <http://www.stj.gob.mx/principal.htm> artículo 200

⁹⁴ <http://www.stj.gob.mx/principal.htm> ARTÍCULO 64.-?Son facultades del Congreso: V. Establecer las bases normativas conforme a las cuales los ayuntamientos ejercerán la facultad de

derecho de Iniciativa Popular para someter a un referéndum los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general que expidan los ayuntamientos.

Luego, en la fracción XII del mismo artículo,⁹⁵ se señala la facultad, a cargo del Congreso, de erigir nuevos municipios, así como suprimir otros, por el voto de los dos tercios de los diputados presentes. Sin embargo, la ley condiciona esa posibilidad jurídica a una previa consulta mediante el plebiscito a los electores residentes en los municipios de que se trate el asunto. Se legitima para ejercer esta acción a uno de los ayuntamientos de los municipios involucrados, el diez por ciento de los electores residentes en éstos o a la tercera parte de los miembros del congreso. Al final del párrafo, se expresa que la ley señalará la intervención que en el desarrollo de los mencionados plebiscitos corresponda al Instituto Estatal Electoral.

El artículo 73 indica que las leyes que expida el Congreso, excepto las de carácter tributario o fiscal, pueden ser sometidas a referéndum derogatorio o abrogatorio, si dentro de los 45 días naturales siguientes a la fecha de su publicación así es solicitado ante el Instituto Estatal Electoral, por el cuatro por ciento –cuando menos- de los ciudadanos del estado inscritos en el padrón electoral debidamente identificados.⁹⁶

expedir los bandos de policía y buen gobierno así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Dichas bases normativas establecerán el derecho de iniciativa popular y señalarán los casos en que los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general expedidos por los ayuntamientos podrán ser sometidos a referéndum de los ciudadanos del municipio de que se trate;

⁹⁵ [En línea] Disponible en: <http://www.stj.gob.mx/principal.htm> XII. Erigir nuevos municipios dentro de los límites de los existentes, así como suprimir alguno o algunos de éstos, por el voto de los dos tercios de los diputados presentes, previa consulta mediante plebiscito a los electores residentes en los municipios de que se trate y conocidos los informes que rindieren, dentro de los términos que se les fije, el Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos de los municipios de cuyo territorio se trate. En los casos a que se refiere la presente fracción, la correspondiente iniciativa sólo puede ser presentada por, cuando menos, uno de los ayuntamientos de los municipios involucrados; el diez por ciento de los electores residentes en éstos, debidamente identificados, o la tercera parte de los miembros del Congreso. La ley señalará la intervención que en el desarrollo de los mencionados plebiscitos corresponde el Instituto Estatal Electoral.

⁹⁶ [En línea] Disponible en: <http://www.stj.gob.mx/principal.htm> ARTÍCULO 73.-?Las leyes que expida el Congreso, excepto las de carácter tributario o fiscal, serán sometidas a referéndum derogatorio o abrogatorio, si dentro de los cuarenta y cinco días naturales siguientes a la fecha de su publicación así lo solicita ante el Instituto Estatal Electoral, el cuatro por ciento, cuando menos, de los ciudadanos del Estado inscritos en el padrón electoral, debidamente identificados. Las leyes objetadas quedarán ratificadas si más del cincuenta por ciento de los ciudadanos que participen en el referéndum emite su opinión favorable a ellas. En caso contrario, serán

Las leyes objetadas quedarán ratificadas –sostiene el mismo artículo– si más del 50 por ciento de los ciudadanos que participen en el referéndum emite una opinión favorable a éstas. En caso contrario, serán derogadas o abrogadas y no podrán ser objeto de nueva iniciativa hasta en tanto hayan transcurrido 18 meses.

El artículo 93 fracción XVI, contenido en el Capítulo II “De las Facultades y Obligaciones del Gobernador”⁹⁷, expresa que una de esas facultades consiste en solicitar al Instituto Estatal Electoral someta a plebiscito, dentro de los términos que disponga la ley, propuestas de actos o decisiones de gobierno considerados como trascendentes para la vida pública del estado. En el artículo 141, se faculta a los ayuntamientos para expedir los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general⁹⁸ dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales. En el segundo y tercer párrafos, se subraya la intervención que deben tener, según disponga la ley, en los referéndums y se establece que los actos de gobierno de las autoridades municipales podrá ser sometidos a plebiscito en los términos de la ley respectiva. Finalmente, el sexto párrafo del artículo 202 de la Constitución del Estado de Chihuahua ⁹⁹, indica que las reformas o adiciones a la norma suprema

derogadas o abrogadas y no podrán ser objeto de nueva iniciativa antes de dieciocho meses. El Instituto Estatal Electoral efectuará el cómputo de los resultados del referéndum y ordenará su publicación en el periódico oficial. Lo mismo hará con el texto de las leyes ratificadas y, en su caso, remitirá al Congreso o a la Diputación Permanente las que no lo hayan sido para que proceda a su derogación o abrogación inmediata. En este último caso, se convocará a período extraordinario de sesiones en un plazo que no excederá de quince días hábiles a partir de la fecha de su recepción

⁹⁷ ARTÍCULO 93.-?Son facultades y obligaciones del gobernador: XVI. Solicitar al Instituto Estatal Electoral someta a plebiscito, en los términos que disponga la ley, propuestas de actos o decisiones de gobierno considerados como trascendentes para la vida pública del Estado;

⁹⁸ [En línea] Disponible en: <http://www.stj.gob.mx/principal.htm> ARTÍCULO 141.-?Los ayuntamientos están facultados para expedir, de acuerdo con las bases normativas que establezca el Congreso del Estado, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas circunscripciones. En su caso, tener la intervención que disponga la ley en los referéndum y plebiscitos. Asimismo, los actos de gobierno de las autoridades municipales podrán ser sometidos a plebiscito en los términos de la ley respectiva.

⁹⁹ [En línea] Disponible en: <http://www.stj.gob.mx/principal.htm> 202 (sexto párrafo).- Las reformas o adiciones aprobadas conforme al procedimiento anterior, serán sometidas a referéndum derogatorio, total o parcial, si dentro de los cuarenta y cinco días naturales siguientes a la fecha de su publicación así se solicita al Tribunal Estatal de Elecciones por el diez por ciento cuando menos, de los chihuahuenses inscritos en el padrón electoral, debidamente identificados.

estatal podrán ser sometidas al referéndum derogatorio, total o parcial, si dentro de los 45 días naturales siguientes a la fecha de su publicación, así se solicita al Instituto Estatal Electoral por el diez por ciento de los chihuahuenses inscritos en el padrón electoral y debidamente identificados.

Todas estas reformas a la Constitución local fueron realizadas en 1994 y publicadas en el decreto número 403/94 y publicado en el Periódico Oficial de Estado el primero de octubre del mismo año. Su artículo sexto transitorio¹⁰⁰, sin embargo, cavó su tumba. Establece que los procesos plebiscitarios y de referéndum podrán ser solicitados y en su caso convocados, siempre que se hubieren expedido las disposiciones legales que regulen dichos procesos. Y esto nunca ocurrió. Se incurrió en una inconstitucionalidad por omisión legislativa. Han pasado 14 años de la reforma constitucional y no se ha creado la legislación encargada por la Norma Suprema estatal. Por tanto, la reforma carece de aplicabilidad y eficacia, aunque valdría la pena preguntarse si su contenido podría ser ejercido en forma directa ante los tribunales.

Ferrer Mac-Gregor refiere también el caso del estado de Coahuila. En su Constitución, esta entidad federativa indica que la justicia constitucional se erige dentro del regimen interior del estado, como un medio de control para mantener la eficacia y a actualización democrática de su texto normativo superior.¹⁰¹ Este solo concepto, que menciona la eficacia de las normas entregada en custodia a la justicia constitucional, justifica por si solo la necesidad de afrontar la omisión legislativa que produce, precisamente, la ineficacia de los preceptos jurídicos de la Carta Suprema estatal.

En Coahuila, como sostiene Eduardo Ferrer Mac-Gregor, el conocimiento del control constitucional se encargó a una Sala Constitucional y al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, que inició su vigencia el

¹⁰⁰ [En línea] Disponible en: <http://www.stj.gob.mx/principal.htm> ARTÍCULO SEXTO TRANSITORIO.- Los procesos plebiscitarios y de referéndum, a que se refieren los artículos 64, fracciones V y XII, 73, 93 fracción XVI, 141 y 202, sólo podrán ser solicitados, y en su caso convocados, con relación a leyes, actos o resoluciones de autoridad que se dicten a partir del 1o. de enero de 1995, siempre que hubieren sido expedidas las disposiciones legales que regulen dichos procesos

¹⁰¹ FERRER Mac-Gregor, Eduardo. *Op cit.*, nota 87, p.3779 *Ibid.* p. 3780

primero de enero de 2001; tuvo una *vacatio legis* de más de once meses, a fin de revisar y actualizar el marco de las leyes de la entidad, pero quedó pendiente la expedición de leyes y reglamentos de los nuevos procesos constitucionales locales, los cuales siguen inconclusos hasta el momento.¹⁰² Es decir, otra vez, de nueva cuenta, la inactividad legislativa produjo una inconstitucionalidad por omisión legislativa.

VIII.- Propuesta

Para evitar lo que Víctor Bazán llama “renovación de las frustraciones que siguen al incumplimiento de las promesas constitucionales”, es que debe regularse la figura de la inconstitucionalidad por omisión legislativa.¹⁰³ El órgano reformador debe prevenir de manera responsable y armoniosa la previsión normativa de la ley fundamental que le permita superar omisiones cuando se trata de verificar la exigibilidad de derechos.

La vida de los derechos no se realiza en las normas sino en su ejercicio y defensa; en su posibilidad de ser aplicados o, como también puede decirse, en su eficacia plena. Las normas contenidas en la Carta Suprema de una entidad federativa no deben quedarse plasmadas solo en el papel; debe existir una responsabilidad política y jurídica para que puedan ser ejercidas por los ciudadanos.

Es evidente que si una norma constitucional entra en vigor y no adquiere eficacia plena, se actualiza por necesidad la omisión legislativa. En teoría, así ocurre, porque desde el momento en que la norma constitucional está vigente y es derecho positivo, requiere de eficacia plena. Si ésta eficacia no puede materializarse debido a la ausencia de legislación, entonces resulta obvio que en ese momento se produce una omisión de tipo legislativo.

También resulta lógico señalar que, por la complicación política inherente a los procesos legislativos, no puede endilgarse, de inmediato, responsabilidad política y jurídica al órgano y a los miembros del Poder Legislativo.

¹⁰² *Ibid.* p. 3783

¹⁰³ BAZAN, Víctor. *Op. cit.*, nota 24, p. 3695

Cuando una norma constitucional, mediante una reforma, por ejemplo, entra en vigor, y requiere de una ley para cumplirse materialmente, se abre un paréntesis de tiempo para que el órgano eche a andar la maquinaria legislativa y proceda a crear la legislación encomendada por un mandato constitucional. Así sucede, de la misma manera, si el responsable de legislar es el Poder Ejecutivo –un reglamento, por ejemplo- o los cabildos en los ayuntamientos.

Como es difícil esto, yo propongo que en los artículos transitorios de cada reforma constitucional –no puede hablarse ya del pasado, sino de lo que podemos hacer para componer el futuro- se imponga la necesidad de señalar con precisión, literalmente, el “período razonable” de tiempo que se conceda el órgano legislativo para concretizar las normas que se le solicitan o que ha quedado obligado de materializar.

Es lógico pensar que, por ende, en primera instancia, la nueva norma constitucional debe precisar, textualmente, si su eficacia requiere de una ley secundaria, decreto o reglamento. Luego, los artículos transitorios de la propia reforma, pueden señalar el tiempo razonable que requiere el órgano obligado para cumplir con la función que le encomienda la Constitución, de acuerdo con las necesidades imperantes del momento.

De esta manera, se concedería un tiempo prudente, acorde a cada caso, según la propia naturaleza y complicación jurídica de la norma que debe ser creada por el órgano legislativo.

Así se eliminaría el conflicto al que remite el concepto de “tiempo razonable” del que hablan todos los autores, que obviamente, no puede tener un común denominador porque las normas que se encargan al legislador son totalmente distintas y casuísticas. Piénsese, por ejemplo, en las adecuaciones estatales a las reformas penal y electoral recientes, tan distintas una de otra y con necesidades tan disímolas. No podría darse a ambas el mismo “tiempo razonable”, sino que en el transitorio correspondiente de la nueva norma básica, debería establecerse el lapso que, a juicio del legislador constitucional, merece cada legislación para cumplir con la función.

De esta manera, se fijaría en el tiempo un plazo para legislar. Y el órgano responsable de legislar conocería, desde el principio, -esto es

sustancial- el plazo concedido por el legislador constitucional en el artículo transitorio correspondiente, para materializar el encargo.

Ahora bien, si el plazo señalado en el transitorio transcurriera sin que apareciera la legislación a que estaba obligado el órgano, entonces podría decirse que, en ese preciso momento, se actualiza –en estricto sentido teórico- la omisión legislativa en el ámbito jurídico y, en consecuencia, se actualiza también, en sentido normativo, objetivamente, la inconstitucionalidad del órgano responsable que ha caído en incumplimiento.

Bajo estas premisas, nacería también el derecho de demandar o denunciar la inconstitucionalidad por omisión legislativa e iniciar el procedimiento contenido en la Constitución de que se trate.

La idea consiste en evitar conceptos vagos y términos imprecisos, para uniformar criterios y materializar procedimientos. Los elementos de la omisión legislativa aparecerían así, siempre objetivos y desprovistos de subjetividad, además de ser comprobables fácilmente, dada la objetividad adquirida mediante los artículos transitorios y no como en la actualidad aparecen, afectados de vaguedad en los conceptos de la temporalidad que requiere el órgano legislativo para actualizar la omisión y, por otra parte, la complicada tarea de interpretar, en ocasiones, si el órgano estaba o no obligado a legislar a partir del contenido de la norma constitucional.

Cuando señalamos la existencia de una norma constitucional, referimos el concepto de vigencia y validez; y, cuando acusamos la ausencia de legislación complementaria de la norma constitucional, entonces hablamos de falta de normas jurídicas operadoras; luego, cuando no es posible aplicar la norma básica, originaria o constitucional, entonces precisamos la ineficacia.

Porque debemos reconocer que existen normas que fungen como operadores jurídicos de las normas constitucionales, pero que al tratar de aplicarlas, carecen de eficacia plena. Por ejemplo, el derecho a la educación, contenido en el artículo tercero, cuenta con una norma jurídica operadora, que podría ser la ley de educación, pero que al tratar de materializarla en beneficio de todos los ciudadanos, resulta ineficaz debido a la carencia de recursos materiales y humanos que permitan ejercitar ese derecho a los ciudadanos del país.

Se instauraría, así, un procedimiento para sancionar al órgano que incurre en la inconstitucionalidad por OL. Hay que subrayar que la figura jurídica, o la institución –que se debe incluir en la Constitución estatal- requiere a su vez de crear una ley secundaria que reglamente el procedimiento; porque, de lo contrario, se caería en una nueva omisión, como ha sucedido, de manera absurda, en el caso del estado de Veracruz.

Hans Meter Scheider, citado por Javier Tajadura Teja,¹⁰⁴ habla las ordenanzas de los mandatos explícitos dirigidos al tribunal por la ley fundamental. “Si el legislador continúa inactivo puede censurar su pasividad y fijarle un plazo reglamentario y finalmente declarar al legislador incluso en violación constitucional”. Luego, indica que en la mayoría de los casos que se presentan, basta que el tribunal simplemente amenazase con un veredicto de violación constitucional para activar al legislador. Por esto, no puede, de entrada, descalificar como ineficaz en el Estado la función social de los derechos fundamentales entendidos como regla de actuación legislativa.

En síntesis, nuestra propuesta ha sido elaborada con el eclecticismo de las obras y las constituciones consultadas, así como con ideas originales que complementan la idea del proceso para regular la inconstitucionalidad por omisión legislativa. La sustancia de la tesis consiste en prevenir al órgano legislativo de cumplir con su responsabilidad cuando una reforma constitucional le formula un encargo legislativo; de lo contrario, si el órgano no atiende el mandato constitucional y las modalidades de tiempo impuestas en los transitorios, entonces deberá enfrentar un proceso de control constitucional de tipo jurisdiccional, que pudiera concluir con la destitución de los responsables en el caso extremo que subsistiera la irresponsabilidad en el cumplimiento.

La idea la desarrollamos en dos partes. Una, referente a la necesidad de reformar la Constitución en la parte conducente para señalar que toda reforma a la Carta Suprema, debe contener el señalamiento explícito de requerir, en su caso, la creación de una ley reglamentaria. Luego, en los artículos transitorios, precisar el requerimiento concreto del tiempo que se otorga al legislador para que cumpla con su encar-

¹⁰⁴ TAJADURA Tejada, Javier. *Op. cit.*, nota 18, p. 310

go. Así el tema quedaría debidamente previsto y se eliminarían las vaguedades de tiempo para legislar y el análisis sobre si existe o no la obligación del órgano legislativo de legislar.

En la segunda parte, se regularía la institución de la inconstitucionalidad por omisión legislativa, precisando el órgano competente, los sujetos legitimados, el objeto de la inconstitucionalidad, los efectos de la sentencia y las notas sustanciales del procedimiento. Asimismo, se incluiría una ley reglamentaria, breve y precisa, sobre el curso del proceso.

No se trata en este trabajo de formular la propuesta concreta con la redacción, incluso, de redactar el articulado constitucional y legal. En realidad, la propuesta es de carácter teórico, encaminada a prevenir hasta donde sea posible la omisión legislativa y, en su caso, reglamentar el derecho de señalar su existencia cuando la inactividad legislativa lesione la eficacia de las normas constitucionales.

Señalar si la acción debe ejercitarse mediante la Acción Popular o por interposición del recurso de parte de las minorías parlamentarias o solo de las dos terceras partes de los miembros del congreso, o de uno o varios ayuntamientos; si los efectos de la sentencia deben reducirse a una mera recomendación, o a un mandato para cumplir con el encargo, o iniciar un proceso de destitución, o si el órgano competente debe ser una nueva Sala de Justicia Constitucional o el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia en el Estado, eso, todo eso, debe ser sujeto de una convocatoria para debatir el tema y consensar políticamente las necesidades del estado de Chihuahua. Lo verdaderamente interesante, por ahora, es que el tema genere la atención política que culmine con la insertación de la omisión legislativa en la agenda política del estado y permita avanzar a estadios de evolución jurídica acordes a los tiempos en que vivimos.

IX.- Conclusiones

Con nuestra propuesta, se rompe el nudo gordiano del concepto difuso de tiempo razonable o en exceso, al incluirse en los artículos transitorios, de manera concreta, el período o tiempo máximo que debe transcurrir para que realice el legislador su encargo constitucional.

Asimismo, se rompe con la vaguedad en relación a la implícitud o

no del deber de legislar por parte del órgano legislativo al incorporarse en cada reforma constitucional la prescripción constitucional de señalar, mediante un enunciado expreso, si la nueva norma amerita derivar una ley. Luego, se le brinda fuerza y se destruye la fragilidad de la recomendación al instaurar todo un procedimiento completo para combatir la inconstitucionalidad por omisión.

La conclusión necesaria que, por nuestra parte, se antoja indispensable, consiste en enfrentar el problema jurídico de la inconstitucionalidad por omisión legislativa. Con sus variantes y modalidades, con las ideas que en cada estado tomen mayor fuerza, deben proponerse los caminos para resolver este intrincado laberinto.

Pero, por ningún motivo, debe abandonarse ese propósito porque, está en juego, ni más ni menos, que la eficacia de las normas constitucionales, que no pueden dejarse al garete y permitir la imposibilidad de ejercitarlas debido a una irresponsabilidad de tipo legislativo.

En este trabajo se ha visto cómo algunos países y algunas entidades federativas han abordado el problema de la omisión legislativa. Cada estado debe poner en marcha su maquinaria jurídica y política para acordar la manera en que puede crear un proceso para hacer eficaces las normas constitucionales cuando esto no es posible debido a la inactividad legislativa del órgano responsable.

Las normas constitucionales representan el ideal que se tiene en una comunidad jurídica sobre el tipo de sociedad que se desea construir. Mediante la representación popular, que se logra a través de la elección de diputados, por ejemplo, se diseña y fabrica el rumbo de la colectividad de gobernados que acceden a depositar el poder en sus representantes.

Luego, éstos convierten en leyes los contenidos sociales que deben plasmarse para fungir como un auténtico vínculo de representación con los ciudadanos. Máxime cuando se trata de normas constitucionales, en las cuales se incluye la forma política de la sociedad y el rumbo social que se desea imprimir al estado.

En pocas palabras, este trabajo pretende despertar la inquietud jurídica para instituir la figura de la inconstitucionalidad por omisión legislativa. Estamos seguros que así puede contribuirse al mundo del derecho para evolucionar en el ejercicio de los derechos y las obligaciones que emanan de la Constitución Política del Estado.

Bibliografía

RANGEL Hernández, “Laura. *La Acción de Inconstitucionalidad por Omisión legislativa en la Constitución Mexicana. Un Avance en el Acceso a la Justicia Constitucional*”. *Revista Cuestiones Constitucionales*, (18) enero-junio 2008.

BAEZ Silva, Carlos. “*La Omisión legislativa y su Inconstitucionalidad en México*”. *Boletín de Derecho Comparado*.

CARBONELL, Miguel. (Coord.) “*En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*”. 1ª ed., México, UNAM, 2003.

FERNANDEZ Rodríguez, José Julio y varios. “Aproximación al concepto de inconstitucionalidad por omisión”. En: CARBONELL, Miguel. *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*. 1ª ed., México, UNAM, 2003.

TAJADURA Tejada, Javier. “La Inconstitucionalidad por omisión y los Derechos Sociales”. En: CARBONELL, Miguel. *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*. 1ª ed., México, UNAM, 2003.

VILLAYERDE, Ignacio. “La Inconstitucionalidad por omisión un nuevo reto para la justicia constitucional”. En: CARBONELL, Miguel. (Coord.) *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*. 1ª ed., México, UNAM, 2003

ASTUDILLO, César. “*La Inconstitucionalidad por Omisión legislativa en México*”. 1ª ed., UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

FERRER Mac-Gregor, Eduardo. (Coord.) “*La Nueva Sala Constitucional en el Estado de Veracruz*”. En su: *Derecho Procesal Constitucional*. 5ª ed., México, Porrúa, 2006.

FERNÁNDEZ Rodríguez, José Julio. “La Omisión legislativa en la Constitución del Estado de Veracruz-Llave en el Marco de la Teoría General de dicho Instituto”. En: *Derecho Procesal Constitucional*. 5ª ed., México, Porrúa, 2006.

ARTEAGA Nava, Elisur. “*Tratado de Derecho Constitucional*”. México, Ed. Oxford University Press, Volumen 1, 2002.

SAGUES, María Sofía. “*Garantías de Control de la Inconstitucionalidad por Omisión*”. En: FERRER Mac-Gregor, Eduardo. *Derecho Procesal Constitucional*. 5ª ed., México, Porrúa, 2006.

BAZAN, Víctor. “Posibles vías de corrección de las omisiones inconstitucionales en los ámbitos del derecho público de la ciudad Autónoma de Buenos Aires y provincial Argentino”. En: FERRER Mac-Gregor, Eduardo. *Derecho Procesal Constitucional*. 5ª ed. México, Porrúa, Tomo IV, Capítulo IV, 2006.

CÓDIGO PENAL FEDERAL. Diario Oficial de la Federación, 14 de agosto de 1931.

CASTELLANOS, Fernando. “*Lineamientos Elementales de Derecho Penal*”. 30ª ed., México, Porrúa, 1997.

GARCIA Maynez, Eduardo. “*Introducción al Estudio del Derecho*”. 49ª ed., México, Porrúa, 1998.

CONSTITUCION POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CHIHUAHUA. Periódico Oficial del Estado No. 48, 17 de junio de 1950.

Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Chihuahua. [En línea] Disponible en: <http://www.stj.gob.mx/principal.htm>

LAS NUEVAS PAUTAS INTERPRETATIVAS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

*Raúl Montoya Zamora**

SUMARIO

I. Introducción; II. El bloque de constitucionalidad-convencionalidad y la cláusula de interpretación conforme; III. Las nuevas pautas interpretativas para la interpretación de derechos humanos; IV. Fuentes de la investigación.

RESUMEN

En el presente artículo se analizan las nuevas pautas interpretativas en materia de derechos humanos, derivadas de la reforma constitucional en la materia, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha diez de junio de dos mil once.

Para lograr tal objetivo, se estudia el bloque de constitucionalidad-convencionalidad, y la cláusula de interpretación conforme, para después extraer las conclusiones respecto de las nuevas pautas interpretativas.

* Doctor en Derecho, maestro en Derecho y especialista en Derecho Penal, todas por la por la División de Estudios de Postgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Juárez del Estado de Durango; especialista en Justicia Constitucional y Procesos Constitucionales por la Universidad Castilla-la Mancha, Toledo, España; licenciado en Derecho con mención honorífica por la Facultad de Derecho de la Universidad Juárez del Estado de Durango; autor y coautor de varios libros; actualmente, Director de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Juárez del Estado de Durango; profesor Investigador de la misma Facultad, así como de su División de Estudios de Postgrado e Investigación; Secretario de Estudio y Cuenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango.

THE NEW INTERPRETIVE GUIDELINES ON HUMAN RIGHTS
ABSTRACT

This article analyzes the new interpretive guidelines on human rights derived from constitutional reform in the matter, published in the Diario Oficial dated June 10, two thousand eleven.

To achieve this objective, we studied the constitutional law-conventionality, and the provision of consistent interpretation, and then draw conclusions about the new interpretive guidelines.

I. Introducción

Con fecha diez de junio de dos mil once, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la denominada reforma constitucional en materia de derechos humanos, cuya finalidad fundamental fue la de dotar a la Constitución de los elementos y mecanismos necesarios para garantizar la máxima protección de los derechos humanos, así como dar cumplimiento a las obligaciones internacionales que en esa materia ha reconocido el Estado Mexicano.²

Se trata de una reforma de avanzada, pues se reconoce que los derechos humanos no son otorgados por el Estado, únicamente los reconoce y los protege. Se reconoció la necesidad de actualizar la Constitución en materia de derechos humanos, y se homologan y fortalecen los mecanismos de protección de los derechos humanos, tales como el juicio de amparo y los organismos constitucionales de protección de derechos humanos.³

A través del decreto en comento, se modificó la denominación del Capítulo Primero del Título Primero; el primero y quinto párrafos del artículo 10.; el segundo párrafo del artículo 30.; el primer párrafo del artículo 11; el artículo 15; el segundo párrafo del artículo 18; el primer párrafo del artículo 29; el primer párrafo del artículo 33; la fracción décima del artículo 89; el segundo párrafo del artículo 97; el segundo y tercer párrafos del apartado B del artículo 102; y el inciso g) de la fracción segunda del artículo 105; la adición de dos nuevos párrafos, segundo y tercero, al artículo 10. y recorriéndose los actuales en su orden; un nuevo párrafo segundo al artículo 11, los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto al artículo 29; un nuevo párrafo segundo al artículo 33, recorriéndose el actual en su orden y los nuevos párrafos quinto, octavo y décimo primero, recorriéndose los actuales en su orden, al artículo 102 del Apartado B; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En lo que a este trabajo concierne, se establecieron nuevas pautas

² *Vid.*, Dossier del proceso legislativo de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, en IJF. [En línea] Instituto de la Judicatura Federal. [Fecha de consulta: 1 de diciembre de 2011]. Disponible en: <http://www.ijf.cjf.gob.mx/cds/Materiales%20Seminario/Bibliografia%20básica>

³ *Ídem.*

interpretativas en materia de derechos humanos, que sin duda, redimensionarán las tareas que lleven a cabo todos los operadores jurídicos, ya que tienen la obligación de promover, respetar y garantizar los derechos humanos contenidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales, otorgando en todo momento la protección más amplia a las personas.

Así las cosas, en este pequeño trabajo, se abordarán los temas relativos al bloque de constitucionalidad-convencionalidad, derivado de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, así como de la cláusula de interpretación conforme, y las nuevas pautas de interpretación para los derechos humanos.

II. El bloque de constitucionalidad-convencionalidad y la cláusula de interpretación conforme

Haciendo uso de mi derecho a la estipulación lingüística, entiendo por “bloque de constitucionalidad-convencionalidad” o mejor dicho, “parámetro de constitucionalidad-convencionalidad”, el conjunto de disposiciones normativas de derechos humanos, que sirven para contrastarlas con las normas de rango inferior, con el fin de elucidar si se ha contravenido ese bloque. Es decir, el parámetro de constitucionalidad-convencionalidad actúa como material controlante de las reglas locales que se le oponen.

Así, el denominado “bloque de constitucionalidad-convencionalidad” o “parámetro de constitucionalidadconvencionalidad” se compone por: los derechos humanos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la jurisprudencia generada por el Poder Judicial de la Federación, el Pacto de San José o Convención Americana de los Derechos Humanos, los protocolos adicionales a la misma, otros instrumentos internacionales que han sido incorporados a la convención, y la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que la interpreta.

Para tales efectos, se entiende por ‘jurisprudencia’, la interpretación que realice la Corte Interamericana de Derechos Humanos a la Convención Americana, sus protocolos adicionales y otros instrumentos internacionales que han sido incorporados al *corpus iuris* interamericano; con independencia de que la interpretación la realice

al resolver algún caso contencioso, o al emitir alguna otra resolución dentro de su competencia, tales como: medidas provisionales, supervisión de cumplimiento de sentencias, opiniones consultivas.

Además, conforme al artículo 1º constitucional, ese bloque de constitucionalidad-convencionalidad, lo conforman todos los tratados internacionales en materia de derechos humanos, suscritos por el Estado Mexicano. Por lo que el parámetro es en realidad mucho más amplio que el *corpus iuris* del sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

Igualmente, considero que dentro de la acepción “tratados internacionales”, también debe de comprender la interpretación que establezcan los órganos autorizados por los tratados para interpretarlos (comités, comisiones, tribunales), máxime cuando se establezca un órgano jurisdiccional que se erija como el máximo intérprete del tratado, como sucede con la Corte Interamericana del Derechos Humanos, que de acuerdo con el artículo 62, párrafo 3, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de la citada convención.

En esa línea, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis LXVIII/2011 (9ª)⁴, de rubro: “PARAMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS”, ha fijado los parámetros para realizar el control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio*, los que se integran de la manera siguiente:

- a) Todos los derechos humanos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la jurisprudencia generada al respecto por el Poder Judicial de la Federación;
- b) Todos los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte;
- c) Los criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, derivados de las sentencias en las que el Estado Mexicano haya sido parte, y
- d) los criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la mencionada corte, cuando el Estado Mexicano no haya sido parte.

⁴ Vid., Suprema Corte de Justicia de la Nación. [En línea] [fecha de consulta: 20 de diciembre de 2011], disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/Ministros/ministrocossio/documentos/tesis.pdf>

En el caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo reconoce como parámetro de constitucionalidad-convencionalidad los criterios marcados con los incisos b), c), y d); resaltando que los previstos en el inciso d) sólo son orientadores. Es decir, la jurisprudencia y precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuando el Estado Mexicano no haya formado parte de la controversia, sólo resultan criterios orientadores.

Al respecto, estimo que los jueces mexicanos deben conocer y aplicar en su caso, la jurisprudencia generada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya que dicho órgano jurisdiccional se constituye en el máximo intérprete del sistema interamericano de derechos humanos. Por tanto, toda la jurisprudencia que genere, resulta obligatoria para todos los Estados parte,⁵ y no sólo la originada en las controversias donde el Estado Mexicano haya intervenido, como lo sostuvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro del expediente varios 912/2010,⁶ y en las Tesis LXVI/2011 (9ª) y LXVI/2011 (9ª),⁷ de rubros: “SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. SON VINCULANTES EN SUS TERMINOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE EN EL LITIGIO” y “CRITERIOS EMITIDOS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO NO FUE PARTE. SON ORIENTADORES PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEAN MÁS FAVORABLES A LA PERSONA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1º DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”, respectivamente.

En lo que concierne a la cláusula de interpretación conforme con la Constitución y a los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos, en primer lugar, se considera que ese tipo de interpretación consiste en interpretar las normas de rango infraconstitucional o las

⁵ Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Uruguay y Venezuela. Trinidad y Tobago denunció la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁶ Sobre esta cuestión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo que sólo le resultaba obligatoria la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los casos en que el Estado Mexicano haya formado parte de la controversia. Por lo que la demás jurisprudencia, sólo constituían criterios orientadores para el máximo tribunal del país.

⁷ *Id.*, Suprema Corte de Justicia de la Nación. [En línea] [fecha de consulta: el 20 de diciembre de 2011], disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/Ministros/ministrocossio/documentos/tesis.pdf>

normas de derecho interno, de conformidad con el denominado bloque o parámetro de constitucionalidad-convencionalidad.

De manera general, cuando se habla de interpretación conforme, significa que, cuando haya más de una interpretación posible para una disposición normativa, se debe de preferir aquella que sea conforme con ese bloque de constitucionalidad-convencionalidad. La interpretación conforme parte de la presunción de la constitucionalidad de las normas, de donde se deriva que de dos o más entendimientos posibles del precepto, prevalece aquel que sea más compatible con el parámetro de control.

Paulo Bonavides⁸ precisa una idea semejante a la anterior, respecto a la interpretación conforme a la Constitución. De esa manera, señala lo siguiente:

Una norma puede admitir varias interpretaciones.

De éstas, algunas conducen al reconocimiento de la inconstitucionalidad, otras sin embargo consienten en tomarla por compatible con la Constitución.

El intérprete, adoptando el método propuesto [la interpretación conforme a la Constitución], tiene que inclinarse por esta última salida o vía de solución. La norma, interpretada «conforme a la Constitución», será por lo tanto considerada constitucional.

Para Eduardo Ferrer,⁹ la cláusula de interpretación conforme, consiste en: “una técnica interpretativa por medio de la cual, los derechos y libertades constitucionales son armonizados con los valores, principios y normas contenidos en los tratados internacionales sobre derechos humanos signados por los estados, así como por la jurisprudencia de los tribunales internacionales (y en ocasiones) para lograr su mayor eficacia y protección.”

En el sistema jurídico mexicano, la cláusula de interpretación conforme, se traduce en interpretar las normas, conforme al parámetro de constitucionalidad-convencionalidad en materia de derechos humanos.

En el artículo primero, párrafo 2, de la Norma Suprema, se dispone

⁸ BONAVIDES, Paulo. “*Curso de direito constitucional*”. 6a. ed., São Paulo, Malheiros, 1996, p. 474.

⁹ Estudios Constitucionales, México, (2):549, 2011.

que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Esto es, se consagró a nivel constitucional, la interpretación *pro homine*, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia: expansivamente, cuando se trate de normas que confieran derechos, y limitadamente, cuando se refieran a normas que establecen restricciones a los derechos o su suspensión extraordinaria.

Así, de esa forma, se han constitucionalizado los principios *pro homine* o *pro libertatis*, reconocidos en el artículo 29 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

En el derecho comparado, son varios los países que adoptan esa cláusula interpretativa, entre ellos podemos destacar a los siguientes: España (artículo 10.2 de la constitución democrática española de 1978); Portugal (artículo 16.2 de la Constitución); Bolivia (artículo 13, Fracción IV, de la Constitución de 1988); Colombia (artículo 93 de la Constitución), y Perú (cuarta disposición final transitoria).¹⁰

La incorporación del derecho internacional de los derechos humanos, en el orden nacional, no significa tajantemente la imposición de ese orden sobre los preceptos nacionales, sino que se trata de un proceso de armonización, por medio del cual, se puede dejar de aplicar incluso el orden internacional, cuando la norma nacional prevea mejores condiciones para la protección del derecho, conforme al principio *pro persona*.

En sí, el orden jurídico internacional en materia de derechos humanos, debe verse como derecho nacional, al estar incorporado en la Constitución. El bloque de constitucionalidad-convencionalidad, constituyen un parámetro mínimo de derechos, bajo los cuales deben ser interpretadas las normas inferiores, favoreciendo en todo tiempo a la persona, con la protección más amplia.

Lo anterior implica que siempre debe ser utilizada como canon de interpretación, aquella norma que prevea mejores posibilidades para

¹⁰ Sobre la incorporación de los tratados internacionales de derechos humanos, *vid.*, CABALLERO, José Luis. “La incorporación de los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos en México y España”. México, Porrúa, 2009.

la protección de un derecho. Si una norma prevista en un tratado internacional, es más favorable a una persona para la protección de un derecho, que una de carácter nacional, debe aplicarse esa. Empero, si la nacional resulta más favorable que la internacional, debe privilegiarse la primera.

Bajo la concepción de Argelia Queralt,¹¹ al referirse al orden jurídico internacional Europeo: los parámetros mínimos fijados en los tratados internacionales en materia de derechos humanos, podrán ser siempre superados, pero nunca rebajados por los Estados.

Resulta oportuno comentar, que en relación a la interpretación conforme, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis LXIX/2011 (9ª),¹² de rubro: “PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS”, ha establecido los pasos a seguir en el control de constitucionalidad y convencionalidad, conforme a lo siguiente:

- a) En primer lugar, los jueces deben de realizar una interpretación conforme en sentido amplio, a la Constitución y a los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, donde se privilegie en todo tiempo a las personas con la protección más amplia;
- b) Si lo anterior no fuese suficiente, esto es, cuando hay varias interpretaciones constitucionalmente posibles, se debe realizar una interpretación conforme en sentido estricto, donde los jueces deben elegir la interpretación que, partiendo de la constitucionalidad de la norma, sea acorde a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, y
- c) Por último, cuando las alternativas anteriores no sean posibles, se debe de inaplicar la ley.

Lo antes expuesto nos informa que todos los intérpretes, pero sobre todo los jueces mexicanos, deben de utilizar como herramienta fundamental de trabajo, la interpretación conforme, tal y como lo señala el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹¹ Teoría y Realidad Constitucional, Madrid, (20):438,2007.

¹² *Vid.*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, [fecha de consulta: 20 de diciembre de 2011], disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/Ministros/ministrocossio/documentos/tesis.pdf>

III. Las nuevas pautas interpretativas para la interpretación de Derechos Humanos

El párrafo 2 del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la pauta interpretativa, según la cual, las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Esto es, a nivel constitucional se consagra la cláusula de interpretación conforme¹³ a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales, y el principio de interpretación pro persona, que deberá guiar la actuación de todas las autoridades, que de acuerdo a lo previsto en el párrafo 3 del artículo en comento, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Esta pauta interpretativa, se suma a las previstas en los párrafos 3 y 4, del artículo 14 constitucional¹⁴, y a los criterios de interpretación usados normalmente por los jueces mexicanos, tales como los criterios gramatical, sistemático y funcional¹⁵.

La mencionada cláusula interpretativa tiene diversas implicaciones que resulta oportuno desarrollar a manera expositiva, mas no exhaustiva.

En primer lugar, esta pauta interpretativa se encuentra dirigida a todas las autoridades en sus respectivos ámbitos de competencia. Esto es, las autoridades, en los asuntos relacionados con derechos huma-

¹³ Esta pauta interpretativa no es novedosa en el Derecho mexicano, desde el 2008, la previó el artículo 4 Bis-C de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, 16. B de la Constitución del Estado de Tlaxcala, y 6 y 7 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

¹⁴ Los párrafos 3 y 4, del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevén respectivamente lo siguiente: “En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata.” “En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.”

¹⁵ Tal y como lo establece el artículo 2, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

nos en el ámbito de sus competencias, tendrán que utilizar este criterio de interpretación.

En segundo lugar, el criterio en cuestión es de carácter obligatorio. Es decir, no es potestativo para las autoridades usar o no dicho criterio interpretativo. Se requiere consistencia en la aplicación de este criterio en los casos que se vean involucrados derechos humanos. No existe disponibilidad de este criterio para el intérprete de la norma en materia de derechos humanos.

Los derechos humanos que abarca el mencionado criterio interpretativo, no sólo se deben de limitar a los de rango constitucional e internacional, sino también a los previstos en las normas infraconstitucionales, dado que los derechos previstos en esas fuentes, se deben de interpretar desde la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Igualmente, tales derechos humanos, de carácter constitucional, no sólo comprenden los contenidos en el capítulo I, título primero, sino también los establecidos en otros artículos constitucionales, como el 123, que consagra los derechos humanos de los trabajadores.

Y como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Jurisprudencia LXVIII/2011 antes referida, el bloque de constitucionalidad-convencionalidad, lo conforman **todos** los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales. Ello quiere decir, que no sólo se deben considerar los derechos humanos previstos en los instrumentos internacionales destinados a tal fin, sino también los derechos humanos previstos en cualquier otro tratado internacional que los contemple.

La norma constitucional no distingue si sólo deben de considerarse dentro de la pauta interpretativa a los derechos humanos establecidos en las normas de derecho objetivo, en contraposición a las normas de carácter adjetivo; sin embargo, en base al criterio de interpretación pro persona, también deben de contemplarse a las normas adjetivas que establezcan derechos humanos.

Dentro de la pauta interpretativa, se debe incluir el principio de armonización entre el derecho interno y el derecho internacional de los derechos humanos, toda vez que, el párrafo 2 del artículo 1º constitucional, reconoce que las normas relativas a los derechos humanos

se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

La norma en cuestión implica una labor de armonización entre la norma de derecho interno y la norma internacional, es decir, una interpretación conforme ambos ordenamientos, prefiriendo la interpretación que otorgue la más amplia protección a las personas.¹⁶

También, la labor de armonización implica que en caso de conflicto entre las citadas disposiciones (nacional e internacional) debe prevalecer aquella que otorgue la protección más amplia a las personas, en base al principio de interpretación *pro personae*.

Otra cuestión importante se refiere al significado de la expresión “tratados internacionales”, la cual debe de entenderse en su concepción más amplia, de acuerdo a lo establecido en el artículo 2, párrafo 1, inciso a), de la convención de Viena, sobre el Derecho de los Tratados de 1969, adoptada por México en el año de 1980.

Dicho artículo, prevé que se entiende por “tratado”, un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados, y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único, o en dos o más instrumentos conexos, y **cualquiera que sea su denominación particular**.

La acepción anterior resulta de particular relevancia debido a que no sólo se debe considerar como tratado, por ejemplo, a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sino también a sus protocolos adicionales.

Dentro de la acepción “tratados internacionales”, también debe de comprender la interpretación que establezcan los órganos autorizados por los tratados para interpretarlos (comités, comisiones, tribunales), máxime cuando se establezca un órgano jurisdiccional que se erija como el máximo intérprete del tratado, como sucede con la Corte Interamericana del Derechos Humanos, que de acuerdo con el artículo 62, párrafo 3, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,

¹⁶ Un concepto aproximado a la interpretación armonizadora es el de “interpretación conciliadora”, que es utilizado por Bidart Campos. Al respecto, *Vid.*, BIDART Campos, Germán. “*El derecho de la constitución y su fuerza normativa*”. México, Ediar-UNAM, 2003, p. 388.

tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de la citada convención.

Por ende, desde nuestra perspectiva, resulta incorrecta la determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación prevista en la jurisprudencia LXVI/2011 (9ª), citada en líneas atrás, que establece en esencia, que sólo resultan orientadores los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos en los que el Estado Mexicano no haya sido parte en la controversia; por lo que en contra sentido, sólo resultarán obligatorios los criterios de ese tribunal internacional, en los casos en que el Estado Mexicano haya formado parte de la controversia.

Desde luego, que lo anterior resulta sólo un parámetro mínimo para lograr la protección de los derechos humanos, sin que sea obstáculo para el intérprete, acudir a otros instrumentos internacionales tales como informes, declaraciones, observaciones generales y demás fuentes internacionales, siempre y cuando provean la protección más amplia para las personas, en términos del párrafo 2, del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Otra cuestión importante a considerar, es la inclusión del principio de interpretación *pro persona*, o *pro homine*, que implica en todo tiempo favorecer a las personas con la protección más amplia. Asumir el referido principio, significa interpretar restrictivamente aquellas normas que establezcan prohibiciones o limitaciones a los derechos o libertades, y expansivamente a las normas que los reconozcan (siguiendo la terminología del nuevo artículo 1º constitucional).

Asimismo, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 1º constitucional, el criterio interpretativo debe considerar que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Lo anterior significa también, que a la interpretación conforme, debe de sumarse una interpretación de los derechos humanos bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.

El principio de universalidad hace alusión a que los derechos humanos pertenecen a todas las personas, por el sólo hecho de ser persona.

El principio de interdependencia significa que los derechos humanos se encuentran interconectados unos con otros, es decir, dependen unos de otros, por lo que la satisfacción de un derecho, así como su ejercicio, implica necesariamente que se respeten y protejan multiplicidad de derechos que de esa manera se encuentran vinculados.

El principio de indivisibilidad significa que los derechos humanos son en sí mismos infragmentables, indivisibles, sea cual sea la naturaleza de esos derechos humanos (civil, cultural, económica, política o social), pues son todos ellos inherentes al ser humano y derivan de su dignidad.

El principio de progresividad se concreta en la obligación del Estado de procurar, por todos los medios posibles, su observancia en cada momento histórico, y la prohibición de cualquier retroceso o involución en materia de derechos humanos.

Por tanto, la interpretación conforme que realicen todas las autoridades, en base a los principios en cita, debe de procurar la protección más amplia, como se citó.

La pauta interpretativa referida en el artículo 1º constitucional, esta es, la interpretación conforme (a la Constitución y a los tratados internacionales en materia de derechos humanos), en base al principio pro persona, y los demás párrafos del citado artículo constitucional, en relación con lo previsto en los artículos, 99, 105, 103, 107 y 133 constitucionales, llevan a la configuración del parámetro o bloque de constitucionalidad-convencionalidad, conforme al cual, se debe ejercer el control concentrado y difuso de constitucionalidad-convencionalidad.

Lo anterior, tal y como lo refiere la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis LXVIII/2011 (9ª)¹⁷, de rubro: “PARAMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS”, en donde ha fijado los parámetros para realizar el control de constitucionalidad-convencionalidad *ex officio*.

Igualmente, la labor de la interpretación conforme (a la constitu-

¹⁷ Vid., Suprema Corte de Justicia de la Nación. [En línea] [fecha de consulta: 20 de diciembre de 2011], disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/Ministros/ministrocossio/documentos/tesis.pdf>

ción y a los tratados internacionales en materia de derechos humanos), se encuentra estrechamente vinculada con el nuevo paradigma de control constitucional-convencional, concentrado y difuso, que están autorizados a efectuar todos los jueces mexicanos, en los ámbitos de sus respectivas competencias, en virtud de que, partiendo de la constitucionalidad de la norma, en primer término deben efectuar una interpretación conforme de la misma, y sólo en el caso de que no sea posible una interpretación en ese sentido, la invalidarán o dejarán de aplicarla, como se indicó, de acuerdo con la competencia de cada juez y el proceso de que se trate.¹⁸

Lo antes expuesto, tiene sustento en la Tesis emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, LXIX/2011 (9ª),¹⁹ de rubro: “PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS”.

Finalmente, dentro de las nuevas pautas interpretativas en materia de derechos humanos, se debe de considerar el método de ponderación de principios constitucionales, como herramienta para decidir un eventual conflicto entre derechos (considerados como principios, estos es, mandatos de optimización).

IV. Fuentes de la investigación

- BIDART Campos, Germán. “*El derecho de la constitución y su fuerza normativa*”. México, Ediar-UNAM.
- BONAVIDES, Paulo. “*Curso de direito constitucional*”. 6a. ed., São Paulo, Malheiros, 1996.
- CABALLERO, José Luis. “*La incorporación de los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos en México y España*”. México, Porrúa, 2009.
- Dossier del proceso legislativo de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, en IJF. [En línea]: Instituto de la Judi-

¹⁸ Por ejemplo, si se trata de una acción de inconstitucionalidad, el efecto podrá consistir en declarar la invalidez de la norma, y si se trata de un amparo, o de un medio de impugnación en materia electoral federal (por ejemplo, un recurso de apelación), simplemente se inaplica la norma.

¹⁹ *Vid.*, Suprema Corte de Justicia de la Nación. [En línea] [fecha de consulta: 20 de diciembre de 2011], disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/Ministros/ministrocossio/documentos/tesis.pdf>

atura Federal. [fecha de consulta: 1 de diciembre de 2011]. Disponible en: <http://www.ijf.cjf.gob.mx/cds/Materiales%20Seminario/Bibliografía%20básica>

- Estudios Constitucionales, México, (2): 2011.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. [En línea] [fecha de consulta: 20 de diciembre de 2011], disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/Ministros/ministrocossio/documentos/tesis.pdf>
- Teoría y Realidad Constitucional, Madrid, (20): 2007.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Convención Americana sobre Derechos Humanos
- Constitución Política del Estado de Sinaloa
- Constitución del Estado de Tlaxcala
- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

INDEPENDENCIA Y OTROS ACTORES: LA MASONERÍA

*Carlos A. Fernández Baca**

SUMARIO

1. Un vaso comunicante; 2. Origen; 3. El arribo de la masonería a las tierras americanas; 4. México y Centroamérica; 5. Los Guadalupes; 6. Centro y Sudamérica; 7. Bibliografía.

* Egresado de la licenciatura en Derecho de la Universidad Autónoma de Chihuahua, ha realizado diversos cursos y diplomados en antropología, historia y leyes; actualmente cursa la Maestría en Historia en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez; desde 1981, es catedrático de diversas asignaturas en el área de Derecho y Ciencias Sociales en la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de Chihuahua; consultor del departamento jurídico de la Secretaría de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno del Estado de Chihuahua, desde 2005; es Asesor General de Casa Chihuahua, Centro de Patrimonio Cultural y subdirector de Casa Chihuahua desde 2007; es Secretario del Consejo Consultivo de Casa Chihuahua, Centro de Patrimonio Cultural, desde el mismo año; socio fundador y ex presidente del Centro de Investigaciones Históricas de Chihuahua, A.C.; miembro del Consejo Editorial de varias publicaciones; autor y coautor de diversas obras.

RESUMEN

Las luchas independentistas que se llevaron a cabo en América durante los siglos XVIII y XIX han sido estudiadas y analizadas durante el transcurso de la historia; sin embargo, poco se ha dicho en relación a personajes que formaron parte de estas guerras: los masones.

El objeto del presente artículo es señalar el papel que la masonería ha jugado en el desarrollo de las guerras de independencia en América: sus inicios, documentados en el siglo XVI con la “London Mason Company”; su paso a través de la época de la Ilustración y el Enciclopedismo; y la influencia de la Gran Logia de York en las ideas liberalistas de Norteamérica.

También se mencionan los nombres de personajes relacionados con las diversas logias, tanto europeas como americanas, y que intervinieron activamente en las luchas de independencia, destacando el papel que jugaron en México y América Latina.

Las luchas independentistas del siglo XIX en América han sido motivo de estudios de todo tipo, pero aun así siempre, como sucede en trabajos de investigación, se queda algo pendiente, y un tema un tanto pendiente es el papel que jugara la masonería en las luchas desde el siglo XVIII. La secrecía natural de esta orden filosófica dificulta en algunos casos el acceso directo a las fuentes primarias; sin embargo, se tienen indicios y conexiones que van desde las más simples a las más complejas, del papel que desempeñaron primero, -en la etapa independentista- y luego, tal vez la más conocida, la Reforma.

En este sentido, las diferentes constituciones y textos libertarios en América contienen, de suyo, reflexiones muy parecidas y cuestiones de fondo enteramente coincidentes. ¿Cómo entonces, ante la pretendida incomunicación y vigilancia, llegó la información a los diferentes grupos en diferentes lugares, cuáles, los caminos? Ahora bien, para la justificación de las independencias de América siempre se ha manejado que el prototipo legal y de fondo fue la influencia de la independencia de los Estados Unidos y la Revolución Francesa, pero sin pretender del todo desconocer su aportación, ¿qué no aportaron nada los criollos americanos a las ideas de la independencia?

1. Un vaso comunicante

Un tema delicado ha sido siempre el de la participación de los grandes hombres ligados a la masonería durante el periodo de las luchas de independencia; y teniendo como referente a autores decimonónicos como José María Luis Mora, Lucas Alamán y Carlos María Bustamante, que han sido, entre otros, los que destacan en su momento la participación de la masonería en los diversos acontecimientos políticos de nuestro país, antes, durante y después de la independencia, como ya lo hemos señalado. Pero pese a las críticas, descalificaciones y ataques, no se puede negar que en su momento personajes como Lorenzo de Zavala, el propio Virrey O'Donojú, Vicente Guerrero, Agustín de Iturbide, Nicolás Bravo y otros más, aparecían en los panfletos y escritos de la época y se señalaba de manera reiterada en los listados de estos. Esas publicaciones aparecían y desaparecían con rapidez y en ellos se defendía a la masonería y se mofaban del clero, considerando que era éste el verdadero origen de los problemas del país.¹ A mayor abundamiento, dice José María Mateos: “Se puede definir a la masonería, como el punto de reunión de una clase de hombres unidos entre sí, por los lazos de la estimación y la amistad; cuyos trabajos se reducen á arrancar al hombre del estado de la barbarie, para conducirlo al de la civilización, y civilizado, llevarlo a la perfección pasándolo por el crisol de las pruebas, que haciéndolo virtuoso, lo hacen feliz.”²

Es innegable que, después de la lucha, la proliferación de las logias y su influencia política en los grupos emergentes desempeñaron, hasta la reforma y después de ella, un papel generador de corrientes e ideologías que también traerían como consecuencia luchas enconadas entre ellos mismos y el clero, pero que sin duda aportaron lo suyo en la construcción del país. Y este fenómeno no sólo es relativo a México, sino a toda la América Hispana y sus conexiones, como lo veremos después.

¹ Destaca entre las publicaciones más conocidas, “*Defensa de los francmasones*” y la “*Segunda defensa de los francmasones*”, de Joaquín Fernández de Lizardi. Véase en: HAMNETT, Brian. “*Revolución y contrarrevolución en México y el Perú*”. México, Fondo de Cultura Económica, 1978. p. 401.

² MATEOS, José María. “*Historia de la masonería en México, desde 1806 hasta 1884*”. Edición facsimilar, México, Cárdenas editor y distribuidor, 1965. (Tanto Jean Pierre Bastian como María Eugenia Vázquez Semadeni sostienen que la fuente es confiable)

2. Origen

Para tratar de entender la importancia de esta orden filosófica y su evolución hasta la llegada a México, dejemos la historia de la independencia por unos momentos y remontémonos a sus orígenes, a fin de una mayor comprensión.

La historia y origen de la masonería no es tema sencillo y es virtualmente imposible descifrar la verdad entre miles de textos que de ella se han escrito y, como antes dijimos, la extensión y secrecía de la orden, dividida en múltiples facetas. Pero de cualquier forma, se ha hablado mucho sobre sus orígenes, desde la edificación del templo de Salomón y su constructor, Hiram Abiff, pasando por los descendientes de los albañiles griegos y romanos, así como los supuestos conocimientos transmitidos por siglos a los constructores, y por ello, el término *mason* que en francés significa albañil, hombres que en el Medioevo fueron los talentosos constructores de catedrales, curiosamente para la Iglesia católica. Estos artesanos incluyeron en sus construcciones imágenes y secretos misteriosos, en un contexto de artesanos suaves o artesanos libres según trabajaran las esculturas, es decir, de una forma libre o en una roca suave. A este respecto, la historia de los masones afirma que la logia evolucionó a partir de las barracas erigidas en los sitios en que desempeñaban sus trabajos y que con el paso del tiempo, estos albañiles, a través de los gremios o sindicatos, ganaron poder gracias a la demanda de sus servicios y conocimientos y a los que posteriormente llamaron logias.

Para el siglo XVI comenzaron a admitir hombres que no eran albañiles operativos y éstos fueron llamados posteriormente “caballeros” masones, quienes pasaran a formar parte del sistema de rangos masónicos. A partir del siglo XIV existe ya evidencia suficiente para demostrar que los masones eran un grupo bien establecido y que evolucionaron gracias a la inclusión de caballeros templarios que escaparon de la opresión católica en Escocia. A este respecto, la primera documentación oficial data de 1556 en Inglaterra y describe la formación de la “London Mason Company” y las ordenanzas que gobernaban la logia que ya estaba establecida en Yorkminster. Con lo anterior, no obstante, no se niega el hecho de que pudo haber grupos previos que

no cuentan con “documentación” que compruebe su existencia. A este respecto, la única evidencia es el simbolismo empleado en las grandes construcciones en Europa a partir del siglo XI, como ya mencionábamos.

Desde mediados del siglo XVII se registran evidencias de la existencia de logias masónicas a gran escala, tal y como lo señala Elías Ashmole, creador del Ashmolean Museum en Londres. Según registró en su diario personal, él se inició como masón en la logia que funcionaba en la casa de su suegro en 1646, y se dedica a promover la formación de logias particularmente en Inglaterra. Con ello se inicia prácticamente la etapa de la masonería como fenómeno global, en el que concurren comunidades de negocios, religiosas, políticas y militares.

Posteriormente, se formaría en 1717 la primer Gran Logia de Londres y en 1733, se inauguraría la primer logia americana.³

3. El arribo de la masonería a las tierras americanas

Como antecedente de la llegada de la masonería a América, podemos señalar que el proceso de todos conocidos fue el de la Ilustración y el Enciclopedismo, que tuvo sus orígenes en Francia, en cuya capital se funda una logia en 1725, y posteriormente la Gran Logia de Santo Tomás en 1726, cuando los defensores del absolutismo, sumando como aliado a la Iglesia, encontraron a la Ilustración como una fuerza contestataria frente al poder del Estado. A esta corriente se suman los principales pensadores racionalistas de su tiempo como Rousseau, Hume, Voltaire, Diderot, D’aLembert, Kant, Lafayette entre muchos otros más.⁴ A tiempos de la Revolución francesa, en 1789, existían en Francia más de 104 logias, pero la principal seguiría siendo la Gran Logia de York en Inglaterra, de donde se conectaron las primeras logias americanas para la transfusión de las ideas generadoras del nuevo pensamiento, de los derechos del ciudadano y de la libertad económica y religiosa. De ello se puede apreciar que, ante la oposición de la Iglesia y el Estado absolutista hacia estas corrientes debían de perseguirse, lo

³ GARDINER, Philip. “*Sociedades Secretas*”. México, Alamah, 2008. Páginas 189 – 192.

⁴ MARTIN Albo, Miguel. “*La Masonería, una hermandad de carácter secreto*”. Madrid, Editorial Libsa, pp. 112, 113-133,134.

que originó que las discusiones en torno a los temas relativos se dieran con más intensidad y secrecía, formando un vehículo de transmisión del pensamiento tal y como sucedió en América hispana, en donde las circunstancias especiales del Estado español y la Iglesia, se confrontaban con las nuevas ideas emanadas del Enciclopedismo y de la Ilustración y, por supuesto, perseguidas por la inquisición. Esto propició que las logias fueran utilizadas para discutir y transmitir, de manera oculta, las ideas perseguidas, ya que la formación de estas permitió, en mucho, la difusión de los contenidos del Enciclopedismo, primeramente, y de manera posterior, la difusión de las ideas de independencia, no sólo en México, sino en toda América.

Las primeras logias americanas se establecieron en América del Norte, surgiendo en las trece colonias, propiciado por el calvinismo en el norte y el sistema inglés en el sur, con una tolerancia de libertad de creencias que facilitó la instauración de la Logia de Filadelfia, que en 1731 entra en contacto con la Gran Logia de Londres. El Gran Maestre Daniel Coxe influiría grandemente en los entonces jóvenes Benjamín Franklin y Jorge Washington con ideas sobre la federación de estados y las consignas de Unidad, Igualdad y Fraternidad. Este movimiento encontraría su resultado con la revuelta de Boston y, como centro revolucionario, la Logia de San Andrés, revuelta en la que participaron Thomas Jefferson, Samuel Adams y Richard Lee, de la Logia de Massachusetts.⁵

La consolidación de las logias se llevó a cabo durante el mes de diciembre de 1778, en Filadelfia, cuando los colonos habían desalojado a los ingleses; el propio Washington desfiló por las calles encabezando el desfile, con la espada al flanco, mandil y banda masónica al pecho.⁶

4. México y Centroamérica

Los antecedentes conocidos de la llegada de la masonería a México se producen en la última parte del siglo XVIII, con la llegada de numerosos franceses, médicos, arquitectos, cocineros, que acompañaban al

⁵ *Ibid.* pp. 215-219.

⁶ *Ibid.* p. 222.

virrey de la Nueva España, Don Juan Vicente de Güemes Pacheco de Padilla, segundo conde de Revillagigedo y, con él, la llegada de un peluquero, Pedro Burdales, quien fuera procesado por el Santo Oficio al habersele encontrado en su equipaje papeles y libros relativos a la masonería, esto en 1789;⁷ lo mismo que a un cocinero del virrey, de nombre Juan Laussel, y que por sus confesiones se supo que en la relojería de Juan Estada Laroche, había conocido al Dr. Durrey y a los peluqueros Lulie y Du Roy, identificándose “por señas estatuídas por la fraternidad”. Con ellos, según se dijo, llegó a celebrar el solsticio de verano de 1791.⁸ No es hasta el año de 1806, al decir de José María Mateos, que se funda una logia en la calle de las Ratas, número 4, en la casa en que vivía el regidor D. Manuel Luyando, a la que también pertenecían D. Gregorio Martínez, D. Feliciano Vargas, D. José María Espinosa, D. Miguel Betancourt, D. José Ignacio Moreno, D. Miguel Domínguez, D. Miguel Hidalgo e Ignacio Allende, sin que exista un documento oficial al respecto.⁹ En plena época de la lucha por la independencia se seguirían formando las logias que servirían de refugio a los conspiradores. En Xalapa en 1813 se funda la logia “Caballeros Racionales”; en 1817 “Arquitectura Moral”, en la ciudad de México; 1821 “El Sol” cuyo objetivo principal fuera el de sostener el Plan de Iguala, y al final de la lucha en 1823 el Gral. Guadalupe Victoria, primer presidente de la República, fundó en Xalapa la “Gran Legión del Águila Negra”; Vicente Guerrero, por su parte, en 1825 “La Rosa Mexicana” y, posteriormente, las nacidas a partir del México independiente, ocupándonos solo de la primera etapa en este ensayo.¹⁰

5. Los Guadalupes

Las preocupaciones y defensas de la Corona ante el naciente descontento y los inminentes brotes de rebelión en México, así como los propios de la Iglesia, motivaron que, tanto a grupos como a personas,

⁷ *Ibíd.* p. 235

⁸ [En línea] disponible en: <http://www.suite101.net/content/la-mano-oculta-de-la-masonería-en-mexico-a9031#ihzz1MfNwHabu>

⁹ MATEOS, José María. *Op. cit.*, nota 2, p. 16.

¹⁰ [En línea] disponible en: <http://www.suite101.net/content/la-mano-oculta-de-la-masonería-en-mexico-a9031#ihzz1MfNwHabu>

se les vigilara y persiguiera, a veces no tanto por sus actos, sino por las conspiraciones y difusión de que las ideas independentistas era concebidas y dadas a una publicidad cada día más eficiente y general. Sin embargo, la infiltración de los Guadalupes llegó hasta la médula misma del poder virreinal, y es através de esta organización secreta, que funcionó de manera efectiva principalmente en la capital y en Puebla, conectando a los simpatizantes de la causa, prestando ayuda material, económica, de logística y moral a los combatientes y simpatizantes ideológicos. La secrecía de las logias fue un factor de desarrollo de esta sociedad dado que sus componentes estaban ligados precisamente a las diversas logias, que de suyo ya estaban proscritas. En ese sentido, fácil es suponer, que cualquier persona -masón por convicción o no- se afiliara a ellas para la obtención del conocimiento en moda y tan necesario en ese momento, como sucedió con numerosos militares de las fuerzas reales, clérigos, comerciantes, artesanos médicos, etc. Los informes se manejaban en la seguridad de los nombres claves por lo que el riesgo de ser descubiertos fue reducido, y para la transmisión de mensajes e implementos materiales se emplearon las más variadas e ingeniosas formas de ocultamiento, de periódicos, panfletos, tales como *El Pensador Mexicano*, *el Juguetillo*, *El Español de Londres*, *Diarios de las Cortes de España*, *El Diario de México* entre otros muchos, conteniendo noticias políticas y económicas. Así, se transmitieron también varias de las obras de Fray Servando Teresa de Mier, *La Constitución de Cádiz* y los impresos del jesuita arequipeño Juan Pablo Vizcardo y Guzmán, que escribiera en 1791 su connotada “*Carta a los Españoles Americanos*”,¹¹ que llegara a Morelos precisamente por manos de los Guadalupes, junta diabólica, como se expresara de ella Calleja.¹² En ella se plasman las ideas de la independencia americana de manera tan precisa y ágil, que es tomado como base en su ideología para la justificación de la lucha y motivación, tanto de las independencias de América del Sur, como de México, y que formaría parte de las redacciones e inspiraría las nuevas constituciones independentistas.

¹¹ VISCARDO y Guzmán, Juan Pablo. “*Carta dirigida a los españoles americanos*”. Introducción de David A. Brading. México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

¹² MARTÍNEZ, Fernando. “Los Guadalupes como sociedad secreta”. En: Ernesto de la Torre Villar. *Los Guadalupes y la independencia*. México, Porrúa, 1985. [En línea] disponible en: <http://impreso.milenio.com/print/8686930.Los>

6. Centro y Sudamérica

Los acontecimientos americanos de fines del siglo XVIII y principios del XIX, se deben asociar, para poder entenderlos, con los que ya venían produciéndose en Europa y la influencia directa que tiene en América, precisamente con la paulatina introducción de las organizaciones secretas y clandestinas que en el Viejo Continente se venían desarrollando, alimentando sobre todo la necesidad de nuevos ideales y formas de gobierno. Desde 1793 el bogotano Antonio Nariño tradujo y editó *Los derechos del hombre y del ciudadano*, lo mismo que lo ya mencionado del patriota peruano (arequipeño), Juan Pablo Viscardo y Guzmán, en su famosa *Carta a los españoles americanos*. En Chile, Fray Camilo Henríquez, sumándose el autor anónimo de un *Catecismo político cristiano*, que en 1809 exigía la autonomía de gobierno para tierras americanas. La sucesión de escritos y manifiestos llegó a Colombia con Camilo Torres, publicando, en el mismo año, el *Memorial de agravios* contra el gobierno español y, en México, los conocidos escritos y ensayos incendiarios filosófico-políticos de Fray Servando Teresa de Mier, que alimentaban la idea independentista. Por su parte, José Fernández de Lizardi hacía circular, también con ayuda de las redes de sociedades secretas, el periódico *El Pensador Mexicano*, con fuertes críticas a la administración colonial. La misma tónica siguió en Quito, Ecuador en 1810 lanzando un *Manifiesto* en el que se desconocía a España como nación por la falta del Rey debido a que estaba retenido por los franceses y que siguiera el mismo camino de difusión, es decir, a través de las logias masónicas y sus conexiones.

Pero cabe el honor de ser el principal difusor en América tanto de la masonería como de las proclamas e ideas libertarias, al caraqueño Francisco de Miranda, que en Europa era reconocido por sus arrojadas acciones, habiendo participado en la guerra de independencia de los Estados Unidos, tiene la oportunidad de entablar contacto con las logias ya poderosas de ese país y en Francia, por sus servicios militares con las tropas revolucionarias francesas en 1792. Su nombre quedó gravado en el Arco del Triunfo de París. Con estas conexiones, Miranda establece contacto con una logia londinense llamada *Gran reunión ameri-*

cana o sociedad de los caballeros racionales. Miranda se encargó de fundar en Argentina la conocida logia *Lautaro* y abrió distintas logias apoyado por la primera. Parece evidente la implementación de un sistema republicano, una vez lograda la independencia, que era el principal objetivo de las logias americanas, pues en los ritos de iniciación se establecía, en el primer grado, trabajar a favor de la independencia en América; en el segundo, la profesión de la fe democrática, con la condición de no reconocer ningún gobierno, más que el que pudiera ser elegido libremente por los pueblos, y trabajar por la instauración del sistema republicano. Nada más claro, pues estaban a favor de un cambio radical con bases en los conceptos filosóficos de la masonería. Miranda fue entonces el artífice de su propia obra y en consecuencia se erigió en Gran Maestro: una sociedad secreta en su base pero con un amplio contenido político y un propósito claramente definido que tal vez se alejaba un poco de las ideas de fondo de carácter masónico, pero que divulgaba las ideas de democracia, cambios de gobierno y libertad. En ese sentido, el funcionamiento de las logias no era otra cosa que sociedades políticas con el fin de lograr la emancipación americana e implantar el republicanismo. Dichas ideas permearon de una manera muy clara en lo que sería el pensamiento de Bolívar, San Martín, O'Higgins, Villamil y José de Sucre, entre otros. Por supuesto, ese pensamiento liberal independentista y a través de las redes establecidas, como ya lo hemos dejado claro, llega hasta los principales líderes en México como lo fueron Hidalgo y Morelos, así como a la mayoría de la oficialidad de las guarniciones españolas en este territorio.¹³

Para concluir, bien podemos señalar que la importancia de las conexiones masónicas en los procesos de independencia hispanoamericanos, aportaron la difusión de las ideas más avanzadas tanto de Europa como de Norteamérica y el país. De ahí la importancia de retomar estos estudios para lograr una mayor comprensión del proceso de las independencias y la difusión de las ideas.

¹³ MARTÍN-ALBO, Miguel. *Op. cit.* nota 4, pp. 227-245

7. Bibliografía

HAMNETT, Brian. “*Revolución y contrarrevolución en México y el Perú*”. México, Fondo de Cultura Económica, 1978.

MATEOS, José María. “*Historia de la masonería en México, desde 1806 hasta 1884*”. Edición facsimilar, México, Cárdenas editor y distribuidor, 1965.

GARDINER, Philip. “*Sociedades Secretas*”. México, Alamah, 2008.

MARTÍN Albo, Miguel. “*La Masonería, una hermandad de carácter secreto*”. Madrid, Editorial Libsa.

VISCARDO y Guzmán, Juan Pablo. “*Carta dirigida a los españoles americanos*”. Introducción de David A. Brading, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

MARTÍNEZ, Fernando. “Los Guadalupes como sociedad Secreta”. En: Ernesto de la Torre Villar. Los Guadalupes y la independencia. México, Porrúa, 1985. [En línea] disponible en: <http://impreso.milenio.com/print/8686930.Los>

[En línea] disponible en: <http://www.suite101.net/content/la-mano-oculta-de-la-masonería-en-mexico-a9031#ihzz1MfNwHabu>

[En línea] disponible en: <http://www.suite101.net/content/la-mano-oculta-de-la-masonería-en-mexico-a9031#ihzz1MfNwHabu>

RECOMENDACION ES EDITORIALES

Criaturas de la moralidad

Reseña: Leo David Alvarado Roldán*

GARCÍA Figueroa, Alfonso. “*Criaturas de la moralidad. Una aproximación neoconstitucionalista al Derecho a través de los derechos*”. Madrid, Editorial Trotta. 2009. 265 p.



La Teoría del Derecho ha gravitado en torno a la dialéctica construida alrededor de los postulados sostenidos por el positivismo y el jusnaturalismo, quienes se han presentado como los “*eternos finalistas de la Copa del mundo de la filosofía del Derecho*”¹, dejando tras de sí a competidores renombrados como el realismo jurídico. La asunción, sin más, de esta conclusión nos ha situado ante una disyuntiva en la cual solamente podemos decantarnos por una de dichas opciones.

Imaginemos por un momento que esa versión dicotómica de la manera de entender el derecho no es la única plausible, sino que existe una *tercera vía* que nos ofrece la oportunidad de dejar de lado el paradigma jusnaturalista/positivista. Ésta es precisamente la oferta que nos hace Alfonso García Figueroa, nos invita a llevar a cabo una reconsideración de los dogmas sobre los cuales se instala la tradicional filosofía del Derecho. Para ello, se asienta sobre las bases del neoconstitucionalismo, pero no uno de cualquier clase sino uno de carácter fuerte: normativo, conceptual y no positivista; con ello, se une al pensamiento seminal de Ronald Dworkin, Robert Alexy o Carlos Santiago Nino, adhesión que, por otra parte, no está exenta de desencuentros teóricos importantes. Esta jura de bandera, como es natural, lo aleja de otras posturas neoconstitucionalistas débiles, meramente normativas, como las postuladas por Luigi Ferrajoli o Luis Prieto Sanchís.

* Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Chihuahua; maestro en Impuestos por la Universidad Autónoma de Chihuahua; maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México; actualmente Secretario de Estudio y Cuenta del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua.

¹ Expresión de Tony Honoré, citada por el autor.

No podemos pasar por alto que el libro constituye el quehacer de un apóstata, y ésta tal vez debiera ser la primera advertencia de la presente reseña, como sí lo es de la propia obra. Esta circunstancia puede servir como indicativo de la necesaria completitud de los argumentos que en ella se inscriben, pues el renegar de una fe para adherirse a una diversa, presupone el haber pasado por estadios de profunda reflexión respecto a los postulados de una y otra.

El autor, con la finalidad de hacer patente la diametralidad de las soluciones que pueden ofrecer los enfoques formalistas, crítico y neconstitucional, y de esta forma dar las bases para su planteamiento, hace uso de un ejemplo: se propone abrir una ventana al exterior del comedor de su casa, sin embargo, al tener vecinos muy cerca, considera necesario consultar con algún jurista. Así, introduciendo variables y condicionantes al problema propuesto, nos indica con puntualidad las opiniones que ante dicha necesidad le externaría cada uno de los especialistas según su afiliación. Al asumir el enfoque neoconstitucionalista, abre la ventana a la moral en el Estado constitucional.

La teoría que se nos ofrece como alternativa tiene como punto de partida la reconstrucción de los sistemas jurídicos en los Estados constitucionales, con lo cual deja de lado, de un modo eminentemente pragmático, la pretensión de generar una teoría general del Derecho, que si bien es dable extraer de los postulados que recoge, no constituye la finalidad principal de la propuesta. Esta segmentación de la realidad jurídica sobre la cual ha de incidir permite ubicar el contexto geográfico, temporal e ideológico sobre el cual se desarrolla la teoría y a su vez da lugar a la evocación de la razón a la que atiende el título de la obra, con la cual Ronald Dworkin atribuye a las criaturas constitucionales un bello carácter de “*criaturas de la moralidad*”.² En este derrotero, afirma que el constitucionalismo ha aproximado el Derecho a la moral, justamente mediante la incorporación de elementos valorativos en las constituciones (básicamente la incorporación de derechos fundamentales); así como también el constructivismo ético ha aproximado la moral al Derecho, al sostener, en contraposición al realismo moral, que la moral *ha dejado de ser un dominio individual y confinado a la conciencia de cada uno para transformarse en un discurso entre diversos participantes que siguen un procedimiento*.

² “*But legal and <<moral>> rights are nevetheless species of a common genus: they are both [...] creatures of morality*” Citado por el autor.

Admitido el carácter valorativo que subyace en el constitucionalismo, el autor se ocupa de una serie de tópicos que atañen a la problemática intrínseca de la teoría del Derecho. Analiza, por ejemplo, la temática atinente a las reglas y los principios y se manifiesta a favor de asumir una distinción *muy débil* entre éstos; de esta manera se aparta de la clasificación tradicional en el tema (las tesis de: la conformidad, de la débil separación y de la fuerte separación). Las razones que soportan su postura lo alejan ahora de lo que, sobre el particular, sostienen Dworkin, Alexy, Atienza y Ruiz Manero. También, se destaca que nuestro autor considera a las “*normas jurídicas*” como *derrotables*, sin participar en la distinción que realizan otros autores en optar por la derrotabilidad ya de las reglas, ya de los principios, cuestión que, por otra parte, resulta evidente al tener presente que el autor no admite esa diferenciación.

La derrotabilidad de las normas consiste en que sus excepciones no pueden ser fijadas exhaustivamente en abstracto, sino que ello se logra a través de un ejercicio dialógico, de bases éticas para nuestro autor, que se construye a partir de la admisión de la argumentación jurídica como paradigma de justificación del quehacer interpretativo.

Es imposible pretender particularizar sobre cada uno de los temas tratados en la obra, por la evidente imposibilidad de lograr tal cometido en un ejercicio como el que nos ocupa, sin embargo, no es posible dejar de destacar dos capítulos específicos del libro. El primero, “El dilema del positivismo jurídico”, en donde la problemática de la derrotabilidad de las normas se liga con la del concepto de derecho, sus límites y su relación con otros órdenes normativos, singularmente con la moral. Es aquí, donde el autor se ocupa de esgrimir los argumentos que a su juicio hacen cuestionables las distintas vertientes del positivismo jurídico. El otro capítulo es el que denomina “Elementos para un programa neoconstitucionalista”, en el cual sienta las bases y directrices que desde su óptica deben primar para consolidar este nuevo paradigma jurídico.

Es importante dejar sentado que la utilidad del libro no obedece únicamente a razones de mera contemplación o que incide solamente en discusiones filosóficas, el neoconstitucionalismo que nos propone el maestro García Figueroa, pretende tender un puente entre la filosofía del Derecho y la dogmática, es decir, tiende a ser una “*filosofía del Derecho aplicada*”,³ por tanto, las implicaciones prácticas resultan

³ Expresión de Eduardo Moreira, citado por el autor.

muy importantes y que deben ser tomadas en cuenta a la hora de realizar su lectura.

En nuestro entorno jurídico, ¿cuales son los indicios de esas aplicaciones prácticas? Me ocupo solamente de dos: el primero de ellos lo corresponden los ejercicios interpretativos que ha llevado a cabo desde hace algunos años la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y, más recientemente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, actividad que evidentemente tendrá que aumentar en el orden jurisdiccional a partir de la reforma en materia de derechos humanos del mes de junio de dos mil once, siendo éste, precisamente, el segundo de los indicios que deben servir de aliciente para ocuparnos de la lectura de obras que tengan como objeto el Derecho de los estados constitucionales, ya que su aplicación práctica resulta innegable. La reforma referida nos pone de frente con una realidad que antes se escondía en los entresijos de la doctrina y una discreta actividad jurisdiccional, pero que en la actualidad es una realidad objetivada en normas constitucionales que le dan reconocimiento y vigencia a derechos fundamentales, cuyo contenido está cargado de elementos valorativos.

En suma, la riqueza conceptual de la obra y la situación que priva en nuestro entorno, particularmente por lo que toca a la materia jurídico-constitucional, me permiten recomendar ampliamente ***Criaturas de la moralidad*** del profesor Alfonso García Figueroa.

Constitucionalismo y positivismo

Reseña: Helvia Pérez Albo*

PRIETO Sanchís, Luis. “*Constitucionalismo y positivismo*”. México. Distribuciones Fontamara, 2005. 106 p.



La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 fue un factor determinante para el surgimiento de un nuevo paradigma en el derecho: el constitucionalismo. Esto significa la existencia de una norma suprema que se encarga de garantizar todos aquellos valores perdidos con los sistemas políticos autoritarios: derechos fundamentales, separación de poderes, igualdad, justicia, paz.

Luis Prieto Sanchís considera que con el surgimiento de este paradigma, se pretende construir un modelo de derecho superior al positivista. *Constitucionalismo y positivismo* es una obra en la cual el autor establece las diferencias conceptuales entre ambos modelos, tomando como punto de partida los tres aspectos, no enlazados entre sí, que Norberto Bobbio ve en el positivismo jurídico: metodológico, teórico e idealista, y las características fundamentales del constitucionalismo.

El autor considera que con el denso contenido material de la Constitución, la idea de que ésta es un simple documento político o un cúmulo de leyes ordinarias es superada; esto es así en virtud de que el texto constitucional ya no solo se encarga de organizar y regular la producción de las leyes, sino que también condiciona su contenido. Si para el positivismo jurídico toda ley es justa por el simple hecho de ser fruto de la voluntad dominante, para el constitucionalismo ninguna norma es válida ni justa por el simple hecho de proceder de una autoridad legítima, si no que, además, debe ser congruente con el conjunto de principios y reglas constitucionales.

Entonces, los valores y principios encarnados en la Norma Suprema impregnan todo el orden jurídico; los vínculos del creador de la norma no son solamente procedimentales sino también materiales, es decir,

* Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Chihuahua; especialista y maestra en Derecho Constitucional por la Universidad Nacional Autónoma de México; cuenta con curso de Especialización en Constitucionalismo y Garantismo en la Universidad Castilla-La Mancha, Toledo, España; actualmente Secretaria Auxiliar del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua.

todas las normas del sistema deben cumplir con los requisitos formales de creación y estar en armonía con la Constitución. Con esto, nuestro autor considera que el constitucionalismo abraza al positivismo ideológico, contraponiéndose rotundamente al metodológico.

Del repaso de los postulados fundamentales de cada uno de estos modelos, Luis Prieto Sanchís obtiene las diferencias entre un paradigma y otro, las cuales se reflejan básicamente en cuatro aspectos: fuentes del derecho, estructura de las normas, interpretación jurídica y la separación entre el derecho y la moral.

Con las fórmulas de justicia e igualdad inmersas en el texto constitucional, la ley entra en crisis y el sistema de las fuentes del derecho se recompone, dicho de otro modo, el legislador deja de ser la única fuente de derecho, sus decisiones siguen vinculando al juzgador pero pueden ser derrotadas por éstos cuando no son acordes con la Constitución, esto es así, gracias a que detrás de cualquier precepto legal hay uno constitucional, el cual puede contradecirlo; en otras palabras, al ser la Constitución la norma suprema, está presente en todos los conflictos, por lo que los operadores jurídicos ya no acceden a ella a través del legislador, sino que lo hacen en forma directa y, en consecuencia, el legislador pierde autonomía.

La existencia de una ley fundamental ocasiona que en el sistema jurídico cohabiten dos tipos de normas, cuya estructura es diferente: legales y constitucionales. Las primeras tienen elementos comunes - un supuesto de hecho, un deber ser y una consecuencia jurídica- y nos proporcionan el criterio de nuestras acciones al decirnos cómo debemos o no debemos actuar; las segundas no nos dicen nada al respecto porque son generales, abstractas, imprecisas y carecen de una sola consecuencia jurídica, solamente proporcionan criterios para tomar posición ante situaciones concretas.

Los textos constitucionales modernos tienen principios, no reglas, lo cual genera un cambio en la interpretación jurídica, la aplicación del derecho ya no es un proceso mecánico, las decisiones judiciales tienen siempre un componente valorativo, el conflicto entre principios se resuelve ponderando, por lo que la teoría de la subsunción es superada.

Cuando el autor centra su análisis en el positivismo metodológico: separación conceptual entre el derecho y la moral, hace énfasis en que, a pesar de ser aceptables las críticas del positivismo metodológico, se puede defender al constitucionalismo y asumir al mismo tiempo tesis positivistas, considera que siempre se han incorporado criterios morales en el derecho, criterios de moral social que se traducen en normas de conducta.

No obstante ello, resulta incuestionable que la rematerialización constitucional altera los aspectos fundamentales del positivismo jurídico. La existencia de principios en el derecho revela que hay un vínculo entre éste y la moral; los derechos fundamentales, que antes eran el contrapunto moral del derecho, ahora están inmersos en él, por lo que la teoría de la neutralidad, el monismo jurídico y el concepto formal de justicia, se baten en retirada y en consecuencia, la venerable tesis positivista de la separación conceptual entre el derecho y la moral cae por tierra.

La reforma constitucional de Derechos Humanos: un nuevo paradigma

Reseña: Manuel Alejandro Ruiz Solís*

CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro (Coords.) *La Reforma constitucional de Derechos Humanos: un nuevo paradigma*. México. UNAM-IIIJ. Septiembre 2011. 450 p.



Los Estados constitucionales modernos –al menos aquellos que se precien de serlo– deben contar en su ordenamiento jurídico con formas efectivas para la tutela de los derechos fundamentales ó humanos de las personas. Por tal motivo, el Estado mexicano, sin dejar pasar más tiempo, el día 10 de junio del año 2011 publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma más trascendental que en materia de derechos humanos se haya visto a lo largo de la existencia de nuestra Carta Magna, siendo la obra que en las siguientes líneas se reseña un claro ejemplo de la inquietud que destacados académicos -juristas todos- han tenido con relación a la difusión y conocimiento sobre el tópico de los derechos fundamentales en nuestro país.

Por ello, como parte de la incansable labor académica, los destacados juristas Miguel Carbonell y Pedro Salazar, preocupados por brindar herramientas de consulta y análisis de la invocada reforma constitucional al amplio espectro de académicos, abogados, estudiantes, y en fin al público en general que se interesa de los temas de vanguardia que definen el rumbo de ésta Nación, se dieron a la tarea de compilar algunos ensayos de diversos juristas conocedores del tema de los *derechos fundamentales*.

La obra, rica en contenido jurídico y cultural, nos presenta un panorama amplio que permite al lector apasionarse con su lectura, donde en un primer acercamiento saltan a la vista datos históricos de las diversas formas en que transitó el trato de los derechos humanos por los detentadores del poder, desde aquél que los ignoraba en su totali-

* Licenciado en Derecho por la Universidad Juárez del Estado de Durango; diplomado en Derecho Constitucional por la Universidad Nacional Autónoma de México; maestrante en Derecho Político y Administración Pública por la Universidad Autónoma de Chihuahua. Actualmente Secretario Auxiliar del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua.

dad, hasta el Estado que se dio cuenta que la marea internacional lo arrastraba a no hacer caso omiso de los distintos ordenamientos que protegían los derechos con que todo individuo contamos, sí, los derechos fundamentales o humanos.

Encontramos también en la obra el punto de convergencia de quienes en ella participan, esto es, su gusto por la *nueva* denominación al Título Primero Capítulo I de la ley fundamental, “**De los Derechos Humanos y sus Garantías**”, denominación ésta que sin lugar a dudas ofrece un texto constitucional moderno y abierto, que refleja la clara intención de posicionar a México ante los ojos de la comunidad internacional como un país preocupado y ocupado por el crecimiento eficaz de sus instituciones.

Si bien es cierto, la reforma constitucional en materia de derechos humanos, por su dimensión y trascendencia, trae consigo la necesidad de ser analizada y explicados sus alcances, la obra en comento reúne los requisitos indispensables para tal fin, de ahí derivan las importantes aportaciones que, entre otros, el ilustre jurista Sergio García Ramírez, ex juez y Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre los años 1998 y 2009, realiza a la obra con sus atinados comentarios y claras ideas, con ese manejo inequívoco de conceptos que permiten al lector, la comprensión de la temática expuesta. Además, realiza una exposición clara de diversos casos en los cuáles el Estado Mexicano a sido parte, *v.gr. caso Castañeda Gutman (Derechos Político-Electorales)*, *caso Campo Algodonero (motivos de género)*, *caso Radilla Pacheco (desaparición forzada y fuero militar)*, *casos Fernández Ortega y Rosendo Cantú (Derechos Indígenas y fuero militar)* y el *caso Cabrera Montiel ó de los Ecologistas (Medio ambiente)*.

De igual manera y no menos importante la colaboración del Doctor Eduardo Ferrer Mac-Gregor, garantía de conocimiento por su experiencia adquirida en el desempeño de distintas tareas en áreas tanto académicas como jurisdiccionales, quien con ese manejo selecto de conceptos como “*la interpretación conforme*” y “*el control difuso de convencionalidad*” que, sin lugar a dudas, para quienes nos encontramos inmersos en las tareas jurisdiccionales serán de mucha utilidad en el desempeño de nuestras funciones. Es así que de una forma sencilla y clara el Doctor Ferrer Mac-Gregor presenta ejemplos que al día de hoy cobran vigencia y aplicabilidad. Solo por mencionar algunos: el caso de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente identificado bajo la clave ST-JDC-53/

2011, de fecha 16 de junio de 2011, donde a la luz de la reforma vincula su actuación al artículo 1º Constitucional; o bien el caso de la resolución dictada por la Sala Penal Colegiada “C”, del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Durango, en el toca número 01PC/2011, que basado en el “*control difuso de convencionalidad*”, reconoce y da valor a los instrumentos internacionales de los cuales es parte el Estado mexicano.

Así, y con un cúmulo de riqueza jurídica, a lo largo de la obra, en forma clara y concisa se abre el abanico de posibilidades para la defensa de los derechos fundamentales que esta tan anhelada reforma concede a los individuos que formamos esta gran Nación.

Se encuentra además, la aportación del extinto rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Doctor Jorge Carpizo que, si bien es cierto, la redacción de su ensayo fue previa a la reforma, no menos importarte es, ya que plantea un panorama general de las consecuencias que traerá consigo el hecho mismo de haber dotado a la Comisión Nacional de Derechos Humanos de la facultad investigadora que ostentaba el máximo tribunal del país, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que en su concepto no es acertada, incitando al lector a reflexionar sobre las consecuencias que tal determinación lleva consigo.

Resulta reiterado señalar que las aportaciones de los coordinadores de la obra son por demás claras y convincentes, porque mientras por un lado el doctor Carbonell hace gala de su lapicero inconfundible, al aportar –en lo que el mismo denomina *breve nota*– de manera clara conceptos como: *principio de supremacía constitucional, derecho originario, derecho derivado, armonización legislativa* –solo por mencionar algunos– nos permite entender el gran alcance de la reforma de junio del 2011. A su vez, el doctor Pedro Salazar nos lleva paso a paso por el abundante camino de los instrumentos jurídicos internacionales que consagran el basto catálogo de los derechos humanos que inspiran y orientan la multicitada reforma.

Así pues, en un lenguaje ameno que pretende provocar la reflexión y comprensión del paquete integral de reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos, se coloca al alcance de todos los interesados en el tópico, la obra cuyos coordinadores determinaron llamar ***La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma.***

QUID IURIS

Año 6 Volumen 17

Publicación Trimestral del Tribunal
Estatual Electoral de Chihuahua

Se imprimió la última semana del mes
de mayo de 2012 en la ciudad
de Chihuahua, México.

Cuidado de la edición: Marta Alejandra Treviño Leyva
Diseño de la portada: Miguel Ángel Solís Durán

Acabados finales: *Encuadernaciones ARI*

Producción editorial integral:

Ediciones del Azar A.C.

Calle 17 número 117

Chihuahua, México, 31000.

Tels.: 4-100-584, (Cel.)157-1159

Fax: (614) 415-9283

E-mail: golpededados@hotmail.com

Impreso y hecho en México

