

La omisión legislativa en la protección de los derechos políticos

Claudia Pastor Badilla y
Eduardo Hernández Sánchez*

SUMARIO: Introducción. I. La fuerza normativa de la Constitución. II. Referencia al artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. III. La inconstitucionalidad por omisión legislativa. IV. Interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. V. Interpretación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. VI. Conclusiones.

Introducción

En la actualidad una de las grandes tendencias contemporáneas en materia de derechos humanos apunta a su universalización, sin embargo, por desgracia, es sólo una tendencia, no una realidad consolidada. La universalización¹ de los derechos ha tropezado históricamente

* Asesora y Secretario de Estudio y Cuenta, en la ponencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López, integrante de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹ Al referirse al mismo tema, Germán Bidart Campos lo identifica como el fenómeno de la internacionalización. Véase *La interpretación del Sistema de Derechos Humanos*, Buenos Aires, Ediar, 1994, pp. 148 y s.

con una serie impresionante de resistencias. En México, como en muchos otros países, en algunas ocasiones se ha esgrimido la idea de la soberanía nacional para no responder a violaciones de derechos humanos y para no someterse a los mecanismos jurisdiccionales de carácter supranacional encargados de proteger esos derechos, dentro de los cuales han sido considerados los derechos políticos.

Este fenómeno de la universalización, su protección, así como su tutela jurisdiccional en instancias supraestatales, que antes pudo verse como un problema exclusivo de la jurisdicción interna de los estados, hoy es un tópico que atañe a la jurisdicción internacional. Es decir, se trata de un desplazamiento al ámbito internacional de la problemática de los derechos humanos, de su defensa, de su protección y de su promoción, todo lo cual coloca a la persona humana como sujeto del derecho internacional público, pues con la inclusión de novísimas instituciones como la jurisdicción internacional, las personas, de manera individual, tienen acceso directo para pedir la protección de sus derechos.

Uno de los principales temas que giran en torno a la cuestión de los derechos humanos, es el relativo a su “garantía”, pues, para no reducir su validez a un campo estrictamente teórico, se torna necesario el establecimiento de garantías que permitan brindarles efectividad, como la previsión de mecanismos jurisdiccionales que entrañen la sumisión del poder a las normas de derechos fundamentales.²

Junto a esa visión, Luigi Ferrajoli ha sostenido la necesidad de distinguir entre los derechos y sus garantías. Esta distinción permite, según dicho autor, que la ciencia jurídica no se limite a constatar la inutilidad de un derecho no justiciable, sino que se convierta en una palanca de denuncia del incumplimiento de los poderes públicos que no han establecido o bien las correspondientes obligaciones para los sujetos a los que se dirigen los derechos (lo que Ferrajoli llama *garantías primarias*), o los remedios procesales para el caso de que esos sujetos no den cumplimiento a tales obligaciones (las llamadas por el mismo autor *garantías*

² En ese sentido se ha pronunciado Francisco Rubio Llorente. Véase “La Constitución como norma jurídica”, *Temas básicos de derecho constitucional*, Aragón Reyes, Manuel (coord.), t. I, Madrid, Civitas, 2001, p. 24.

secundarias);³ la ausencia de ambos tipos de garantías da lugar a *lagunas primarias* o *lagunas secundarias*, respectivamente.

Inmerso en ese fenómeno de la universalización, el Estado mexicano ha suscrito diversos instrumentos internacionales que prevén la tutela de derechos humanos, entre los que se encuentra la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 22 de noviembre de 1969, donde además se previó una tutela judicial de esos derechos.

Asimismo, el tema relativo a las garantías jurisdiccionales de los derechos humanos ha cobrado particular auge en nuestro país en los últimos tiempos, en tanto que, paulatinamente, se han ido incorporando distintos procesos constitucionales, en los cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación figuran como indiscutibles protagonistas. Esta situación se proyectó hacia el ámbito internacional, a raíz de la reciente sujeción del Estado mexicano a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Esta situación logró subsanar, en parte, grandes vacíos existentes en lo relativo a la tutela de los derechos humanos, pero que, por su misma complejidad, aún es un reto, pues en la actualidad, las omisiones o vacíos legislativos, es decir, la ausencia de normas generales y abstractas necesarias para hacer efectivo un derecho consagrado en la Constitución o un tratado internacional, están exentas del control jurisdiccional, al no existir en el sistema jurídico mexicano mecanismos para su tutela efectiva, ya que el juicio de amparo, que en principio podría pensarse como el control constitucional idóneo para tal fin, se estimó improcedente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La falta de previsión de un mecanismo idóneo para controlar las omisiones legislativas pugna con lo dispuesto en el artículo 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que fue suscrita y ratificada por el Estado mexicano, y esta situación produce el efecto negativo de que la eficacia, la vigencia y la efectividad de los derechos, queden subordinados a la voluntad de los poderes constituidos, y de ese modo, son éstos los que determinarán cuándo emitir las disposi-

³ Ferrajoli, Luigi, *Derechos y Garantías. La Ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999, pp. 61 y 62.

ciones pertinentes que den vigencia y efectividad a los derechos humanos, consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales.

Ante esta perspectiva, en estas líneas pretendemos destacar la actividad desarrollada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cuando los planteamientos que debe resolver involucran situaciones relacionadas con derechos tutelados en las constitucionales locales, pero que no cuentan con la reglamentación necesaria para hacerlos efectivos; en la solución de estos conflictos, se atiende a una visión garantista del moderno Estado democrático de derechos para hacer posible el ejercicio de los derechos políticos, con el fin de alcanzar un sistema integral de tutela de tales derechos como parte de los derechos humanos.

I. La fuerza normativa de la Constitución

El reconocer a la Constitución como la norma fundamental del ordenamiento se genera el problema de su eficacia, o mejor dicho, de su fuerza normativa. La contraposición entre constitución formal y constitución material, y la interrogante sobre su fuerza normativa, se presenta porque no existe ni puede existir una voluntad superior que imponga coactivamente su cumplimiento. La fuerza normativa de la Constitución descansa, más que en las demás normas, en el consentimiento de la sociedad, en su aceptación como el mejor instrumento para ordenar jurídicamente los conflictos políticos que en aquélla se producen.

En el proceso evolutivo del concepto de Constitución se han dado dos respuestas al problema de su fuerza normativa: la del constitucionalismo liberal y la del constitucionalismo democrático.

Por ahora sólo queremos hacer referencia a la concepción material de la Constitución, relacionado a partir del constitucionalismo democrático, al ser el apegado a la concepción contemporánea.

Dentro de este campo, comúnmente se habla de la constitución como norma, con el objeto de hacer referencia a una característica necesaria y común de todas las disposiciones constitucionales, identificadas como partes de ella.

Esta característica se suele denominar supremacía, es decir, un rango o valor superior al del resto de las normas integrantes de un deter-

minado sistema jurídico, el cual servirá de parámetro para resolver qué normas deben considerarse inválidas, es decir, inconstitucionales, en la medida en que vayan contra lo dispuesto por la Constitución, o no hayan sido creadas por los órganos competentes y de acuerdo con el procedimiento previsto para ello.

En ese sentido se ha pronunciado Eduardo García de Enterría, quien al referirse a la Constitución como norma, señala que, por una parte, configura y ordena los poderes del Estado, por ella constituidos; por otra, establece los límites del ejercicio del poder y el ámbito de libertades y derechos fundamentales, así como los objetivos positivos y las prestaciones que el poder debe cumplir en beneficio de la comunidad.

Así, la Constitución es la primera de las normas del ordenamiento entero. Primero, porque define el sistema de fuentes formales del Derecho, de modo que sólo será válida una ley o un reglamento cuando se dicte conforme a lo dispuesto por la Constitución. Segundo, porque en la medida en que la Constitución es la expresión de una intención fundacional, configuradora de un sistema entero basado en ella, tiene una pretensión de permanencia, lo que parece asegurarle una superioridad sobre las normas ordinarias.⁴

Se trata pues, de una característica esencial, necesaria, sin la cual no cabe hablar de Constitución; sin embargo, dicha característica se reduciría a un campo estrictamente teórico si no tuviera efectividad práctica, de modo que, para que no suceda tal situación, se torna necesario el establecimiento de garantías constitucionales que permitan la efectividad de las normas supremas.

Como apunta Francisco Rubio Llorente,⁵ la más elemental de esas garantías es la de dotar a la Constitución de un rango formal y no sólo esencial superior al del resto de las leyes, de manera que no le sea posible al legislador ordinario modificarla. No obstante, el propio autor señala otro tipo de garantías, que entrañan la sumisión del poder (especialmente del legislativo, al que todos los demás están subordinados) a la Constitución, el cual puede estar garantizado de modo exclusivamente político o también jurisdiccional.

⁴ García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid 1994, pp. 49 y 50.

⁵ *Op. cit.*, pp. 23 y 24.

Este último supuesto cobra particular auge tratándose de la posibilidad de someter al control jurisdiccional la constitucionalidad de las leyes, aspecto que, en la actualidad, parece no estar sujeto a discusión.

En efecto, en palabras de García de Enterría,⁶ la técnica de atribuir a la Constitución el valor normativo superior, inmune a las leyes ordinarias y más bien determinante de la validez de éstas, adquiere significación a partir de su tutela judicial, que en su opinión constituye la más importante creación, con el sistema federal, del constitucionalismo norteamericano, y es precisamente en este último aspecto donde pretendemos destacar la labor interpretativa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pues, en nuestro país, el control de los actos del legislador encuentra serios vacíos que deben ser colmados con prontitud.

En suma, puede decirse que el aspecto distintivo de las constituciones con fuerza normativa son las garantías constitucionales, es decir, las garantías de la soberanía popular frente a la soberanía parlamentaria, las garantías de la Constitución frente a la ley. Entre las garantías más importantes se pueden distinguir: su connotación de rigidez, en tanto que únicamente es reformable a través de un procedimiento distinto al del ordinario y considerablemente agravado con respecto a éste, con base en el cual se va afirmando progresivamente el control de constitucionalidad sobre los actos del legislador⁷ y necesariamente, la posibilidad de control jurisdiccional en relación con los actos u omisiones atribuibles al poder legislativo en relación con derechos consagrados en la propia Constitución.

II. Referencia al artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

Este instrumento internacional fue adoptado en la ciudad de San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, y fue aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el 18 de diciembre

⁶ *Op. cit.*, pp. 50 y 51.

⁷ En palabras del juez John Marshall en su célebre sentencia que resolvió el caso *Marbury vs. Madison*: "los poderes del legislador son limitados y para que tales límites no se confundan u olviden se ha escrito la Constitución".

de 1980, según decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 9 de enero del año siguiente. El artículo 2 de dicha convención señala:

“Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno. Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el Artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.”

El contenido de esta disposición nos inserta en la problemática de su interpretación y lo que la doctrina ha denominado normas autoejecutables. Al respecto, el profesor Buergenthal ha señalado que el mero hecho de que en un estado, los tratados adquieran el carácter de derecho interno tras la ratificación, no significa necesariamente que un tratado específico o una disposición de un tratado sea considerado capaz de crear derechos u obligaciones legales directamente ejecutables en los tribunales, puesto que lo hagan depende de muchos factores. Los tratados o sus provisiones que no sean autoejecutables no hacen nacer derechos u obligaciones legales aplicables directamente por los tribunales hasta que no exista una medida ulterior del ejecutivo o del legislativo. Que el tratado sea o no autoejecutable es una cuestión de derecho interno, en la que lo interno determina si el tratado crea derechos ejecutables por los tribunales internos. Los tribunales pueden responder de distintos modos según cada país de acuerdo con sus constituciones nacionales, sus tradiciones jurídicas, sus precedentes históricos y sus instituciones políticas.⁸

Es decir, la interpretación de este artículo se vincula con el tema de si todos los derechos humanos contenidos en tratados pueden ser invocados directamente por los individuos ante los tribunales domésticos, una vez que el ordenamiento jurídico interno da la validez interna a

⁸ Banco Interamericano de Desarrollo, *La dimensión internacional de los derechos humanos*, Washington, 1999, p. 98.

los tratados. El problema se presenta, por lo tanto, no en la validez dentro del Estado del tratado en su integridad, sino en la posibilidad de que determinadas normas del tratado no puedan ser aplicadas por los tribunales domésticos, porque su formulación no lo permite.

De esta manera, conforme con la disposición en examen, si una norma de un tratado no puede aplicarse directamente por el juez, el Estado debe dictar la legislación correspondiente para que el derecho humano contenido en ella sea gozado de manera plena. En caso de incumplimiento de esta obligación corresponde al juez considerar la posibilidad de aplicar la norma cuando se enfrente a un caso particular. Él debe examinar la norma del tratado que se invoca o que él pretende aplicar, con el fin de decir si su formulación se basta a sí misma para aplicarla. Si no tiene otra alternativa que dejar de aplicarla, el problema vuelve, en principio, al órgano legislativo, y es en este punto donde se pretende insertar la problemática, pues el sistema jurídico de México no cuenta con un mecanismo para impugnar las omisiones del legislador, que sean necesarias para desarrollar un derecho consagrado en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o bien, en alguno de los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano.

III. La inconstitucionalidad por omisión legislativa

La Constitución democrática y social de derecho coloca al legislador en una peculiar posición política y jurídica. Sin lugar a dudas se trata del órgano constitucional dotado del mayor grado de legitimidad democrática en el seno del Estado, fruto de su representatividad articulada a través del sistema electoral. Sin embargo, y pese a esa especial posición, es un órgano sujeto a control, porque está sometido a la Constitución que lo crea y que además le dota de plena legitimidad democrática. Ese sometimiento es el fundamento del control de sus actos por la jurisdicción constitucional, la cual debe ceñir ese control a términos estrictamente jurídicos. Dentro de su libertad genérica de decisión, el legislador puede optar por permanecer pasivo, por estar callado, lo que en rigor supone no legislar. Ese silencio legislativo puede tener consecuencias contrarias a la Constitución

cuando mantiene situaciones jurídicas no queridas por la propia Constitución. El legislador está obligado a legislar en todos los tópicos necesarios para dar cumplimiento a los derechos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano.

Es decir, no todo silencio sobre el particular constituye una contradicción a la Constitución, sino sólo aquellos silencios, bien de la ley, bien del legislador, que provoquen situaciones jurídicas contrarias a la Constitución pueden y deben ser declarados omisiones inconstitucionales.⁹

Esta figura tiene su razón de ser en que, por lo general, las normas que conforman una Constitución o un tratado internacional sobre derechos humanos incluyen disposiciones normativas que requieren un desarrollo posterior por parte de los órganos constituidos, principalmente del Legislativo. Sólo es posible identificar, de manera objetiva, en qué ocasiones el legislador tiene el deber de legislar atendiendo a las características de las normas constitucionales, de cuyo dictado se desprenderá si ordenan o autorizan su desarrollo normativo.¹⁰

Sin embargo, como se apuntó al inicio, no se trata de que el legislador cometa una infracción constitucional con su silencio o inactividad por el mero incumplimiento de una *obligación* o *deber* de legislar, puesto que tal obligación o deber no existen. La infracción se produce si la inactividad o silencio del legislador originan una situación jurídica contraria a la Constitución.

Desde otro punto de vista, el hecho de que las Constituciones actuales consignen varias normas programáticas no conlleva el nacimiento de un derecho de los individuos a que se desarrollen normativamente tales preceptos constitucionales. La redacción misma de nuestra Constitución aclara muchas cosas, pues a los órganos estatales se les “faculta”, se les dota de competencia para que actúen, pero ello no quiere decir que efectivamente lo hagan. Tanto el Ejecu-

⁹ Villaverde, Ignacio, “La inconstitucionalidad por omisión. Un nuevo reto para la justicia constitucional”, *En busca de las normas ausentes*, Carbonell, Miguel (comp.), México, UNAM, 2003.

¹⁰ Véase Zagrebelsky, Gustavo, “La Constitución y sus normas”, Carbonell, Miguel (comp.), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, México, Porrúa, 2000, p. 79.

tivo como el Legislativo son órganos eminentemente políticos, que responden a impulsos principalmente de esa naturaleza y cuya actuación está orientada, por lo regular, por criterios políticos. Además de que muchas normas, sobre todo las programáticas, requieren de condiciones materiales previas para su efectiva aplicación o desarrollo.

En cambio, las consecuencias normativas que pudieran derivarse de la inactividad legislativa, esas sí deben ser objeto de control jurisdiccional. El control de la constitucionalidad de las omisiones legislativas, por tanto, tendrá por objeto regular las consecuencias jurídicas que de ella se derivan, no la inactividad en sí del órgano legislativo. Un tribunal constitucional está impedido para evaluar el no ejercicio de las facultades constitucionales, sino sus efectos normativos. Sólo en este caso se puede contar con un parámetro objetivo de comparación que permita realizar efectivamente el control de constitucionalidad.

De este modo, si el legislador incurre en una omisión legislativa, es decir, no legisla y desarrolla algún precepto de la Constitución, no comete propiamente una infracción a la misma. Si su silencio o inactividad fomenta la creación o mantenimiento de efectos normativos contrarios al texto constitucional entonces, y sólo entonces, su inacción podrá ser reputada como *fuentes de inconstitucionalidad*. Sin embargo, cuando ante la omisión legislativa un precepto constitucional no cobra plena eficacia, y de ello conoce el juzgador de constitucionalidad, corresponde a éste, mediante su labor de interpretación, *intentar en lo posible*, sin violentar el principio de división de poderes, pero en aras de los de colaboración y de supremacía constitucional, hacer eficaz el precepto constitucional en examen. Así, la labor del juez de constitucionalidad, en el caso de las omisiones legislativas, no es castigar al órgano que deja de hacer algo esperado, probable, sino tratar de dotar de plena eficacia a la norma constitucional que no la tiene, puesto que, como órgano constituido y como defensor de la Constitución, su labor consiste esencialmente en luchar por la plena aplicación de las normas constitucionales.

El tipo de solución que adopte el juzgador dependerá, necesariamente, del instrumento procesal por medio del cual se le presente a examen la inconstitucionalidad por omisión. Y el diseño de este instrumento dependerá del objeto del control, ya sean efectos concretos e individuales contrarios a la Constitución que el silencio del legisla-

dor genera, o bien ineficacia de preceptos constitucionales que no origina, en principio, agravios personales y directos. La solución que se ha adoptado en países como Portugal y, principalmente, Brasil, ha consistido en dos instituciones procesales de protección a la Constitución: el *mandado de injunção* y la acción de inconstitucionalidad por omisión.

La inconstitucionalidad por omisión no es del todo extraña al sistema constitucional mexicano. Es en Veracruz donde, a partir de la reforma integral a su Constitución, llevada a cabo en 2000, se consigna expresamente el proceso de control de la constitucionalidad derivado de la inactividad legislativa.

IV. Interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

La Suprema Corte de Justicia se ha ocupado ya del tema de la inconstitucionalidad por omisión legislativa, entendida como inactividad normativa del órgano legislativo, tanto en el caso de la falta de desarrollo legislativo de un derecho individual constitucionalmente consagrado como del caso de omisiones legislativas que no causan un agravio personal y directo.

En el amparo en revisión 961/97 se planteó el problema ya no de hacer efectivo un derecho individual consagrado en la Constitución, sino el consistente en que el legislador no había emitido la ley o adecuado la existente a una reforma constitucional. En tal situación, el máximo tribunal federal estimó que el juicio de amparo es improcedente, y al respecto emitió la siguiente tesis jurisprudencial:

“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. Respecto de la omisión del legislador ordinario de dar cumplimiento al mandato constitucional de expedir determinada ley o de reformar la existente en armonía con las disposiciones fundamentales, es improcedente el juicio de garantías, de conformidad con lo dispuesto en el

artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con lo establecido en los artículos 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 76 de la citada legislación ordinaria, en virtud de que, según el principio de relatividad que rige en el juicio de amparo, la sentencia que en éste se dicte será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare, lo que impide que una hipotética concesión de la protección federal reporte algún beneficio al quejoso, dado que no puede obligarse a la autoridad legislativa a reparar esa omisión, es decir, a legislar, pues esto sería tanto como pretender dar efectos generales a la ejecutoria, ya que la reparación constitucional implicaría la creación de una ley que es una regla de carácter general, abstracta y permanente, la que vincularía no sólo al peticionario de garantías y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada, lo que es inconcuso resultaría apartado del principio de relatividad enunciado”.¹¹

El criterio de nuestro máximo tribunal, esclareció los alcances de la procedencia del juicio de amparo tratándose de omisiones legislativas, pero provocó un gran vacío en materia de control jurisdiccional de ese tipo de actos en nuestro país, en franca debilitación de la fuerza normativa de las normas de derechos humanos.

Ante esa situación, es entonces necesario preguntarse si en el ordenamiento constitucional vigente a nivel federal existe un mecanismo procesal semejante a la inconstitucionalidad por omisión legislativa. Sobre todo un mecanismo que derive en una sentencia que pueda llegar a tener efectos generales, puesto que sólo así se subsanaría el defecto del amparo en este tipo de situaciones.

Al no encontrar una respuesta afirmativa, es que queremos destacar la interpretación realizada por la Sala Superior del Tribunal Elec-

¹¹ Tesis de jurisprudencia P. CLXVIII/97 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo VI, materia común, diciembre de 1997, p. 180.

toral del Poder Judicial de la Federación al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-1676/2006, como un ejemplo de que la función jurisdiccional puede otorgar, a través de la interpretación del principio de supremacía constitucional, plena eficacia a un derecho fundamental, lo cual constituye una posible herramienta para hacer frente a la omisión legislativa sin necesidad de la declaración de inconstitucionalidad por omisión.

Interpretación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en relación con la omisión de instrumentar un derecho previsto constitucional y legalmente en Tabasco. Comentario de la Sentencia SUP-JDC-1676/2006.

La postura adoptada por el tribunal electoral en relación con la posibilidad de hacer efectivos los derechos tutelados a nivel constitucional o internacional, es congruente con la postura en auge del estado democrático de derecho, para lo cual se narra el problema resuelto en la sentencia indicada.

Planteamiento del problema

Un militante del Partido Acción Nacional promovió un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en contra de un acto de su partido, referente a la elección de candidatos a regidores de representación proporcional, para integrar un ayuntamiento en Tabasco.

La primera cuestión a dilucidar en el asunto, consistió en establecer el cumplimiento de lo previsto por el artículo 80, apartado 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en el sentido de que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano sólo será procedente cuando el actor haya agotado todas las instancias previas y realizado las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho político-electoral presuntamente violado, en la forma y en los plazos que las leyes respectivas establezcan para tal efecto.

Esto es, debía revisarse si la legislación de Tabasco prevé un medio de defensa al ciudadano para controvertir el acto partidista preci-

sado, y así estar en condiciones de exigirle su agotamiento de manera previa a la promoción del juicio para la protección de los derechos político-electorales ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Al efecto, se advirtió que el artículo 63 bis, párrafo 3, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, dispone que al Tribunal Electoral local le corresponde resolver las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del Estado, en los términos señalados en esa Constitución y las leyes.

Asimismo, se apreció que el diverso artículo 14, fracción II, de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral de la propia entidad establece que el Pleno de ese órgano jurisdiccional es competente para conocer del juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Las disposiciones señaladas otorgan un medio de defensa local al ciudadano que, conforme al principio de definitividad previsto en el artículo 80, apartado 2, citado, debía agotar el militante previamente a acudir a la instancia federal. Sin embargo, se advirtió que la instrumentación de ese juicio, es decir, los plazos para su interposición, tramitación, sustanciación y resolución, no estaban regulados en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de esa entidad.

Ante este panorama, el problema se centró en determinar si la ausencia de la instrumentación del juicio ciudadano podía ser considerada como la imposibilidad de ejercer un derecho consagrado a nivel constitucional local, que hiciera procedente acudir de manera directa a la Sala Superior.

Esto es, se reconoció la existencia del derecho a la jurisdicción a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano consignado en la Constitución de Tabasco y en la Ley Orgánica del Tribunal Electoral local, pero se detectó la ausencia en la ley reglamentaria de los elementos indispensables para su ejercicio, en contravención al principio constitucional contemplado en el artículo 17 de la Carta Magna, relativo a una tutela judicial efectiva.

V. Interpretación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Ante esta problemática, la Sala Superior consideró que, si en la legislación local se encuentra contemplado a nivel constitucional y legal un medio de impugnación procedente en contra de actos violatorios de los derechos políticos, el conocimiento y resolución del medio de impugnación correspondía al Tribunal Electoral del Estado de Tabasco, sin que fuera obstáculo para ello, que el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de esa entidad no regulara el trámite y sustanciación del medio de impugnación local denominado juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Esta conclusión tuvo como base los argumentos siguientes:

- a. El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano se encuentra previsto en los artículos 63 bis, párrafo 3, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco y 14, fracción II, de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral de la propia entidad, lo que significa que los gobernados cuentan con un medio de impugnación reconocido no sólo en la ley, sino también a nivel constitucional, para garantizar sus derechos político-electorales.
- b. Un procedimiento tiene un carácter instrumental, esto es, constituye tan sólo un medio para alcanzar un fin, como es la solución de un litigio, de tal forma que el logro de tal objetivo no debe verse obstaculizado por la aparente falta de reglas precisas especiales respecto de este medio de impugnación local.
- c. Si la Constitución o las leyes establecen un derecho, pero la ley no prevé un proceso para su protección, tal circunstancia no implica ni faculta a la autoridad para la vulneración de los artículos 14 y 17 constitucionales, sino que debe proceder a instaurar un proceso encaminado a proteger ese derecho, en el cual se respeten las formalidades esenciales del procedimiento, dada la posibilidad de adecuar las reglas aplicables a los otros medios de impugnación previstos en la propia ley local;

emplear analógicamente tales reglas, o bien, utilizar los principios generales del derecho procesal para instaurar el procedimiento adecuado.

Esta postura judicial sienta un precedente importante, pues a través del ejercicio interpretativo se opta por la preservación de los derechos consagrados constitucionalmente, y se aparta de la posición formalista de que ante la ausencia del medio no se puede obtener el fin.

VI. Conclusiones

1. Las posiciones adoptadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el control jurisdiccional de los actos y omisiones del poder legislativo, ponen de relieve la importancia y vigencia que tiene dentro del sistema jurídico mexicano la consolidación de un sistema integral de justicia que haga efectiva la totalidad de los derechos consagrados tanto en la ley suprema de nuestro país, como en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano.

2. La posibilidad de hacer efectivos los derechos políticos de los ciudadanos, con independencia de las declaraciones de inconstitucionalidad por omisión legislativa, abonan la idea latente en los órganos supremos de México de lograr el pleno Estado democrático de derecho y son acordes con la lectura generalizada en el contexto internacional de la protección plena de los derechos fundamentales.

3. La interpretación como sistema integrador del derecho es la base indispensable para hacer frente a las lagunas de ley, ante la ausencia de una acción propia de las omisiones legislativas, lo cual permite hacer efectivos los derechos fundamentales de los ciudadanos, pues son el fin último del estado social y democrático de derecho.

Bibliografía

- Aragón Reyes, Manuel (coordinador), *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, tomo I, Civitas, Madrid, 2001.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *La dimensión internacional de los derechos humanos*, Washington, 1999.
- Bidart Campos, Germán, *La interpretación del Sistema de Derechos Humanos*, Buenos Aires, Ediar, 1994.
- Carbonell, Miguel, *Elementos de Derecho Constitucional*, Fontamara, México, 2004.
- Díaz Revorio, Francisco Javier, *Las Sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional*. Valladolid, Lex nova, 2001.
- Ferrajoli, Luigi, *Derechos y Garantías. La Ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999.
- García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1993.
- García de Enterría, Eduardo y Fernández Rodríguez, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, Civitas, t. 1.
- Häberle, Peter, *De la soberanía al derecho constitucional común: palabras clave para un diálogo europeo-latinoamericano*, México, UNAM, 2003.
- Prieto Sanchís, Luis, *Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales*, Madrid, Trotta, 2003.
- Villaverde, Ignacio, "La inconstitucionalidad por omisión. Un nuevo reto para la justicia constitucional", *En busca de las normas ausentes*, Carbonell, Miguel (coord.), México, UNAM, 2003.
- Zagrebelsky, Gustavo, "Teoría de la Constitución, Ensayos escogidos", *La Constitución y sus normas*, 2a. edición, Porrúa, México, 2002.

Sección Estados

