

LA GARANTÍA JURISDICCIONAL DEL MUNICIPIO EN ESPAÑA Y MÉXICO. ESTUDIO COMPARADO

Pedro TORRES ESTRADA*
Michael NÚÑEZ TORRES**

SUMARIO: I. *Nota preliminar.* II. *Marco teórico.* III. *La ausencia de acceso directo de los entes locales a los mecanismos constitucionales de protección antes de la creación del conflicto en defensa de la autonomía local y las controversias constitucionales.* IV. *Objeto y finalidad del conflicto en defensa de la autonomía local española.* V. *Objeto y finalidad de las controversias constitucionales mexicanas.* VI. *Marcos y parámetros de enjuiciamiento de las normas para determinar una posible vulneración de la autonomía local en España por medio del CDAL.* VII. *Marcos y parámetros de enjuiciamiento de las normas para determinar una posible vulneración de la autonomía local en México.* VIII. *Diferencias y similitudes entre el conflicto en defensa de la autonomía local y las controversias constitucionales.*

I. NOTA PRELIMINAR

No es necesario decir que la invitación a colaborar en un trabajo en homenaje al gran maestro del constitucionalismo latinoamericano, el jurista

* Profesor-investigador en la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del Tecnológico de Monterrey; miembro de la cátedra de Investigación democracia y Estado de derecho.

** Profesor-investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

mexicano Héctor Fix-Zamudio, supone un inmenso honor para quienes nos sentimos deudores de su magisterio, ya sea directamente de su cátedra universitaria o indirectamente a través de su imponente obra escrita, a la cual, por cierto, también se le rinde homenaje en este libro. Lo anterior se acredita con el hecho de que el aporte doctrinal del maestro Fix-Zamudio, así como su abnegación y amor por el derecho constitucional, son unánimemente reconocidos por toda la doctrina iberoamericana, lo que lo consagra como un ejemplo de inestimable valor para toda la comunidad de juristas iberoamericanos. Es por tal motivo que, quienes suscribimos este trabajo, hemos aceptado con sincero entusiasmo la gran responsabilidad que un homenaje de esta naturaleza entraña.

II. MARCO TEÓRICO

A partir del título de nuestro trabajo se deja claro que nuestra investigación trata de un estudio de derecho comparado, lo que es igual a decir que en ella utilizamos un método fundado en la comparación. Esto nos lleva a realizar una serie de precisiones teóricas que expliquen el contenido de este trabajo conforme al método en cuestión. El maestro Fix-Zamudio define lo que debemos entender por metodología jurídica: “la disciplina que se ocupa del estudio de los instrumentos técnicos necesarios para conocer, elaborar, aplicar y enseñar ese objeto de conocimiento que denominamos «derecho»”¹. Así, es fundamental saber en qué consiste ese “objeto de conocimiento”, y dado que no existe unanimidad al respecto, nosotros, por lo menos a los efectos de este trabajo, diremos que se trata de instituciones jurídicas.²

Así las cosas, podemos decir que el método comparado resulta del establecimiento de parangones entre instituciones jurídicas diferentes, encerradas dentro de dos o más ordenamientos jurídicos. Si se trata de instituciones jurídico-políticas, reguladas por la Constitución formal, pero

¹ Fix-Zamudio, Héctor, *Metodología, docencia e investigación jurídicas*, México, Porrúa, 2003, p. 27.

² La doctrina acerca de las instituciones jurídicas es sumamente extensa, nos limitaremos aquí a señalar a Caldera, Rafael, *Sociología jurídica*, Caracas, UCAB, 1977, t. I. Asimismo, con un estudio reciente acerca del concepto de institución jurídica dentro del Estado constitucional, véase Núñez Torres, Michael, *La capacidad legislativa del gobierno desde el concepto de institución*, México, Porrúa, 2006.

con presencia en la Constitución material,³ abordaremos su estudio utilizando el derecho constitucional comparado. En este caso nos referimos a instituciones jurídicas que idealmente se diseñan de una manera, pero materialmente pueden funcionar de otra. Seguimos así al profesor Pegoraro, distinguido comparatista de la Universidad de Bolonia, quien comprende la tensión que existe entre la Constitución material y la Constitución formal (aunque él no lo expresa con esos términos), y afirma que “la tarea del constitucionalista debe ser la de comparar el derecho constitucional codificado con el que realmente se aplica; pero sin perder de vista la supremacía de la Constitución, aun cuando se la considere como algo dinámico y en evolución como consecuencia de los cambios registrados en los usos lingüísticos”.⁴

Ciertamente, siempre estamos realizando comparaciones —incluso cuando no estamos utilizando el método comparatista— aunque no todo parangón sea derecho comparado. De modo que, cuando hablamos de derecho constitucional comparado, entendido como una metodología jurídica —y no como un ordenamiento jurídico foráneo—, estamos aludiendo a la obtención de datos encaminados a conseguir un conocimiento superior de las instituciones jurídico-políticas, que nos permita interpretarlas mejor y así poder sugerir los cambios necesarios en la Constitución formal para provocar las transformaciones institucionales en la Constitución material.⁵

El profesor Pegoraro ha dejado claro que en el método comparado se exige que se tomen en cuenta diferencias y semejanzas, y lo divide en

³ Estableceremos la diferencia entre Constitución formal y Constitución material, según la cual, la primera incumbe al texto constitucional producto de la voluntad democrática constituyente, y la segunda responde a la efectiva interacción de las instituciones políticas como realidad influida —pero no determinada— por las previsiones formales. De modo que, un concepto integral de Constitución debe conjugar ese deber ser de la Constitución formal con el ser de la Constitución material. Evitamos así caer en la polisemia asociada a esta locución, véase Guastini, Ricardo, *Estudios de teoría constitucional*, México, Fontamara, 2003, pp. 43-45. Es evidente que esta nomenclatura varía, así, por ejemplo, en Grimm, Dieter, *Constitucionalismo y derechos fundamentales*, estudio preliminar Antonio López Pina, trad. de Raúl Sanz Burgos y José Luis Muñoz de Baena Simón, Madrid, Trotta, 2006, p. 34.

⁴ Pegoraro, Lucio, “El método en el derecho constitucional: la perspectiva desde el derecho comparado”, *Revista de Estudios*, Madrid, núm. 112, 2001, p. 12.

⁵ Acerca de las funciones que cumple la comparación en el derecho constitucional comparado véase Vergottini, Giuseppe de, *Derecho constitucional comparado*, México, UNAM-SEPS, 2004, pp. 4-24

dos subtipos: la macrocomparación, que pone el acento en las diferencias institucionales, y la microcomparación, en cuya hipótesis “deben subsistir analogías y elementos unificadores que prevalezcan sobre los elementos que marcan las diferencias”.⁶ Lo anterior nos permite confirmar que nuestro estudio requiere de la aplicación de sendos métodos comparativos: la macrocomparación para clasificar los ordenamientos constitucionales objetos de estudio (específicamente México y España) y contextualizarlos, y la microcomparación para señalar las semejanzas y diferencias de dos instituciones jurídicas visiblemente similares como lo son las garantías jurisdiccionales en defensa de la autonomía local de México y España.

El estudio comparado que hacemos parte de un planteamiento de dogmática constitucional, según el cual la comparación está enmarcada dentro de lo que en el neoconstitucionalismo se conoce como Estado constitucional. Éste es entendido, como complejo institucional jurídico-político que conlleva la integración de unos principios constitutivos esenciales, los cuales se disponen entre sí, sin que ninguno pueda superponerse a otro. Estos principios, siguiendo al profesor Pedro de Vega,⁷ son tres: el principio democrático, el principio liberal y el principio de la supremacía constitucional. Se trata de unos principios armonizados con no poca dificultad; al contrario, hay una tensión dialéctica entre ellos que resumiremos así: primero está, como premisa mayor, el principio democrático, que supone la obligación constitucional de reconocer al pueblo para que legitime todo el sistema institucional; luego tenemos, como contrapunto del anterior, el principio liberal, que implica la garantía de los derechos humanos y la exigencia de la división de poderes; y por último, el principio de la supremacía constitucional, que actúa como bisagra entre los otros dos principios, en tanto que contiene las cláusulas del contrato social en virtud del cual se cohonestan los principios democrático y liberal.

⁶ Pegoraro, Lucio, “Premisas metodológicas para una investigación de derecho comparado de las garantías constitucionales y subconstitucionales de los entes locales”, *Letras Jurídicas*, trad. de Pedro Torres Estrada, núm. 6, 2002, p. 17.

⁷ Al respecto véase Vega, Pedro de, “Constitución y democracia”, en López Pina, A. (ed.), *La Constitución de la monarquía parlamentaria*, México-Madrid-Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1983. En lo que se refiere específicamente al principio democrático es excepcional el trabajo de Böckenförde, Ernst Wolfgang, *Estudios sobre el Estado y la democracia*, pról. y trad. de Rafael Agapito Serrano, Madrid, Trotta, 2000, pp. 56 y ss.

Éste es el contexto irrenunciable —de allí que nos atrevamos a decir que el planteamiento es dogmático— donde se va a realizar la comparación, a pesar de que el contenido material de lo que se debe entender por cada uno de los principios enumerados no se encuentra para nada decidido. La explicación de estos principios se lleva a cabo en razón de un proceso argumentativo que se realiza a través de un discurso que está sometido a las coordenadas espacio-tiempo.⁸

De este modo, es importante la idea que tengamos de Constitución para iniciar la comparación de las correspondientes instituciones jurídico-políticas, sin que por ello tengamos que fijar una posición tajante, pero sí lo suficientemente clara como para deshacernos de todo aquello a lo que no nos estamos refiriendo. En nuestro caso, nos reiteramos en la convicción de que la Constitución es un complejo institucional jurídico que integra toda una pluralidad cultural (social, económica, jurídica) de la sociedad y la armoniza dentro del Estado constitucional como complejo institucional político.⁹ Por su parte, esas instituciones requieren, como dice Hauriou, de los *secuaces* que las legitimen “asegurando su existencia social” al tiempo que necesitan “agentes o funcionarios” que actúen “al servicio de la institución”.¹⁰ Pues bien, precisamente la Constitución para que sea entendida como institución requiere ser la expresión de una integración social y, por tanto ser el elemento superior de todo el ordenamiento jurídico, entendido este último como estructura normativa de la sociedad.¹¹ En conclusión, si el ordenamiento jurídico es el conjunto de instituciones jurídicas interconectadas, la Constitución es el elemento integrador que racionaliza el pluralismo normativo e institucional dando sentido de homogéneo a lo que en verdad es heterogéneo.

⁸ Por supuesto que esto conlleva riesgos en la investigación, o por lo menos limitantes. Así, véase Gómez Canotilho, José Joaquim, *Teoría de la Constitución*, trad. de Carlos Lema Añón, Madrid, Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas”, Dykinson, 2004, p. 32. Este jurista portugués, cuando enumera los problemas que enfrenta la teoría de la Constitución, incluye aquellos que se refieren a la fundamentación y advierte que el discurso teórico de la Constitución está lleno de paradojas, de dilemas y de teoremas.

⁹ Núñez Torres, Michael, *op. cit.*, nota 2, pp. 101-108.

¹⁰ Hauriou, Maúrice, *Principios de derecho público y constitucional*, trad. y estudio preliminar de Carlos Ruiz Castillo, Madrid, REUS, 1927, p. 88.

¹¹ Esta es la idea que seguimos del clásico jurista italiano Santi Romano, quien afirma que “el derecho es sobre todo organización, estructura”. Véase Romano, Santi, *El ordenamiento jurídico*, trad. de Sebastián Martín-Retortillo y Lorenzo Martín-Retortillo, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1963, p. 113.

Así, las instituciones son ideas que la sociedad manifiesta para alcanzar unos fines específicos y otros trascendentales, lo que explica que la Constitución aparezca como complejo institucional jurídico que abarca las instituciones políticas.¹² Sólo así podemos seguir la tesis de Häberle quien sostiene “que la Constitución de una comunidad política debe ser comprendida como cultura”;¹³ precisamente por lo que ya hemos dicho que las instituciones jurídico-políticas si bien las regulamos en la Constitución formal no deben ser ajenas a la Constitución material, porque al fin y al cabo, como dice Grimm, “la relación entre la pretensión jurídica y la acomodación a los hechos (por lo demás, no investigada a fondo) no es unidireccional, sino de ida y vuelta”.¹⁴ De modo que, con la comparación se deben revisar los diseños normativos en cuestión y contrastarlos, tomando en cuenta el sistema de fuentes del derecho a través de la micro-comparación.

No podemos entrar en este momento a comentar el enrevesado concepto de fuentes del derecho, baste recordar cuando el profesor de derecho, Romano Sebastián Artiles, comentaba que si la fuente era el “manantial de donde procede el agua, cuando se trataba de la ciencia jurídica el significado es el mismo”.¹⁵ Así, el concepto de fuente del derecho del doctor Miguel Carbonell nos viene muy bien para dejar claro a lo que nos referimos: “puede entenderse convencionalmente por fuentes del derecho todos los hechos y actos que, de acuerdo con las normas sobre la producción jurídica de un ordenamiento determinado, crean o pueden crear relaciones jurídicas *erga omnes*”.¹⁶ Ahora bien, a los efectos de

¹² Bien dice el maestro Hauriou que “el verdadero elemento objetivo del sistema jurídico es la institución”. Hauriou, Maúrice, “La teoría de la institución y de la fundación”, *Obra escogida*, trad. de Juan Santamaría Pastor y Santiago Muñoz Machado, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976, p. 295.

¹³ Häberle, Peter, “Méjico y los contornos de un derecho constitucional común americano: un *ius commune americanum*”, *De la soberanía al derecho común: palabras clave para un diálogo europeo-latinoamericano*, trad. Héctor Fix-Fierro, México, UNAM, 2003, p. 5.

¹⁴ Grimm, Dieter, *op. cit.*, nota 3, p. 34. En este punto, siguiendo al doctor Caldera, pero aplicándolo al derecho constitucional, podemos decir que las instituciones jurídico-políticas son factor y producto social al mismo tiempo, véase Núñez Torres, Michael, *op. cit.*, nota 2, pp. 67-77.

¹⁵ Citado en Abouhamad Hobaica, Chibly, *Anotaciones y comentarios de derecho romano*, 4a. ed., Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1983, t. I, p. 55.

¹⁶ Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho*, México, UNAM, 1998, p. 26.

nuestra investigación, no podemos dejar de lado el hecho de que no sólo es importante el acto que crea la fuente, sino también el ámbito competencial del cual emana y que viene dado en razón de las distintas entidades político-territoriales que conforman los mapas federal y autonómico; lo que viene a desembocar, como sostiene Carbonell, “en dos órdenes materiales de la capacidad de formación, uno federal y otro local”.¹⁷ El resultado es claro: el Estado constitucional maneja un sistema de fuentes plural, que nada tiene que ver con esa idea dual decimonónica de ley y reglamento, ni con la pura y simple relación jerárquica con la que la explicaría el formalismo jurídico.

Justamente, aunque la macrocomparación demuestre que se trata de dos formas de gobierno distintas (república y monarquía parlamentaria), de dos sistemas políticos de gobierno distintos (sistema presidencial y sistema parlamentario) y sobre todo, a pesar de que la referencia se haga a dos formas de Estado también distintas (Estado federal y Estado de autonomías), la microcomparación siempre será posible; entre otras cosas, porque los elementos heterogéneos que presenta el sistema de fuentes en razón de las diferencias que vemos en todas estas clasificaciones, adoptan un criterio unitario gracias a la idea de Constitución como elemento integrador. Nos adherimos así a la tesis del profesor Zagrebelsky cuando dice que: “La Constitución cumple una doble función integrativa, la integración del pluralismo social en unidad política y la integración de la pluralidad de fuentes en unidad jurídica”.¹⁸

Llegamos así al objeto de nuestro estudio. Vamos a comparar, dentro de dos ordenamientos jurídicos específicos —el mexicano y el español—, los instrumentos jurídicos de protección constitucional del municipio. Se trata de instituciones de derecho procesal constitucional, es decir, de las garantías jurisdiccionales y de los órganos constitucionales que participan en defensa de la autonomía de un complejo institucional muy enraizado en la Constitución material: el municipio.

¹⁷ *Ibidem*, p. 84. Aunque no nos parecería mal si incluimos, en vez de dos, varios ámbitos materiales de producción de normas, como el de las entidades federativas, el de los municipios, algunos órganos constitucionales con autonomía funcional (esta última es más difícil de sostener). Por no decir las normas del derecho internacional que se integran en el ordenamiento jurídico del Estado y que confirman el fenómeno de la supranacionalidad.

¹⁸ Zagrebelsky, Gustavo, *Manuale de diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, UTET, 1993, p. IX.

Vamos a empezar por el objeto de protección. El municipio, como entidad política-territorial, se encuentra inserto dentro de la Constitución del Estado, pero no en el sentido de Kelsen, para quien el municipio, cuando realiza “actos de coacción”, lo hace en virtud de una “concesión del Estado”, y por eso nunca podría ser considerado como “poder estatal”.¹⁹ En el neoconstitucionalismo, si el municipio no es poder estatal es porque en puridad de concepto es poder municipal, y sus competencias, al igual que las del Estado, las encuentra en la misma Constitución donde se integran unas y otras, es decir, que no son concesiones por parte de los poderes superiores referidas a poderes inferiores. Bien dice Smend que “los estados federados —y nosotros agregamos los municipios— son una fuente de fuerza consolidadora del todo”.²⁰

Este municipio como uno de los complejos institucionales constitucionales se explica por dos razones. Por un lado, el municipio se ubica claramente en la Constitución material porque la interacción de las instituciones municipales es evidente, máximo si se constata que este complejo institucional lo encontramos tanto en la historia como en el derecho comparado.²¹ A su vez, empero, la Constitución formal lo reconoce y moldea su ámbito competencial, de tal suerte que se encuentra integrado plenamente dentro del Estado constitucional. Prueba de lo anterior es precisamente que el municipio constituye el orden de gobierno más cercano a los ciudadanos, y en tal sentido, refuerza el principio democrático; al tiempo que, por ser una institución que controla —y es controlada— por parte de los demás órdenes de gobierno, responde al principio de división de poderes, en su vertiente vertical.²² Como ya aclaró el profesor Pedro

¹⁹ Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, trad. de Luis Legáz Lacambra, México, Editorial Nacional, 1979, pp. 155 y 156.

²⁰ Smend, Rudolf, *Constitución y derecho constitucional*, Madrid, CEC, 1985, pp. 178 y 179.

²¹ En la evolución hacia el Estado moderno, muchos conceptos surgen durante la baja Edad Media, en las ciudades, a las que podemos ver como un paralelismo con el fenómeno municipal. Se trataba de un factor de integración muy claro que permite la vida en común de distintas clases de personas y que va a traer como consecuencia a un ciudadano que es el beneficiario de una cultura comunitaria, forjada por la escuela, la plaza pública, la taberna, el teatro... y la predicación. Le Goff, Jacques, *¿Nación europea en la Edad Media?*, Barcelona, Crítica, 2003, p. 99.

²² Esta división de poderes vertical, se refiere al control entre los poderes sobre los ámbitos competenciales atribuidos a distintas personas político-territoriales. Sobre la complejidad que en el nuevo constitucionalismo ha mostrado la división de poderes véa-

Torres Estrada, cuando explicaba el origen del municipio: “Consideramos que no pudo haber ley sin municipio, pero también que no puede haber municipio sin ley”.²³

La importancia del municipio como la institución jurídica que coadyuva a los principios del Estado constitucional nos lleva a defender el principio de supremacía constitucional y la necesidad de que existan unas instituciones que lo preserven. La institución más importante en el neoconstitucionalismo es, sin lugar a dudas, la jurisdicción constitucional. El método comparado nos lleva aquí a estudiar cómo están conformados los órganos que imparten justicia constitucional en los países que están inmersos en el parangón, y los procedimientos con los cuales se lleva a cabo esa función jurisdiccional de control constitucional que garantiza la autonomía municipal. La variedad de diseños que la jurisdicción constitucional y las garantías jurisdiccionales han alcanzado confirmar a una parte de la doctrina que reconoce al derecho procesal constitucional como una disciplina autónoma.²⁴ Y si seguimos la clasificación que encontramos en el trabajo de Ferrer Mac-Gregor, donde precisamente analiza los distintos tribunales constitucionales que encontramos en Iberoamérica, diremos que las instituciones que someteremos al método comparado son objeto de estudio del derecho procesal constitucional orgánico, y más específicamente, de un nuevo derecho procesal constitucional local.²⁵

Aquí también aplicaremos una microcomparación puesto que, a pesar de esa variedad de órganos que adopta la jurisdicción constitucional, la analogía institucional que permitirá el parangón está asegurada precisamente de la función de control constitucional que realiza y la especial posición que dentro del sistema de fuentes ocupa la sentencia constitucional, porque ésta no sólo defiende el reparto competencial (en el caso que nos ocupa) que ha hecho el constituyente, sino que ese reparto se entiende con base en la interpretación que hace el órgano que imparte la

se García-Pelayo, “El status del Tribunal Constitucional”, *Revista Española de derecho Constitucional*, Madrid, vol. 1, núm. 1, enero-febrero de 1981; asimismo, Fernández Segado, Francisco, *El sistema constitucional español*, Madrid, Dykinson, 1981, p. 112.

²³ Torres Estrada, Pedro, *La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 15.

²⁴ Dos ejemplos en México: Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al derecho procesal constitucional*, México, Fundap, 2002 y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Los tribunales constitucionales en Iberoamérica*, México, Fundap, 2002.

²⁵ *Ibidem*, pp. 52 y 53.

justicia constitucional.²⁶ En definitiva, la defensa de esta autonomía del municipio es la razón fundamental por la que se exige un diseño normativo que permita que las instituciones de derecho procesal constitucional cumplan con su labor de defender la Constitución, no como una suerte de lógica mecánica funcional, sino en razón de que éstas garantizan el principio de supremacía constitucional como orden jurídico supremo del Estado que integra la pluralidad de fuentes propia de la realidad constitucional del siglo XXI. Por este motivo, el método comparado permite constatar semejanzas y diferencias para una mejor adecuación de las instituciones jurídicas con respecto de los fines para los cuales están ideadas. Con este marco teórico emprendemos la comparación entre dos ordenamientos jurídicos constitucionales específicos: el mexicano y el español.

III. LA AUSENCIA DE ACCESO DIRECTO DE LOS ENTES LOCALES A LOS MECANISMOS CONSTITUCIONALES DE PROTECCIÓN ANTES DE LA CREACIÓN DEL CONFLICTO EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL Y LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

En España como en México hasta hace relativamente muy poco tiempo la autonomía local no tenía una efectiva garantía jurisdiccional de protección. Los municipios sólo tenían mecanismo políticos de protección con lo que su garantía institucional se controlaban principalmente por medio de controles políticos y no por controles jurisdiccionales.²⁷ Esto ocasionó que los municipios se debilitaran frente a los otros órdenes de gobierno. En el caso mexicano esta situación se acentuó debido al fuerte presidencialismo que se vivió durante la mayor parte del siglo XX, en donde los gobernadores de los estados reproducían hacia los presiden-

²⁶ Ya Smend lo tenía claro cuando realizaba sus comentarios acerca del Tribunal Constitucional de Alemania, aseguraba que: “La Ley Fundamental rige ahora en la práctica en la práctica tal y como la interpreta el Tribunal Constitucional Federal y la literatura la comenta en este sentido”. Semnd, Rudolf, *Ensayos sobre la libertad de expresión, de ciencia y cátedra como derecho fundamental y sobre el Tribunal Constitucional Federal alemán*, trad. y estudio preliminar de Joaquín Brage Camazano, México, UNAM, 2005, p. 48.

²⁷ Al respecto de los controles políticos y su diferencia con los jurídicos véase Aragón Reyes, Manuel, *Constitución y control del poder*, Ediciones Ciudad de Argentina, 1995, pp. 143 y ss.

tes municipales lo que el presidente de la República hacía con ellos en cuanto al control político, económico y de decisión.²⁸

Aunque existían algunos mecanismos de protección jurisdiccional de la Constitución en estos dos países, por diversas causas tanto de interpretación como de legitimación en la literalidad de la Constitución y en las leyes secundarias, los municipios no podían protegerse de posibles injerencias de otros órdenes de gobierno.

En el caso español, su Constitución contempla el recurso constitucional de amparo, sin embargo, el municipio no podía acceder de manera directa ante el Tribunal Constitucional (en adelante TC) para protección de su autonomía mediante este mecanismo, pues ésta no se reconocía como un derecho fundamental, sino como una garantía institucional.²⁹

En este punto existía una situación análoga a la realidad de los municipios mexicanos, ya que el juicio de amparo mexicano no les da acceso a los municipios, porque no son individuos y, por lo tanto, no pueden ser sujetos de violaciones de derechos fundamentales³⁰ o de garantías individuales,³¹ situación idéntica si contrastamos las interpretaciones tanto del TC³² como la de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN).

²⁸ Carpizo Macgregor, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo Veintiuno, 2000; *id.*, “Veintidós años de presidencialismo mexicano: 1978-2000. Una recapitulación”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 100, enero-abril de 2000, pp. 5 y ss. de www.juridicas.unam.mx/publica/boletin.

²⁹ Ibáñez Macías, Antonio, “Sobre el conflicto constitucional en defensa de la autonomía local”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 59, mayo-agosto de 2000, p. 180. Sobre la garantía institucional véase Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza Editorial, 1992, pp. 170 y ss.

³⁰ Resultan interesantes también las argumentaciones que al respecto realiza el profesor García Morillo, *La configuración constitucional de la autonomía local*, pp. 25 y ss.

³¹ A este respecto la profesora Ángela Figueruelo, advierte —refiriéndose a la legitimación para recurrir en amparo al TC— que el Estado y las administraciones del Estado sí poseen potestades y competencias, pero de ningún modo derechos fundamentales. Para la realización de los fines y la protección de sus intereses públicos, no es titular de derechos subjetivos salvo cuando actúa sometiéndose al derecho Privado. *Cfr.* Figueruelo Burrieta, Ángela, *El recurso de amparo: estado de la cuestión*, Madrid, Biblioteca Nueva, prólogo de Pedro de Vega, 2001, p. 53.

³² En jurisprudencia ATC 269/1987 se dispone que las vulneraciones de la autonomía local no podían remediarse a través del recurso de amparo, que a diferencia de otros mecanismos jurídicos no está abierto a los municipios para defensa de su autonomía, sino sólo a los ciudadanos para la protección de los derechos fundamentales.

No obstante lo anterior, en la literalidad del artículo 103, fracción II, de la Constitución sí se contempla la posibilidad de un *amparo soberanía* en su fracción II, pero la interpretación constitucional de SCJN nunca le dio vida a este mecanismo de protección, no obstante, existía en la letra de la carta magna. Debemos de acotar que al municipio no se le daba posibilidad de interponer este tipo de amparos, ya que estaba reservado sólo a los estados de la Federación, también es cierto que en la práctica, como ya vimos, nunca procedieron, por lo que la interpretación constitucional de la corte nulificó la letra de la Constitución, al menos en este caso concreto.

Siguiendo en esta línea, la posible protección que tenían los entes locales españoles consistía en solicitar al juez *a quo*, en el curso del procedimiento contencioso-administrativo, que planteara la cuestión de inconstitucionalidad respecto de las normas con rango de ley que violentaran la autonomía local garantizada en la Constitución. El juez discrecionalmente decidía si se planteaba dicha cuestión (artículo 163 de la Constitución Española, en adelante CE) desarrollado en el artículo 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante LOTC), pero sin la posibilidad, para los entes locales, de poder recurrir en caso de que se negara el juez a su solicitud (artículo 35 de la LOTC).³³

Por su parte, el amparo mexicano procedía sólo si derivado de la vulneración de la autonomía local se lesionaba un derecho fundamental de una persona. Asimismo, el efecto de la sentencia de ese amparo sólo protegía al individuo que lo hubiere interpuesto con lo que en el fondo al municipio no se le protegía directamente.

Por su parte, la cuestión de inconstitucionalidad en España no admite la participación directa de los municipios, pues, aunque permite obtener a cualquier ente local la defensa de su autonomía frente al legislador (estatal o autonómico), es el juez o el Tribunal el que resuelve si plantea la cuestión, sin que por el simple hecho de no hacerlo quede vulnerado el derecho a la tutela efectiva de quien lo haya solicitado.

En la hipótesis de que el juez plantee la cuestión de inconstitucionalidad, la jurisprudencia constitucional ha considerado que los entes locales

³³ El final del artículo 35 dice lo siguiente: “Dicho auto no será susceptible de recurso de ninguna clase. No obstante, la cuestión de inconstitucionalidad podrá ser intentada de nuevo en sucesivas instancias o grados en tanto no se llegue a sentencia firme”.

no pueden comparecer en este proceso constitucional.³⁴ Con este criterio del TC nuevamente encontramos que la garantía de la autonomía no puede exigirse de manera directa por los entes locales.³⁵ Así tampoco, el municipio podía acceder de manera directa al recurso de inconstitucionalidad³⁶ ni a los conflictos de competencia,³⁷ pues no estaba legitimado para ello (artículo 162.1 de la CE),³⁸ no podía personarse ni como coadyuvante en dichos procesos de inconstitucionalidad.

En México no existe al día de hoy el mecanismo de la cuestión de inconstitucionalidad como proceso constitucional. No obstante, existe un procedimiento similar al recurso de inconstitucionalidad, llamado acción de inconstitucionalidad —creado a partir de la reforma de diciembre de 1994—, al igual que el municipio español. Sin embargo, tampoco el municipio mexicano tiene legitimidad para acceder directamente a él.

Como ya nos hemos dado cuenta, tanto el municipio español como el municipio mexicano, hasta hace muy poco, ni siquiera tenían la posibili-

³⁴ El ATC del 12 de marzo rechazó la solicitud formulada por la Federación de municipios de Barcelona para personarse en el incidente de ejecución de la STC 19/1987 del 17 de febrero que resolvió la cuestión de inconstitucionalidad a propósito del artículo 13.1 de la Ley 24/1983 de medidas urgentes de saneamiento y regulación de haciendas locales. Otro ejemplo, es también el rechazo del TC mediante acuerdos 295/1992, del 14 de octubre, y 178/1996 del 26 de junio, que desestimaron la solicitud de personación de la diputación provincial de Barcelona en las cuestiones de inconstitucionalidad, planteadas respecto de determinados procesos de las leyes de Cataluña 5/1987 del 4 de abril y 23/1987 del 23 de diciembre, en relación con la financiación del Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña.

³⁵ Cabello Fernández, María Dolores, *El conflicto en defensa de la autonomía local*, Thomson-Civitas, 2003, pp. 104 y ss.

³⁶ La única posibilidad de los municipios de interponer un recurso de inconstitucionalidad ante el TC se articulaba a través del procedimiento no jurisdiccional previsto en los artículos 63-3o., en correlación con el artículo 119 de la LBRL. Esta posibilidad consistía en solicitar la intervención de la Comisión Nacional de la Administración Local, la cual, a su vez podía dirigirse a los órganos legitimados para interponer un recurso de inconstitucionalidad, para solicitarle la interposición del recurso contra normas legislativas (estatales y autonómicas) que lesionaran la garantía institucional de los entes locales.

³⁷ Los conflictos de competencia sólo contemplan la posibilidad de interponerlos a las comunidades autónomas y al Estado, además, este procedimiento es inviable frente a la Ley.

³⁸ En España según al artículo 62.1 de la CE, los únicos que tienen legitimidad para interponer el recurso de inconstitucionalidad son: el presidente de gobierno, el defensor del pueblo, cincuenta diputados, cincuenta senadores, los órganos colegiados de las comunidades autónomas y, en su caso, las asambleas de las mismas.

dad jurídica directa de acudir ante el TC o la SCJN para exigir sus competencias frente a otros órganos o poderes cuando éstas les fueran violentadas o simplemente no asignadas.

Lo que a entender, desde nuestro concepto de autonomía, el cual plantea evaluar el grado de la autonomía dependiendo del efectivo acceso que tengan los entes locales a los tribunales para su protección (a mayor posibilidad de acceso efectivo ante los tribunales, mayor grado de autonomía).³⁹ Los municipios españoles y mexicanos tenían un grado de autonomía muy bajo ya que se encontraban al arbitrio de las decisiones políticas del Estado y las comunidades autónomas, en el caso del primero y de la Federación y el Estado en el caso del segundo. Lo que hacia que el grado de autonomía, desde nuestro concepto, en ambos casos fuera más nominal que normativo.⁴⁰

Como consecuencia de lo anterior y ante la ausencia de controles jurídicos efectivos que pudieran proteger la autonomía local, México con las reformas constitucionales de finales de 1994 y la creación de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional le dio al municipio la posibilidad de acudir al máximo tribunal mexicano por medio de un proceso que aunque ya existía en la literalidad de la Constitución no había sido efectivo, nos referimos a las controversias constitucionales.

Por su parte, en España con la firma de la Carta Europea de la Autonomía Local y la reivindicación de las corporaciones locales para contar con un mecanismo de defensa efectivo se desembocó en la reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 25 de marzo de 1999, la cual por mayoría del pleno del Senado se aprobó el proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 2/1979 del 3 de octubre del Tribunal Constitucional.⁴¹

Dicha reforma se dio sin introducir cambios al texto ya aprobado por el Congreso de los Diputados, para crear al amparo del artículo 161.1 de la CE y desarrollado en la LOTC en su artículo 75 bis el procedimiento llamado conflicto en defensa de la autonomía local.

³⁹ En cuanto a nuestro concepto de autonomía local véase Torres Estrada, Pedro, *op. cit.*, nota 23, pp. 29 y 30.

⁴⁰ En lo relativo a la clasificación de las Constituciones en nominales y normativas véase a Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, trad. y estudio de Alfredo Gallego Anabitarte, Madrid, Ariel, 1986.

⁴¹ La modificación se publicó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 96, abril de 1999.

El primer punto de desencuentro entre la realidad constitucional española y mexicana, en relación con la forma y el diseño del procedimiento de defensa del municipio ante el máximo tribunal, es que en el caso español, no se pudo orquestar un proceso autónomo y adecuado a la realidad de los entes locales, esto como consecuencia de las restricciones que la Constitución impone a la legitimidad para acudir ante el TC y entre las que no se contempla al municipio. Como salida a esta restricción, el legislador realizó una interpretación del artículo 161.1.d constitucional y diseñó un recurso de inconstitucionalidad indirecto, en cuando al fondo y resultado del mismo, sólo que configurado al estilo y con el nombre de conflicto.

La solución para crear un recurso de acuerdo con las necesidades municipales, a nuestro juicio, hubiera llevado a la reforma constitucional. Sin embargo, en la actualidad política y constitucional española éste es un tema que levanta fuertes pasiones a favor y en contra de la reforma, pues, el abrir esta posibilidad podría también dar lugar a plantear otro tipo de reformas reivindicativas, sobre todo, las relacionadas con la configuración territorial y su autogobierno.

Por lo que toca a la realidad constitucional mexicana, si en un primer lugar se tuvo duda de si el municipio mexicano tenía legitimación para acudir ante la Suprema Corte o no, ésta quedó resuelta mediante la reforma constitucional de 1994, en donde se le asignó expresamente esta legitimidad a las municipalidades en el texto constitucional. Es en este punto en donde encontramos un elemento diferencial importante entre estas dos realidades, pues, mientras que en España apenas se ha modificado la Constitución, en México fue y sigue siendo una práctica habitual a tal grado que muchos de sus principios elementales han quedado desfigurados de como fueron concebidos por los constituyentes de 1917. Derivado de lo anterior, el legislador mexicano a diferencia del español no tuvo problema para resolver el asunto de la legitimación de acceso de los municipios ante la Suprema Corte de Justicia, pues lisa y llanamente reformó la Constitución.

IV. OBJETO Y FINALIDAD DEL CONFLICTO EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL ESPAÑOLA

La función del CDAL es la de atacar las normas del Estado con rango de ley o las disposiciones con rango de ley de las comunidades autónomas.

mas que lesionen o puedan perjudicar la autonomía municipal constitucionalmente garantizada. Aunque, hacemos la aclaración que la autonomía no termina ni se limita a las competencias de los entes municipales, sino que, por medio de este proceso también se puede impugnar leyes que pretendan la instalación de tutelas o controles que puedan vulnerar la autonomía de los entes locales, su carácter democrático, o también, las leyes que priven a éstos de la financiación necesaria para hacer frente a su finalidad y propósito constitucional.

Este procedimiento es peculiar porque una vez que el Tribunal Constitucional decide a quién corresponde la razón en el supuesto conflicto normativo, acto seguido, el TC tiene la posibilidad de plantearse la auto-questión de inconstitucionalidad,⁴² es decir, el conflicto puede indirectamente terminar en la declaratoria de inconstitucionalidad de una ley que afecta la autonomía de los entes locales, ya sea por las normas del Estado con rango de ley o por las disposiciones con rango de ley de las comunidades autónomas.

En primera instancia, el conflicto en defensa de la autonomía local sólo tiene como finalidad determinar la titularidad de una competencia controvertida entre los entes locales y la comunidad autónoma o el Estado. La sentencia de la controversia declarará si existe o no vulneración de la autonomía local garantizada, determinando la titularidad de ésta y resolverá, en su caso, sobre la inconstitucionalidad de la ley que haya dado lugar al conflicto, en otra sentencia distinta a la que juzgó la atribución de la competencia.

En esta última consideración observamos que para la declaración de inconstitucionalidad de una norma se tienen que realizar dos procesos distintos,⁴³ a diferencia de lo que sucede con las controversias constitucionales mexicanas, en las que en el mismo proceso se define la competencia y la desaplicación de la ley con efectos generales (pero solamente cuando la Federación impugne leyes estatales) y con una mayoría cualifi-

⁴² García Couso, Susana, “Sobre la interpretación del artículo 161.1.d de la Constitución”, *Revista del Poder Judicial*, núm. 53, primer trimestre de 1999, p. 44.

⁴³ La declaración de inconstitucionalidad de la ley que haya dado lugar al CDAL requerirá de nueva sentencia si el pleno decide plantearse la cuestión después de la resolución del conflicto declarando que ha habido vulneración de la autonomía local. La cuestión se sustanciará por el procedimiento establecido en el artículo 37 y concordantes y tendrá los efectos previstos en los artículos 38 y siguientes (artículo 75 quinque, 6 LOTC). Cfr. Pérez Royo, Javier, *Curso de derecho constitucional*, 6a. ed., Marcial Pons, 1999, pp. 931-934.

cada de los ministros (cuando menos ocho votos de los once ministros de la corte) para que surta efectos generales.

Es importante mencionar que la sentencia del CDAL tiene efectos generales, cuando se declara la inconstitucionalidad de la ley. Mientras que las controversias constitucionales mexicanas cuando son interpuestas por un municipio sólo tiene efectos entre las parte, con lo cual el sistema normativo mexicano no se termina de purificar por completo, ya que la ley declarada inconstitucional sigue aplicándose a los demás municipios a pesar de ser una disposición general inconstitucional, con lo cual se rompe con el principio de justicia, ya que regularmente quien interpone una controversia en México son los municipios importantes del país, con lo que al resto de los municipios la ley inconstitucional se les sigue aplicando.⁴⁴

En este contexto, el CDAL puede interponerse contra normas del Estado con rango de ley o las disposiciones con rango de ley de las comunidades autónomas, según lo establece el artículo 75 bis uno de la LOTC que advierte lo siguiente: “Podrá dar lugar al planteamiento de los conflictos en defensa de la autonomía local las normas del Estado con rango ley o las disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada”.

En este contexto, son ejemplos de normas del Estado con rango de ley que pueden ser susceptibles del CDAL: las leyes ordinarias, entre las que podemos mencionar como paradigma, las leyes básicas dictadas por las cortes generales de acuerdo con su capacidad que le otorga el artículo 149.1 de la CE, ley de presupuestos, los decretos-leyes, decretos legislativos, los reglamentos parlamentarios,⁴⁵ así como el Estatuto del Personal de las Cortes Generales.

⁴⁴ Es importante revisar la propuesta de reforma constitucional al artículo 105 para que los efectos de las sentencias en las controversias constitucionales tengan efectos generales cuando sean los municipios los que la interpongan y con esto armonizar homogéneamente el federalismo mexicano, esta propuesta fue planteada por un grupo de académicos y especialistas en el libro coordinado por González-Aréchiga, Bernardo, *Políticas públicas para el crecimiento y la consolidación democrática*, Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del ITESM, p. 72. http://www.itesm.mx/egap/politicas_publicas_2006—2012.pdf.

⁴⁵ Aunque el Reglamento Parlamentario como el Estatuto del Personal de las Cortes Generales están dentro de las normas con rango de ley que pueden ser sujetar a la interposición de un CDAL. Sin embargo por su contenido y fin es difícil que puedan dar lugar a infracciones a la autonomía local. Cfr. Porras Ramírez, José María, *El conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Madrid, Cuadernos Civitas, 2001, p. 94.

Dentro de las disposiciones con rango de ley de las comunidades autónomas contra las que se puede tratar un CDAL podemos mencionar, los decretos legislativos y los reglamentos parlamentarios, así como el reglamento de régimen interior de órganos de control externo del sector público autonómico. Por el contrario, no pueden ser impugnados y por consecuencia ser susceptibles del CDAL, los tratados internacionales, los estatutos de autonomía y leyes orgánicas⁴⁶ ni las disposiciones con rango o categoría inferior a la ley estatal ni las normas de los territorios históricos vascos.⁴⁷

Además de lo anterior, debemos de puntualizar que el CDAL única y exclusivamente se puede interponer contra leyes del Estado o de las comunidades autónomas que lesionen la “autonomía local constitucionalmente garantizada”.⁴⁸

En cuanto a la falta de control constitucional de los tratados internacionales por medio del CDAL, localizamos una diferencia sustancial con las controversias constitucionales mexicanas, ya que por medio de estas últimas sí existe la posibilidad de controlar e impugnar un tratado internacional que violenta el pacto federal y las competencias de los municipios o su autonomía.

Así también, dentro de las materias antes mencionadas que no pueden ser materia de un CDAL y en las que por el contrario sí existe la posibilidad de ser sujetas a control constitucional por medio de una controversia —en el caso mexicano— se encuentran las Constituciones locales de

⁴⁶ Al respecto de la exclusión para que las leyes orgánicas sean objeto del conflicto Pulido Quecedo advierte que la exclusión de éstas tiene su justificación en la propia *mens legis*, puesto que el conflicto local se erige para la defensa de la garantía institucional frente al legislador ordinario, habida cuenta que la materia de régimen local no está cubierta por la reserva de ley orgánica.

⁴⁷ El grupo Parlamentario Vasco (PNV) presentó la enmienda núm. 2, pretendiendo que las normas forales de los territorios vascos pudieran ser sometidas a los CDAL, sin embargo, esta propuesta fue rechazada por el Congreso, ya que pretendía conceder legitimación pasiva a los Territorios Históricos completando así la legitimación activa que la ley les reconoce.

⁴⁸ También al respecto el profesor Sánchez Morón comenta que lo que distingue al CDAL es que su finalidad exclusiva consiste en la defensa de la autonomía local constitucionalmente garantizada por la Constitución, y que ningún otro motivo añadido puede esgrimirse por los promotores del conflicto. Por consiguiente, en caso de que la ley atacada pudiera incurrir en otros vicios de inconstitucionalidad, ya sea por razones de competencia legislativa o por violación a otros preceptos constitucionales, tales cuestiones deben quedar al margen del CDAL de manera que el TC debe inadmitir el conflicto.

los estados, las disposiciones con rango inferior a la ley,⁴⁹ asimismo todos los actos que atenten contra la autonomía municipal, cuando infrinjan directamente la Constitución general de la República o también por violaciones que sean indirectas a la Constitución, siempre y cuando, éstas estén vinculadas de modo fundamental con los actos o leyes que se impugnen. Según el anterior contraste, concluimos que las antepuestas diferencias son las principales que hemos ubicado, en cuanto a la “materia” a la que puede ser objeto el CDAL y cuáles son las materias que escapan de la posibilidad y de la facultad de ser controladas por medio de este proceso constitucional.

V. OBJETO Y FINALIDAD DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES MEXICANAS

Derivado del federalismo como forma de descentralización política y administrativa en México, así como de su división de poderes, es normal que puedan darse conflictos entre las interpretaciones normativas que se produzcan entre los distintos entes, poderes y órganos jurídicos, así como por las actuaciones de éstos.

Tales controversias pueden derivarse de conflictos entre “diversos órdenes jurídicos” con motivo de la constitucionalidad o legalidad de una norma general o de un acto sobre materia prevista en la Constitución, o también sobre conflictos en materias establecidas en leyes de rango inferior al constitucional, asimismo, por disposiciones o actos concretos de éstos que atenten y violenten el pacto federal mexicano, o la constitucionalidad;⁵⁰ por ejemplo, la Federación *vs.* Estado, el Distrito Federal *vs.* el municipio.

⁴⁹ Las normas con rango inferior de ley —en el sistema de fuentes mexicano— pueden ser de gran variedad, pero podemos mencionar como ejemplo los reglamentos municipales, los decretos o los reglamentos administrativos.

⁵⁰ CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE IMPUGNAR EN ESTA VÍA LAS QUE SE SUCITEN ENTRE LAS ENTIDADES PODERES U ÓRGANOS A QUE SE REFIERE LA LEY REGLAMENTARIA RESPECTIVA, SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS POSITIVOS, NEGATIVOS U OMISIONES. Corresponde a la SCJN conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre entidades, poderes u órganos que se precisan en la fracción I, del artículo 105 constitucional y en el artículo 10 de su Ley Reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin que se haga distinción alguna sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que al referirse a dichos dispositivos en forma genérica a “actos”, debe entenderse que

En este contexto, las controversias constitucionales también tienen dentro de su objeto y finalidad la resolución de los conflictos surgidos entre “los órganos y poderes de un mismo orden jurídico” incluyendo los órganos del Distrito Federal por actos o disposiciones (Poder Ejecutivo Federal —presidente de la República— vs. Poder Legislativo Federal —cámaras de Diputados o de Senadores— respecto de una cuestión constitucional o legal).

Además, son susceptibles de ser resueltos por la SCJN mediante las CC los conflictos entre “iguales órdenes jurídicos” (municipio *vs.* municipio de distintos estados)⁵¹ (jefe de Gobierno del Distrito Federal *vs.* Asamblea de Representantes del Distrito Federal) con motivo de la constitucionalidad o legalidad de normas generales o de sus actos. Así también, antes de las reformas constitucionales de 2005 al artículo 105 por medio de las CC también se podían resolver los conflictos territoriales.

Es importante también resaltar que aunque las CC están ideadas para la resolución de conflictos entre entes, poderes y órganos jurídicos, cuyo objeto y finalidad no es necesariamente la asignación de una competencia, sino el hacer respetar la Constitución por parte de los órganos de autoridad, tratando de lograr un equilibrio entre los órganos federales y locales o entre los órganos de un mismo nivel de autoridad.⁵²

El conflicto sujeto a una controversia puede limitarse a un problema de mera legalidad (ejemplo de esto, es cuando un órgano u orden, impugnan un acto que contraviene una ley, pero no se impugna la ley misma). Es decir, en estos casos la función realizada por la SCJN es principalmente de control de la regularidad jurídica en general y sólo en ciertos

éstos pueden ser positivos, negativos y omisiones. Controversia constitucional 3/97 Ayuntamiento Constitucional de Berriozábal, estado de Chiapas. 18 de mayo de 1999. Unanimidad de nueve votos.

⁵¹ El capítulo pendiente de las controversias constitucionales es el relativo a regular los conflictos entre municipios de un mismo estado, los cuales, hasta el momento sólo tienen la posibilidad de acudir a la justicia constitucional en los estados que cuentan con ella. No obstante, en los estados que aún no tienen mecanismos jurisdiccionales de resolución de conflictos entre municipios del mismo estado, la vía que tienen para resolver sus diferencias es el congreso de diputados del estado al que pertenecen, sin embargo este es un control político cuyo resultado estará sujeto a las mayorías legislativas que en ese momento existan.

⁵² Sepúlveda, Ricardo, “Reflexiones sobre la controversia constitucional (hacia un tribunal constitucional)”, *Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho*, núm. 23, 1999, p. 392.

casos de la regularidad constitucional. Sin embargo y a pesar de lo anterior, las funciones que realiza la SCJN al resolver las controversias constitucionales deben considerarse propias del orden constitucional, tanto por resguardar la norma constitucional como por resolver los conflictos entre órdenes parciales del orden jurídico mexicano.⁵³

No queremos dejar de mencionar que las CC aunque protegen el procedimiento de creación de la ley (artículo 14), tenemos que decir que éstas no proceden cuando lo que se impugne sea una reforma constitucional,⁵⁴ situación que consideramos peligrosa, sobre todo porque se deja de proteger una parte de la Constitución como puede ser el procedimiento. Además, a la luz del derecho comparado, este tipo de limitaciones resultan peligrosas para la protección de la misma supremacía constitucional. La mayor parte de Europa contempla dentro de su control constitucional las reformas a su carta magna y no sólo Europa, el caso de Costa Rica, en América, también es un ejemplo dentro del derecho comparado.⁵⁵

Para concluir, de lo anterior queremos deducir que la controversia constitucional es la “garantía procesal del sistema federal y la división de poderes”,⁵⁶ así como lo es el juicio de amparo de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución.⁵⁷ Las controversias constitucionales no tienen como *finalidad* sancionar a los autores de las violaciones o in-

⁵³ Sin embargo, autores como el profesor Dávila Escareño consideran que hay que tener cuidado con la defensa de la autonomía municipal para evitar que por esa interpretación y a través de la controversia constitucional, la SCJN termine calificando la constitucionalidad local de las leyes de los Estados. Cfr. Dávila Escareño, Ángel, “Controversia constitucional”, *Revista de la Unidad Académica de derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas*, núm. 52, octubre-diciembre, 2002, p. 24.

⁵⁴ Así ha quedado establecido por la SCJN en las siguientes tesis de jurisprudencia P.J. 40/2002 y P.J. 39/2002. Al respecto véase “El procedimiento de reforma y adiciones a la Constitución Federal, no es susceptible de control jurisdiccional”, *Las decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, núm. 2, 2005.

⁵⁵ Brage Camanzano, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 157 y ss.

⁵⁶ Ochoa Huerta, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del Poder Político*, 2a. ed., www.bibliojuridico.org/libros/1/158/9.pdf. 2001, pp. 14 y 15.

⁵⁷ Al respecto, el ex ministro de la SCJN, Juventino Castro, advierte que si el juicio de amparo es el procedimiento jurisdiccional ideado para asegurar que los derechos fundamentales de las personas no sean simples enunciados ético-metáfisicos, sino una llave de seguridad debidamente implementada, por su parte las controversias constitucionales y la acción de inconstitucionalidad, no sólo pretenden defender el texto constitucional, sino también la estructura federal, estatal y municipal, por lo tanto, la estructura nacional del país. Cfr. Castro Castro, Juventino, *El artículo 105 constitucional*, 4a. ed., Porrúa, 2001, p. 158.

vasiones, ya que de la función sancionadora de las autoridades se encargara la misma Suprema Corte y a las autoridades previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

VI. MARCOS Y PARÁMETROS DE ENJUICIAMIENTO DE LAS NORMAS PARA DETERMINAR UNA POSIBLE VULNERACIÓN DE LA AUTONOMÍA LOCAL EN ESPAÑA POR MEDIO DEL CDAL

Como parámetro de enjuiciamiento de las normas en la resolución de un conflicto se tomará en cuenta, primeramente, la Constitución, así como los estatutos de autonomía y las demás normas integrantes del bloque de constitucionalidad, al igual que la Carta Europea de la Autonomía Local y la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.⁵⁸

Como ya hemos comentado, la Carta Europea se integra en el derecho interno español con todas las formalidades que exigen las leyes, de ahí su posible invocación directa en los tribunales y su indisponibilidad para el legislador tanto estatal como autonómico.⁵⁹ También deriva de ahí su potestad para ser marco de enjuiciamiento de las normas estatales y autonómicas.⁶⁰ La posibilidad de que este documento sea utilizado como parámetro de enjuiciamiento para proteger la autonomía local es de suma importancia,⁶¹ no obstante, hasta la fecha esta situación no se ha propor-

⁵⁸ El Tribunal Constitucional ya ha utilizado a la LRBRL como parámetro de constitucionalidad de las leyes sectoriales de las comunidades autónomas, ejemplo de esto es la sentencia 27/1987, *fj 12 in fine* y V. p. 109/1998, *fj, 12 in fine*.

⁵⁹ El profesor Sánchez Morón señala que el TC debe de considerar también a la CEAL para efectos interpretativos del concepto de autonomía local constitucionalmente garantizada.

⁶⁰ Porras Ramírez, José María, *op. cit.*, nota 45, p. 97. Sin embargo, en posición distinta a la de este autor Fernández Farreres opina que la CEA L. no puede operar como canon de constitucionalidad y cita la jurisprudencia del TC que advierte el hecho de que ese ordenamiento —refiriéndose al ordenamiento jurídico comunitario— se imponga a los órganos jurisdiccionales nacionales no significa que se haya dotado a sus normas de rango y fuerza constitucionales, ni que las mismas integren, en virtud de los artículos 93 y 96 de la Constitución el canon de constitucionalidad bajo el que hayan de ser examinadas las leyes del Estado español.

⁶¹ Por su parte, la postura del profesor Naranjo de la Cruz advierte que, aunque que si bien la CEAL no actúa en términos estrictos como parámetro de control dado su mismo rango legal, sí sirve dicha carta en sede de aplicación del derecho, como criterio de interpretación capaz de colaborar en la dotación de contenido propio a las disposiciones constitucionales sobre autonomía local, en la medida en que refleja principios generales ampliamente

cionado, aunque dicha carta ya empieza a ser mencionada en alguna sentencia, como la del 13 de diciembre de 1999, STC 233/1999.⁶²

Las normas arriba indicadas son el marco y parámetro de enjuiciamiento directo e indirecto —según sea el caso concreto— con la normativa legal básica, así como con la de desarrollo, además de la sectorial. Dichas normas emanan del poder político estatal o autonómico. Estas últimas contribuyen a conformar el ordenamiento de carácter local y las indicadas en los párrafos anteriores son las que fijan el marco de validez tanto formal como material al que tendrá que sujetarse para que éstas estén apegadas a la Constitución y no corran el riesgo de tener vicios de inconstitucionalidad.

Independientemente de lo anterior, debemos recordar que el CDAL sólo podrá interponerse cuando se viole la autonomía local constitucionalmente garantizada.⁶³ Sin embargo, dicha garantía no se encuentra tan clara como la de las comunidades autónomas por lo que se tendrá que realizar un trabajo de interpretación por parte del jurista para tratar de descifrar hasta dónde la Constitución protege a la autonomía local y en qué caso procede el conflicto.⁶⁴

aceptados en la cultura jurídica europea a la que pertenece España. *Cfr.* Naranjo de la Cruz, Rafael, *El proceso constitucional para la protección de la autonomía local en España y Alemania*, Ministerio de Administraciones Públicas y Diputación de Málaga, 2003, p. 175.

⁶² Aunque en esta sentencia no se usa la carta como parámetro de constitucionalidad de la Ley de Haciendas Locales, sí es mencionada para concretar el contenido de la autonomía local y así dice: “hay que tener en cuenta, como lo indica el abogado del Estado, que la potestad de fijar la cuota o el tipo de sus propios tributos dentro de los límites de la ley es uno de los elementos indiscutiblemente definidores de la autonomía local, encontrándose, como tal, reconocida en el artículo 9.3 de la Carta Europea de la Autonomía local de 15 de octubre, ratificada por España el 20 de enero de 1988”.

⁶³ Creemos que la motivación de la creación del CDAL no es solamente para proteger al municipio de la vulneración de sus competencias, consideramos que dicho proceso fue creado para proteger al municipio en un ámbito más extenso y no sólo limitándose a la materia competencial, puesto que la autonomía local no se circumscribe al ámbito de las competencias, por lo que a nuestro juicio, también puede ser interpuesto —el CDAL— cuando se le quieran instalar tutelas u otros mecanismos, al municipio, que le limiten su capacidad de decisión en asuntos que deben ser atendidos por ellos, por mencionar sólo un ejemplo. Sin embargo, autores como Ibáñez Macías consideran que el CDAL debe limitarse a resolver la materia competencial y cita el fragmento del artículo 75 quinque 5 que dice que la sentencia declarará si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida.

⁶⁴ En lo que respecta a la posibilidad de tomar como parámetro de constitucionalidad a la CEAL y la LRBRL, al respecto Ibáñez Macías advierte del peligro que corre el TC al descender a examinar cuestiones que puedan considerarse de mera legalidad ordinaria.

Conjuntamente con los parámetros de enjuiciamiento anteriores, no debemos dejar también de consultar y de tomar en cuenta la jurisprudencia emanada del TC, así como los principios y criterios a los que ésta ha atendido, como por ejemplo, los principios de subsidiariedad,⁶⁵ el de prevalencia o primacía de la voluntad municipal, el de intereses exclusivos de los municipios o el principio de asuntos de carácter local.

El conjunto de normas, jurisprudencia, principios y doctrina son las herramientas con las que el jurista ha de contar para deducir cómo y cuándo procede un CDAL, no obstante, tenemos que reconocer que hasta este momento, tanto la jurisprudencia y doctrina en el caso del conflicto es muy escasa, ya que hasta la fecha el Tribunal Constitucional español no ha resuelto en cuanto al fondo ningún CDAL.⁶⁶

VII. MARCOS Y PARÁMETROS DE ENJUICIAMIENTO DE LAS NORMAS PARA DETERMINAR UNA POSIBLE VULNERACIÓN DE LA AUTONOMÍA LOCAL EN MÉXICO

Las competencias y las principales características de la institución municipal mexicana se encuentran enumeradas, descritas y desarrolladas en el artículo 115 constitucional, por lo que el parámetro de control de la protección municipal empezará en la misma Constitución y especialmente en el artículo 115.

Por lo tanto y atendiendo al principio federal mexicano, la Federación sólo podrá legislar y tener competencia en las materias que la Constitución le asegure expresamente como exclusivas. Por lo que toca a las entidades federadas, éstas sólo podrán legislar en las materias que la Constitución les asigne, además, éstas también podrán legislar, en todas aquellas áreas y competencias que la Constitución no le haya asignado a otro orden de gobierno (cláusula residual). Sin embargo, las entidades federales no podrán legislar ni ejercer competencia sobre materias que le estén prohibidas en la misma Constitución, es decir, los estados de la Federación podrán tener competencia en todo lo que no le esté asignado a la Federación, al Distrito Federal (artículo 122 CM) y a los municipios, así

⁶⁵ Scarciaglia, Roberto, “Sussidiarietà nell’ordinamento spagnolo”, *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali (Esperienze a confronto)*, Padua, CEDAM, 1999, pp. 121-147.

⁶⁶ Enero de 2007.

como lo que no le esté prohibido en la carta magna (artículos 117 prohibiciones absolutas y 118 prohibiciones relativas)

Derivado de lo anterior y del contraste y contraposición de las competencias aseguradas a los municipios en el artículo 115 constitucional, con los supuestos ya mencionados de los otros entes y de gobierno podremos definir y deducir qué leyes o actos, estatales, federales o del Distrito Federal pueden vulnerar una competencia o potestad de carácter municipal. Además, debemos recordar que la inconstitucionalidad de las leyes o actos podrá ser tanto por vicios formales⁶⁷ como por vicios materiales.

Conjuntamente, con los artículos constitucionales en donde se le otorgan competencias o potestades a los municipios (éstas se encuentran especialmente en los artículo 31, 115, 116, 117, fracción VIII y 123-A, fracciones XXV y XXVI de la Constitución) también estos últimos podrán apelar a los parámetros de formalidad y legalidad en las CC. A lo que hacemos referencia, es a la garantía constitucional del “debido proceso legal”. En la que los actos que los municipios consideren que han violado su autonomía municipal deben de analizarse a la luz del principio comentado, para que no se vulneren las formalidades del procedimiento (artículo 14 constitucional la garantía de la legalidad en la forma de las actuaciones).⁶⁸ Dichas formalidades deben ser las necesarias para una adecuada defensa de los municipios y para evitar que se genere su indefensión. Ejemplo de lo anterior, puede ser la desaparición de un ayuntamiento por la legislatura local sin respetarle su derecho de audiencia.

Aunque el artículo 14 constitucional se encuentra dentro de la parte de las garantías individuales, su contenido está reconocido como axiológico o valorativo, por lo que aun tratándose, las controversias constitucionales, de un sistema procesal que tiende a evitar la invasión de las compe-

⁶⁷ El profesor Guastini clasifica las normas sobre la producción de la siguiente manera: *a)* normas que confieren competencias normativas, *b)* normas que disciplinan el ejercicio de una competencia, *c)* normas que circunscriben el objeto de una competencia, *d)* normas que limitan el contenido de una competencia. *Cfr.* Guastini, Ricardo, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, Milán, 1993, pp. 33 y ss.; *id.*, “La Constitución como límite de la legislación”, en Carbonell, Miguel, *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 2002, pp. 235 y ss.

⁶⁸ El artículo 14 de la Constitución mexicana establece: “A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la vida, la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

tencias y potestades de los municipios y asegurar la división de poderes deben aplicarse por analogía esos principios.⁶⁹

Al igual que con el artículo 14 constitucional, los municipios también pueden utilizar como parámetro y marco de los actos ejecutados por los demás órdenes, poderes y órganos de gobierno, el artículo 16 constitucional,⁷⁰ el cual les asegura la “garantía o principio de legalidad”. Esta garantía exige a las autoridades que sólo realicen lo que la ley les permita y actúen siempre dentro de los parámetros que la Constitución y las leyes les aseguran. En caso de que algún órgano u orden de gobierno contravenga el principio de legalidad, los municipios también podrán interpolar una CC utilizando como parámetro esta garantía.

Para finalizar, debemos recordar en relación con lo anterior, que las controversias constitucionales son también procedentes cuando se impugnan conceptos de invalidez surgidos por violaciones indirectas a la Constitución (como en el caso de las arriba citadas), siempre que estén vinculadas —las violaciones— de modo fundamental con el acto o la ley reclamados.

Las fórmulas antes analizadas son las principales directrices y parámetros de control que los municipios pueden utilizar para dilucidar cuando una ley o un acto puede atentar contra sus competencias o contra su autonomía asegurada en la Constitución, además de los principios constitucionales ya comentados en el epígrafe referente a los CDAL.

VIII. DIFERENCIAS Y SIMILITUDES ENTRE EL CONFLICTO EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL Y LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

Para concluir, después de haber analizado las finalidades y objetivos de los procesos constitucionales a los cuales pueden acceder directamente los municipios en España y México, hemos deducido al respecto las siguientes similitudes y diferencias identificadas entre los CDAL y las CC.

Para iniciar, debemos decir que en los conflictos en defensa de la autonomía local más que asegurar la división de poderes y el federalismo

⁶⁹ Jurisprudencia núm. 65/1996, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, noviembre de 1996, p. 327.

⁷⁰ Al respecto, el artículo 16 constitucional establece: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.

cuando se invaden competencias, lo que pretende, es la impugnación de normas que atenten contra la autonomía local constitucionalmente garantizada, es decir, en el fondo es planteado como un control abstracto de la ley, aunque, en la forma la solución del recurso se resuelve en clave de conflicto de competencias.

Por su parte, las controversias constitucionales tienen como finalidad el armonizar y asegurar el federalismo y la división de poderes, ya que no sólo lo pueden interponer los municipios, sino también las restantes entidades, poderes y órganos de poder político, además que una de sus principales funciones es la de resolver cuestiones de competencia no sólo de leyes, sino también de actos.

Asimismo, el CDAL no se puede interponer cuando se ataque la autonomía de los municipios por cualquier disposición general o por actos de otros órdenes u órganos de gobierno, sino sólo se podrá interponer contra “normas del Estado con rango de ley o las disposiciones con rango de ley de las comunidades autónomas” a diferencia de las controversias que pueden impugnar cualquier “acto, disposición o ley vulneradora de la autonomía municipal” sea cual sea su rango y categoría con excepción de las reformas realizadas a la Constitución federal.

En el CDAL los únicos con personalidad de acudir a este procedimiento son los entes locales (provincias y municipios) a diferencia de las CC, en las cuales también se guarda mucha similitud con los conflictos de competencia españoles, ya que también pueden acudir a las controversias los estados, la Federación y los municipios, etcétera, es decir, las CC son un híbrido del CDAL y los conflictos de competencia. No obstante, en estos últimos sólo se impugnan actos o decisiones, además hay que hacer la aclaración de que si la competencia controvertida hubiere sido atribuida por una ley o norma con rango de ley, el conflicto se tramitará desde su inicio o según sea el caso desde que la defensa de la competencia ejercida invoque la de la norma legal habilitante, como recurso de inconstitucionalidad y no como conflicto de competencia (artículo 67 de la LOTC)

Asimismo, las CC pueden ser interpuestas contra cualquier disposición general no distinguiendo entre ellas como sí se hace en España. Por lo tanto, no es necesario que un conflicto competencial termine en recursos distintos como podría ser la acción de inconstitucionalidad en el caso mexicano.

En los CDAL no es necesaria la existencia de una afectación, lesión, menoscabo o agravio concreto a la autonomía local o a sus competencias para la procedencia e interposición del proceso ante al más alto tribunal de la nación. Es decir, el CDAL en el fondo es un control abstracto de la ley, independientemente de la aplicación de la misma a un caso concreto.

Como ya nos dimos cuenta, el CDAL tiene muchas similitudes con el recurso de inconstitucionalidad tanto por las normas que pueden ser impugnadas como por el efecto de la sentencia. Aunque tenga el nombre de conflicto, en el fondo parte de la doctrina ha llegado a la conclusión que es un recurso de inconstitucionalidad encubierto,⁷¹ al cual se le tuvo que disfrazar de esta manera para no tener que entrar a reformar la Constitución Española.

Por su parte, la CC es generalmente un control concreto de las leyes y actos, aunque también puede plantearse sin la necesidad de un acto concreto de aplicación de la norma, por ello tiene dos momentos procesales para interponerse. Tratándose de normas generales, treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o el día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar la controversia. Con lo anterior nos damos cuenta de que las CC tienen las dos vertientes, por un lado son un control concreto, pero también puede ser un control abstracto de la ley.

Asimismo, los CDAL y las CC tienen como punto de encuentro que en los dos procesos, la sentencia puede terminar en la inaplicación de la ley con efectos generales y por consecuencia su expulsión de ésta del sistema normativo, con lo que en ambos procesos sí tienen en su finalidad la depuración del sistema normativo.

Sin embargo, en el caso mexicano de las CC cuando la impugnación de una ley federal o estatal la realicen los municipios mexicanos, la sentencia no tendrá efectos generales, sino sólo entre las partes, al contrario de lo que ocurre cuando la Federación impugna leyes estatales, en cuyo caso el efecto de la sentencia sí puede llegar a tener efectos generales.

Otro punto de encuentro entre estos dos procesos consiste en que el encargado de resolver el fondo del conflicto o controversia es el pleno de la corte y no las salas. Las salas resuelven en ambos países, el llamado recurso de amparo, en España, y juicio de amparo, en México.

⁷¹ Entre otros puede verse a Pérez Royo, Javier, *op. cit.*, nota 43, pp. 931-934. Asimismo a Porras Ramírez, José María, *op. cit.*, nota 45, pp. 69 y ss.

Por otra parte, el CDAL es el mecanismo de defensa de la autonomía local constitucionalmente garantizada, la cual, como ya observamos líneas arriba, es compleja de delimitar, por lo que este mecanismo sólo protegerá a los entes locales de las violaciones directas a esta garantía; por su parte, las CC, además de controlar las violaciones directas a la Constitución, también controlan las violaciones indirectas a la carta magna, siempre que estén vinculadas de modo fundamental con el acto o la ley reclamados.

Es decir, los CDAL no se podrán fundar en otros preceptos constitucionales que no sean los que aseguren la autonomía local —por ejemplo no procederá contra la falta de competencia legislativa en la creación de una ley—, sino sólo los preceptos que aseguren su autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que las CC sí pueden interponerse contra violaciones que afecten indirectamente al municipio —por mencionar el mismo ejemplo contra vicios de competencia legislativa—.

Siguiendo en este contexto diferenciador entre ambos mecanismos, indicamos que los municipios mexicanos en contraste con los españoles, no necesitan de ningún requisito previo para acceder a la Suprema Corte. Por requisito previo, nos referimos al dictamen preceptivo que deben solicitar al Consejo de Estado, así como al séptimo de los municipios existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley y que representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial de afectación de la ley. Es decir, en México, cualquier municipio que considere que la Federación, el Estado, el Distrito Federal u otro municipio (de distinto estado) le esté vulnerando sus competencias o su autonomía como consecuencia de una ley general o acto de autoridad, puede acudir directamente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en busca de justicia, sin la necesidad de buscar un consenso con más municipios para obtener dicha legitimación.

En cuanto al término para interponer una controversia constitucional, en nuestra opinión, es que es demasiado corto el tiempo para presentarla, sobre todo, si lo comparamos con el término que se otorga en el caso de los conflictos españoles, cuyo término para iniciar el proceso es de tres meses. La falta de un plazo más amplio en las CC mexicanas obstaculiza de manera considerable la utilización de esta vía, por lo que consideramos que un plazo más extenso le permitiría a los municipios planificar una defensa jurídica responsable, ya que para realizar un estudio constitucional profundo se requiere de un plazo mayor de tiempo, que con el

que actualmente cuentan los municipios mexicanos para interponer una CC sobre todo cuando se trata de controversias que recaigan sobre normas generales.

En este mismo contexto de los términos, cabe destacar que éste no existe para que la SCJN emita la sentencia en el proceso de las controversias, a diferencia de lo que sucede en España con los CDAL, donde sí se contempla un plazo establecido para este fin, el cual es de quince días después de haber analizado las aclaraciones, informaciones y precisiones que juzgue necesarias para su decisión.

En lo que respecta a la votación requerida —cuando proceda— de ocho votos para que una ley pueda ser declarada inconstitucional en una controversia constitucional, ésta nos resulta demasiado agravada si la comparamos con la que es utilizada para el mismo fin en España por el TC. Asimismo, resaltamos que en España no se condiciona la sentencia a un determinado número de votos como en la legislación mexicana, además de que en España la mayoría se fija con base en los ministros asistentes a la sesión, mientras que en México los ocho votos son fijos, con lo cual dicha mayoría se agrava en la medida en que acudan menos ministros al pleno de la corte. Consideramos que esta votación tan cualificada carece de sentido, sobre todo, porque quien la emite es la Suprema Corte, máximo tribunal de la nación, aunado a esto sus ministros son profesionales del derecho y sus decisiones tienen (o deben de tener) un carácter eminentemente jurídico y no político.