

EN PRIMER LUGAR, quisiera agradecer al señor doctor Fernando Serrano Migallón, director de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberme invitado a este seminario de “Justicia constitucional y nueva relación entre poderes”, en el que destacados juristas, profesores, representantes populares y funcionarios públicos, han abordado interesantes temas que, sin duda, han sido de significativa trascendencia para el derecho mexicano, no sólo para quienes nos dedicamos a la docencia sino para todos aquellos que pretendan incursionar en las cuestiones inherentes al derecho público.

Con respecto al tema de la controversia constitucional, entiendo que me han precedido distinguidos conferencistas que, a través de sus valiosas disertaciones, han tocado aspectos cruciales del mismo, por lo que creo que ustedes tienen ya un panorama *in extenso* sobre este medio de control constitucional.

Por esa razón, a mí me gustaría, desde luego con el respeto que me merecen, referirme a dicho tema como un catalizador del proceso democrático, en el que nos encontramos inmersos todos los mexicanos, y que, creo, puede convertirse en un mecanismo que propicie el fortalecimiento del Estado de derecho. Considero, asimismo, que este instrumento de justicia constitucional que nuestro sistema jurídico bautizó con el nombre genérico de controversias

constitucionales puede, muy bien, contribuir a la reivindicación del derecho que tanta falta hace en nuestro sistema político.

En efecto, desde la expedición de la Constitución vigente a la fecha, nuestro país ha evolucionado considerablemente. La sociedad ha sufrido profundos cambios estructurales, el sistema jurídico y las instituciones políticas del Estado, han tenido que transformarse para hacer frente a novedosos y complejos problemas, que la mayoría de los mexicanos reclaman y requieren sean satisfechos.

Si bien es cierto que nuestra Constitución política, ha respondido cabalmente como orientadora del proyecto de país al que la sociedad mexicana aspira, también lo es que, merced a la ignorancia supina de muchos de los que han detentado el poder, actualmente da la impresión de que es sólo un instrumento que se utiliza para legitimar el discurso político, pues la referencia constante que con ligereza se hace de ella, más no al cumplimiento pleno de sus principios, da la impresión, de que a la Constitución, más que una ley máxima obligatoria, se le considera como modelo o arquetipo de un programa mágico-institucional.

Ésta ha sido una de las causas por las cuales aún continúa ensanchándose el abismo que se ha abierto entre el respeto a los principios y mandatos constitucionales y la realidad social mexicana, que ya no cree en la impartición de justicia y en el respeto al principio de legalidad, lo que se ha traducido en la práctica como una contención infranqueable, para una auténtica aplicabilidad y vigencia de los preceptos constitucionales en la Constitución.

En este tenor, se puede correr el riesgo de que, el asentimiento de los miembros de la sociedad a quienes los preceptos constitucionales van siempre dirigidos, abandonen el sentido de receptividad y sometimiento hacia ellos, porque la verdadera fuerza de una Constitución no radica en el órgano colegiado que la hace, ni siquiera en la belleza de sus mandatos, sino en el apoyo que le prestan aquéllos sobre quienes dirime, sobre quienes se objetiva.

Por este motivo, el *telos*, de un Estado de derecho debe ser de un Estado previsor y promotor del desarrollo integral de la co-

unidad. Un gobierno, cuyas acciones se fundamentan en un Estado constitucional, tiene éxito cuando posee la capacidad para satisfacer las necesidades y los ideales de progreso de un pueblo. Un sistema político que no es capaz de asegurar el mínimo de bienestar y de seguridad jurídica a sus gobernados, no tiene razón de ser.

Es por ello que una separación tajante entre las necesidades de un pueblo y las pretensiones de un mandato formulado por la Constitución, está tan distante del binomio *pueblo-gobierno*, que su acatamiento no puede más que interpretarse como un ideal deseado pero difícil de alcanzar. Esa es la razón por la cual las dictaduras, tiranías y totalitarismos, o cualquier gobierno que se aparte de la Constitución, han durado en el mundo sólo cuando no han tenido el contrapeso del respeto al principio de legalidad.

Nuestro régimen jurídico tiene como pieza fundamental de su organización el principio de la división de poderes que ha dado al Estado moderno mexicano cierta garantía de estabilidad constitucional. Sin embargo, en México, la separación de poderes ha corrido con suerte parecida a la de muchos países latinoamericanos, pues en el ejercicio democrático ha quedado prácticamente olvidada como no sea, y esto hay que reconocerlo, con la afortunada llegada del pluripartidismo al poder legislativo en tiempos recientes, así es como la división de poderes puede tener un futuro prometedor en los años del porvenir de nuestro país.

Pero hay algo más que yo considero verdaderamente importante y que, sin duda, habrá de contribuir a un auténtico equilibrio de nuestra relación de poderes y, por ende, a la consolidación de nuestro Estado de derecho: me refiero al fortalecimiento que en los últimos años se le ha dado a nuestro Poder Judicial Federal, concretamente, con la reforma constitucional puesta en vigor en 1994.

A nuestro juicio, ésta ha sido una de las reformas constitucionales de más trascendencia para la vida del más alto órgano judicial federal mexicano, en cuanto a que se ha robustecido en forma considerable su competencia, entre otras atribuciones, a través de las renovadas controversias constitucionales y las accio-

nes de inconstitucionalidad. La reforma en comento, viene a darle una fuerte presencia a este poder puesto que ha cobrado relevancia en el contexto nacional, además de que constituye, con ello, una efectiva garantía para el fortalecimiento de nuestra división de poderes.

Así que es indiscutible que la extensión y consolidación de las controversias constitucionales a partir de 1994, propició una renovación de las funciones constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y a ocho años de haberse promovido, pero de manera destacada en los últimos dos, se ha convertido ya en un efectivo mecanismo para la solución de los diferendos que surgen entre niveles de gobierno, entre órganos que pertenecen a órdenes distintos, así como entre órganos que forman parte del mismo orden.

Aunque cabe aclarar que su objeto puede ser actos y disposiciones generales, pero su marco de resolución no necesariamente será la Constitución, sino que pueden referirse a cuestiones jurídicas ordinarias, como por ejemplo, al cumplimiento de un convenio. En este sentido, no se denominan controversias constitucionales porque se refieran invariablemente a cuestiones estrictamente constitucionales, sino porque como acertadamente lo señala Cossío Díaz:

...deben considerarse propias del orden constitucional, tanto por dirigirse a preservar la norma constitucional, como por resolver conflictos entre órdenes parciales del orden jurídico mexicano.

Lo anterior tiene mayor significado si tomamos en cuenta que en los ámbitos federal, estatal y municipal, se detectan distintas fuerzas políticas y que la conformación actual del Congreso de la Unión le da una mayor pluralidad e independencia respecto del titular del Poder Ejecutivo Federal. Es obvio decirlo, pero en nuestro país, como en cualquier democracia del mundo, coexisten intereses políticos encontrados, así como interpretaciones jurídicas que propician conflictos, que de no resolverse a través de una vía jurisdiccional eficaz, podrían generar trastornos políticos y sociales.

Por ello, ahora en el apartado primero del artículo 105 constitucional se han previsto once hipótesis de posibles conflictos entre importantes órganos del Estado mexicano:

- a. Entre la federación y un estado o el Distrito Federal
- b. La federación y un municipio
- c. El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión
- d. El Poder Ejecutivo y cualquiera de las Cámaras del propio Congreso de la Unión, o en su caso de la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal
- e. Entre dos estados
- f. Un estado y el Distrito Federal
- g. El Distrito Federal y un municipio
- h. Dos municipios de diversos estados
- i. Dos poderes de un mismo estado
- j. Un estado y uno de sus municipios
- k. Dos órganos del Distrito Federal o dos municipios de un mismo estado

En nuestra opinión y por razón de técnica legislativa, hubiera sido preferible una redacción menos casuística de la fracción I del precepto citado, no obstante creemos que la intención del legislador, fue la de sentar bases firmes para una nueva forma más efectiva en la solución de controversias constitucionales y establecer nuevas vías para afrontar y dirimir numerosos conflictos que surgían con frecuencia entre los diferentes niveles de gobierno.

Ahora bien, si consideramos que nuestro sistema federal se estructura de manera categórica en la autonomía de las entidades estatales y de los municipios, esta reforma tiene que ser de suma utilidad, pues estas entidades requieren de defender constantemente esa autonomía frente a un Estado que, aun con las mutaciones que ha tenido, todavía continúa acusando señalados vicios de centralización, por lo que, al ventilar sus conflictos por la vía jurisdiccional, tiene un recurso efectivo ante la actuación exorbitante que despliega el poder central federal.

Sin embargo, debemos precisar que los supuestos a que se refiere la fracción I del artículo 105 constitucional, no todos ellos

implican directamente al orden federal, es decir, a las relaciones entre las entidades que la componen, pues el orden federal está inmediatamente implicado en los siguientes supuestos de controversia:

1. La federación contra un estado, el Distrito Federal o un municipio
2. Un estado contra otro o contra un municipio de otro estado
3. El Distrito Federal contra un estado o un municipio
4. Dos municipios de diversos estados

Autores especialistas en la materia son de la opinión que, en el caso de los conflictos municipales, hubiera sido mejor instaurar un procedimiento biinstancial por razones de inmediatez y de descentralización, y así evitarle a la corte una sobresaturación de asuntos, dado el número considerable de municipios que existen en el país. Puede ser, pero como quiera, creo que el encomendarle a la corte estas controversias constitucionales, hace de este órgano un poder vigilante de una de las decisiones fundamentales, que nuestros antepasados instituyeron y que hoy continúa marcando el rumbo de la vida de los mexicanos, como es, precisamente, el Estado federal.

Por si fuera poco, el hecho de que la corte tenga facultades para resolver controversias constitucionales entre las diversas entidades locales, debe interpretarse, también, como una protección de dichas entidades, en virtud de algunas disposiciones que contempla la propia Constitución, en las que si bien al hacer una interpretación de ellas contienen una aparente protección, en la práctica pueden utilizarse con otra intención. Tal es el caso de la fracción V del artículo 76 en la que se acude a la declaración de "desaparición de poderes" de un Estado cuando éste atraviese por grandes problemas.

Prestigiados juristas son de la opinión de que esta disposición constituye una medida, por parte del poder central federal, en este caso del senado, para garantizar la preservación del sistema federal. Independientemente de que este asunto ameritaría un estudio más a fondo, baste con decir que si en México operara un sistema federal auténtico en cuanto a equilibrio de poder y

competencias bien delimitadas, esa disposición no tendría razón de existir. Afortunadamente esta es una disposición que se encamina a ser letra muerta, pues en los últimos años no ha tenido aplicación, no así en el pasado que otrora solía utilizarse con fines políticos por parte del gobierno federal, que la convertía en un arma de grueso calibre en sus manos, dirigida hacia las entidades federativas. Posiblemente, con la facultad que la corte tiene en cuanto al conocimiento y resolución de controversias constitucionales, entre los diversos órganos que componen nuestro federalismo, sea deseable que la mencionada disposición desaparezca del mapa constitucional.

Es sabido que cualquier Estado, al menos dentro de la cultura occidental, tiene un fin, y ese fin no puede ser otro que el de tratar de garantizar un mínimo de bienestar y desarrollo a la comunidad para que los gobernados puedan realizar con libertad sus proyectos personales y profesionales. El poder público, a través de sus órganos, tiene que ser sensible a los reclamos del México de hoy, de lo contrario estaríamos ante una casta de élite, cuya actividad o programas nada tienen que ver con los intereses de los gobernados.

Por ello, una tarea fundamental del Poder Judicial Federal, es la de asegurar el régimen jurídico del Estado y a la sociedad en su conjunto, a través de resoluciones justas que protejan los derechos individuales cuando éstos sean conculcados. Éste, y no otro, es el camino que nos habrá de conducir a la verdadera vigencia del Estado de derecho. Deseo resumir esta breve intervención ante ustedes, afirmando algo que, para mí, como mexicano, es de singular trascendencia, dados los tiempos políticos que se viven hoy en nuestro país: estoy seguro que es al Poder Judicial Federal al que le corresponde poner la primera piedra, para la construcción del edificio de la democracia constitucional y la vigencia del Estado de derecho en México.