

LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA COMO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: SU IMPACTO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Javier LAYNEZ POTISEK

SUMARIO: I. *Relación Ejecutivo-Legislativo*. II. *Relación Ejecutivo-Judicial*.

Más que hacer una exposición sobre los aspectos técnicos de la reforma que consolida a la Suprema Corte de Justicia como un tribunal constitucional —lo cual ha sido tratado de manera amplia en esta mesa— prefiero compartir con ustedes algunas reflexiones sobre la manera en que esa consolidación y la vigencia del nuevo artículo 105 constitucional han incidido en relación con los otros poderes, señaladamente con el Poder Ejecutivo.

Desde el inicio de la presente administración, se reconoció que el fortalecimiento de los principios de separación, equilibrio y colaboración respetuosa entre los Poderes de la Unión se perfilaba como una exigencia para revitalizar las instituciones de un verdadero régimen republicano.

En este sentido, el presidente de la República se comprometió a ejercer una presidencia eficiente y acotada; sometida al imperio de la Constitución y de las leyes, ratificando también su compromiso de poner en práctica una nueva relación entre los Poderes de la Unión. Esto sobre la base del ejercicio pleno de las atribuciones y competencias que la Constitución establece para cada uno de ellos.

I. RELACIÓN EJECUTIVO-LEGISLATIVO

Entre los poderes Ejecutivo y Legislativo se ha ido consolidando esta nueva relación que se caracteriza, entre otros elementos, por la búsqueda —antes y durante el proceso legislativo— de los consensos con las distintas fuerzas políticas representadas en las Cámaras.

De esta manera, cada iniciativa del Ejecutivo ha sido enriquecida por las modificaciones de los legisladores, para alcanzar un objetivo común de ambos poderes: hacer leyes más justas y mejores.

Esta nueva relación abarca incluso un mayor respeto para los tiempos y las cargas de trabajo de los órganos legislativos. Hay, en suma, una nueva manera de hacer leyes en México.

II. RELACIÓN EJECUTIVO-JUDICIAL

Los mecanismos de protección constitucional tienen forzosamente como consecuencia el reconocimiento de que toda la Constitución tiene un valor normativo inmediato y directo: los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al ordenamiento jurídico derivado. La vinculación normativa de la Constitución afecta a todos sin excepción.

Este reconocimiento fue la guía que orientó la reforma constitucional de diciembre de 1994, en cuanto a la consolidación de la Suprema Corte de Justicia como un tribunal constitucional.

Esta consolidación se da a través de la instauración de un sistema dual de protección constitucional: por una parte, se mantiene el juicio de amparo como un medio privilegiado para el control cotidiano de los actos del poder público y, por la otra, se establece la acción de inconstitucionalidad, como medio de control por parte de minorías parlamentarias.

La posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de leyes con efectos generales ha sido una de las más importantes innovaciones que nuestro régimen jurídico haya tenido a lo largo de su historia. El solo hecho de que una norma de carácter general sea contraria a la Constitución puede conllevar a su anulación, con lo cual prevalece la Constitución sobre la totalidad de los actos del poder público.

Sin embargo, estoy convencido de que esta reforma buscó —en última instancia— nutrir una auténtica cultura constitucional que permeara la vida nacional.

En este sentido, concretamente por lo que respecta al Poder Ejecutivo, se advina lo que yo llamaría una nueva cultura de respeto a este valor intrínseco de la Constitución, y ello a través del respeto de las decisiones de nuestro más alto tribunal.

1. En primer lugar, gracias a este sistema dual, los abogados del servicio público, retoman el estudio de nuestra Constitución; de sus antecedentes; de los debates del constituyente original y del órgano revisor de la Constitución. Hemos retomado la teoría constitucional nacional y volvemos también a recurrir a la teoría constitucional comparada.

2. En segundo lugar, el fortalecimiento del sistema de protección constitucional exige a los distintos servicios jurídicos de la administración pública centralizada y paraestatal, preparar mejores proyectos o iniciativas de ley.

En la elaboración de estos proyectos o iniciativas, el abogado-servidor público debe orientarse en todo momento por el principio básico y fundamental de la supremacía de la Constitución. Ninguna excepción es actualmente justificable.

Recordemos que, a diferencia de lo que acontece en el juicio de amparo y en las controversias constitucionales, en las acciones de inconstitucionalidad no es necesario que exista agravio para que sean iniciadas. Mientras que en el amparo se requiere una afectación de garantías y en las controversias, una invasión de esferas, las acciones se promueven con el puro interés genérico de preservar el principio citado. Y ello, además, con el voto de una minoría parlamentaria calificada.

En tal virtud, es ahora un requisito el que en la fase de elaboración de cada proyecto de ley se estudie y, en su caso, se demuestre su conformidad con el texto constitucional, por supuesto desde la óptica de la administración pública, conscientes de que, durante el proceso legislativo, las Cámaras tendrán su propia convicción y sabedores que, en caso de conflicto, la decisión definitiva corresponderá al Poder Judicial.

3. Tratándose de las controversias constitucionales, éstas pueden implicar no solamente la impugnación de normas de carácter general, sino de actos de los diversos órganos y niveles de gobierno.

En este sentido, la administración pública federal también tiene que poner un especial cuidado en la celebración de actos que puedan incidir en la competencia de las entidades federativas y en los municipios.

A manera de ejemplo, podemos referirnos a los actos consensuales: convenios de colaboración o de coordinación.

Algunos de estos actos consensuales celebrados entre el gobierno federal y el gobierno local pueden tener incidencia en las competencias constitucionales del municipio. Hasta hoy, un número importante de controversias constitucionales han versado sobre actos consensuales.

Lo anterior es particularmente importante en los procesos de descentralización “convencional”, es decir, por la vía de convenios, en los que se transfieren facultades de la Federación a los estados. En algunos casos, estas facultades implican actos de autoridad que pueden afectar la esfera de competencias de alguna entidad, de algún municipio e inclusive impactar en la esfera jurídica de los particulares.

4. Por un fenómeno de mimetismo, también se empieza a observar un respeto por las tesis y jurisprudencias emitidas por los órganos judiciales, señaladamente en materia de amparo. En este sentido, tales criterios —aún sin ser obligatorias para la administración pública— son con mayor frecuencia analizados y tomados en cuenta por las autoridades administrativas en la emisión de los actos administrativos, así como en la elaboración de los decretos, acuerdos, circulares, y demás instrumentos jurídicos normativos.

Lo anterior es particularmente significativo, si tomamos en cuenta que en algunos casos las decisiones de los órganos judiciales pueden provocar efectos graves —de índole práctica— en las actividades cotidianas de la administración pública.

Considero que aún es muy pronto para evaluar totalmente el impacto de estas reformas respecto del Poder Ejecutivo, particularmente respecto de la administración pública. No obstante, los síntomas son alentadores y dan cuenta de esta nueva cultura en nuestro país.

La sociedad, pero en particular la comunidad jurídica de este país, ha puesto sus expectativas en que esta reforma funcione. De ahí la enorme responsabilidad de los Poderes de la Unión de estar a la altura de tales expectativas.