

El Legado de la Primera Integración de la Nueva Suprema Corte de Justicia de la Nación

(Mito y Riesgos de la Controversia Constitucional)

María Amparo Hernández Chong Cuy

Hace unas semanas leía en una revista ⁽¹⁾ un artículo sobre la Suprema Corte estadounidense. Versaba sobre la Corte Rehnquist, a decir suyo, próxima a cerrar su ciclo. Hacía un recuento de sus fallos más célebres, de aquéllos más controvertidos, y de las grandes líneas o políticas judiciales que pudieran estimarse trazadas por el propio Rehnquist, o al menos pudieran estimarse infundidas por criterios suyos que dejaron huella en fallos del tribunal.

En el balance, por supuesto, también se exponían fallos que no habían sido bien acogidos, así como opiniones que no eran del todo favorables para Rehnquist,

pero sí había un consenso prácticamente generalizado: la gran aportación de esta Corte había sido en pro de la federalización. Federalización que, contrario a lo que el propio término pareciera indicar, implicó reconocer a los estados ámbitos amplios de actuación y reducir las manifestaciones de poder de la Federación a su justo mínimo. Decía el artículo:

Mientras se sigue especulando sobre los nuevos rostros de la Suprema Corte, un acercamiento al legado de su actual presidente muestra las muchas formas en que la Corte ha diluido el poder de Washington...⁽²⁾

(1) Locayo Richard and Novak Viveca. "How Rehnquist changed America". María Amparo Hernández Chong Cuy (trad.). Revista Time, Vol 161, No. 26, June 30, 2003. USA.

(2) Op. Cit. página 21.

Para luego explicar que conforme a los criterios sustentados por la Corte Rehnquist:

...Es más difícil implementar medidas de acción afirmativa. La barrera entre la iglesia y el Estado es más porosa. Los criminales sentenciados en los estados tienen muchas más dificultades para que su caso llegue a los tribunales federales. Pero el más perdurable de los legados de Rehnquist está en la menos visible pero más crucial área del federalismo el equilibrio entre el poder de Washington y los estados. La corte Rehnquist ha recortado agudamente las atribuciones con que el Congreso indicaba a los estados qué hacer. Su constante y añeja creencia de que la Constitución fue creada para restringir y limitar el poder y alcances del gobierno federal ha sido su mantra como presidente de la Corte.⁽³⁾

El artículo continuaba exponiendo algunos fallos y criterios que se calificaban como federalistas, en los que se basaban esas conclusiones, pero no es el caso abundar en ello por ahora.

Tras esa lectura, pensar en la experiencia mexicana y hacer el comparativo resultaba inevitable.

Ciertamente son innegables las diferencias que existen entre la corte estadounidense y la mexicana, sobre todo por los sistemas de Derecho que dan sustento a cada una; pero también son suficientes las semejanzas como que en México realicemos ejercicios o evaluaciones similares.

En efecto, ambos son, sin serlo ex profeso, tribunales de constitucionalidad; ambos son última y máxima expresión de interpretación constitucional en sus sistemas. Y también, ambos tribunales están próximos a cerrar un ciclo: en Estados Unidos se especula respecto a dos nuevas designaciones que pueden resultar necesarias tras dos posibles renunciaciones; en México, se aproxima la fecha en que deba ser renovada la integración del tribunal por dos nuevos ministros.

Coincidencias y semejanzas que bien valen que también aquí se realicen ejercicios descriptivos, analíticos, valorativos y críticos de la doctrina y criterios que deja como legado la actual integración de la Corte; sobre todo en lo que atañe al ejercicio de facultades que esta integración estrenó y en las que abrió camino: las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. Me centraré únicamente en la primera.

(3) Op. Cit. página 22.

En un afán de precisión debo agregar que la *controversia constitucional* técnicamente no fue estrenada por la actual integración; pero es innegable que no fue sino hasta 1995 cuando dicho juicio adquiere vida y sustancia y esto, a mi modo de ver, bien justifica que en sentido metafórico y para estos efectos me refiera a que se estrenó la figura.

En muchos espacios reina una especie de mito en torno a la controversia constitucional: *que la controversia constitucional tiene por objeto la salvaguarda del pacto federal*. Controversia y federalismo van de la mano y la primera repara las violaciones que se hagan al segundo.

Sin embargo, la retrospectiva, tanto de Derecho como de hechos, pone en duda lo anterior.

Cuando en 1824 se acuñó por primera ocasión en el Derecho positivo mexicano la controversia constitucional, tal como se estableció, bien pudiera afirmarse que su objetivo principal, si no es que el único, era la protección y preservación del pacto federal. Con esta Constitución, México se erigió como una república federal, muy a semejanza del Estado federal estadounidense que ya algunos años atrás se había creado.

La semejanza entre el artículo 3, sección II, inciso I de la Constitución norteamericana y el 137 de la Constitución mexicana de esta fecha, es un fuerte indicador de ello. El primero de los mencionados estableció, tras celebrar el pacto federal, que la Suprema Corte resolvería los conflictos que resultaran del mismo; el segundo, esto es, la Constitución mexicana, prácticamente era en una versión traducida al español del otro, de ahí que se sostenga que también había identidad de razones.

Conforme a la legislación en comento, las controversias serían procedentes cuando:

- Los conflictos que se susciten de un Estado a otro y,
- Aquéllos en los que la Federación fuera parte.

En este contexto, resulta casi axiomático que la controversia constitucional fue ideada como el medio por excelencia y antonomasia dedicado a preservar el pacto federal constitucionalmente consagrado, así como el entramado jurídico inherente a él.

Los diversos textos constitucionales que estuvieron vigentes durante el siglo XIX que recogieron

esta figura, no trastocaron su naturaleza; pero el Constituyente de Querétaro sí. Según se vea, este constituyente amplió el bien jurídico tutelado por la controversia constitucional o bien la desnaturalizó.

En 1917 se reiteró como competencia de la Suprema Corte la resolución de los juicios de esta índole; pero se introdujo un supuesto más de procedencia del mismo que viene a incidir significativamente en el espectro de protección de la controversia.

Se adicionó como competencia de la Corte en esta vía la resolución de conflictos entre los poderes de los estados, sobre *“la constitucionalidad de sus actos”*. Así las cosas, en tanto que los poderes estatales no son en sí mismos considerados entes federales, la controversia constitucional pasó a ser un juicio cuyo objeto no se circunscribe a la tutela del pacto federal, sino a la solución, en general, de conflictos entre órganos de poder y órdenes jurídicos diversos.

Con el tiempo, la determinación de cuál era el objeto de la controversia constitucional se fue tornando, a mi juicio, más complicada; particularmente por las reformas constitu-

cionales de 1993 ⁽⁴⁾ y la de 1996 ⁽⁵⁾. La primera fundamentalmente consistió en la reforma política al Distrito Federal y la segunda al Poder Judicial Federal.

La reforma política de 1993 al Distrito Federal alcanzó también al artículo 105, concretamente, a la controversia constitucional. Esta reforma reafirmó el doble propósito en la controversia de tutelar tanto el pacto federal como el de ventilar conflictos entre órganos de poder de un orden jurídico, pues facultó al Distrito Federal para accionar contra la Federación y los estados y a la vez contempló la posibilidad de que se dirimieran conflictos entre los órganos de gobierno del mismo (por no llamarles “poderes”). A la vez, superó lo que desde su inicio se había soslayado: el Distrito Federal era consecuencia del propio pacto federal y en esa medida debía ser protegido por todo aquello que protegiera a aquél.

La diversa y última reforma constitucional, la de diciembre de 1994, concretamente, en la medida en que facultó a fungir como parte demandante y demandada en estos juicios al municipio, cimbró de nuevo las fibras más sensibles de la controversia constitucional, trascendiendo el temblor, no sólo a

(4) Diario Oficial de la Federación 25 de octubre de 1993.

(5) Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre de 1996.

los aspectos sustantivo y adjetivo de esta figura, sino también a los pilares mismos sobre los que descansa el federalismo mexicano.

La doctrina mexicana desde tiempo atrás había reconocido la importancia social y política del municipio; la reforma municipal de 1983 también había dejado constancia de la importancia que éste representa en nuestro sistema, y aun cuando era precario o tímido su ámbito de facultades, se anticipaba su reconocimiento como un orden jurídico más, al lado del federal y el local. No obstante, aún con todo ello, no había elementos, a mi juicio, que permitieran asignarle la calidad de agente participante del federalismo, porque ni había participado en la celebración del pacto, ni había sido su creación consecuencia del mismo (como en el caso del Distrito Federal).

Son muchas las conclusiones o deducciones que pueden derivarse de la reforma en comento, pero en lo que aquí interesa, es dable sostener que al admitirse la posibilidad de que los municipios accionen contra los estados o la federación, la controversia constitucional se reafirma más como un juicio que tiende a resolver

conflictos entre entes de poder o entre órdenes jurídicos diversos, más que un juicio que tutela primordialmente el pacto federal del que, en estricto sentido, quizá habrían resultado excluidos, salvo que se entendiera que el pacto sufrió una modificación tácita al haberse reconocido constitucionalmente al municipio como un orden jurídico por sí mismo, ajeno y distinto al orden jurídico local; quizás anticipándose a lo que con el tiempo vino a establecer la reforma municipal de 1999, en la que quedó claro que el municipio es un tercer nivel de gobierno, que tiene un lugar especial en la muy peculiar forma de entender el actual federalismo mexicano, en el que no sólo sus celebrantes tienen cabida como actores.

Pero este repaso histórico no es mera retórica ni motivo innecesario para alargar estas palabras.

Este repaso, aun cuando es breve y genérico, tiene por objeto dejar en claro que la controversia constitucional no es, desde la óptica estrictamente jurídica, un juicio que tenga por objeto primordial o exclusivo la tutela del pacto federal en sí mismo considerado. Si bien la tutela del pacto federal dio lugar a la

creación original de esta figura, hoy en día el pacto sólo es tutelado como consecuencia del diverso y más amplio objeto de tutela: la solución de conflictos entre órdenes jurídicos, que, se insiste, tampoco es el único objetivo.

En resumen, la protección que en estos juicios pueda hacerse en pro del federalismo se da sólo en la medida en que sus partes sean también partes del pacto, y sólo en la medida en que el planteamiento que los mismos hagan sea inherente al alcance, contenido o interpretación del propio pacto. Por ello, bien puede afirmarse que hay un sinnúmero de controversias constitucionales que no tienen siquiera un ápice de federalistas.

Haber admitido como supuestos de procedencia de este juicio aquellos conflictos entre poderes de un mismo orden local (me refiero a estatales o del Distrito Federal), así como la posibilidad de que se plantearan juicios por o contra municipios, ha traído, indudablemente, significativas ventajas, tanto desde la perspectiva política como desde una óptica de justicia y de acceso a la misma, ventajas que creo son obvias y no es el caso detallar por ahora. Pero dichas inclusiones, en mi opinión, han tenido también algunas inconve-

niencias que si no han debilitado, pueden debilitar pilares fundamentales del federalismo, dando revés o nulificando los esfuerzos que desde otras trincheras se libra por el llamado *federalismo judicial*.

En la medida en que por medio de la controversia constitucional se plantee ante la Suprema Corte de Justicia la resolución de conflictos absolutamente ajenos a la invasión de esferas o a la interpretación directa de la Constitución, se hace que la Corte funcione, no como un tribunal constitucional, sino como un controlador de la legalidad o como un árbitro entre poderes o niveles de gobiernos, aspectos estos últimos en los que en un gran número de casos ni siquiera esté en juego valor federalista alguno, sino conciernen a la vida política interior de los estados.

De ninguna manera niego las ventajas que tener un contralor de legalidad pueda representar tanto para los controlados como para el contralor, no se diga de los gobernados; como tampoco niego todas las bondades que tiene ser o tener un árbitro. Simplemente quiero sentar las bases de lo que, en mi modo de ver, debe ser suficiente para encender la luz amarilla.

Me pregunto, ¿qué tan federalista puede ser una controversia constitucional en la que un órgano federal, como lo es la Suprema Corte de Justicia, si bien actuando en el ejercicio de funciones de control que le atribuye el orden jurídico constitucional, resuelve problemas que sólo atañen al régimen interno de un Estado, ámbito, por propia disposición federalista, en el que los estados deben ser soberanos?

En el caso de controversias planteadas entre municipios y gobiernos estatales y poderes estatales entre sí, hay casos en que los planteamientos sí tienen un corte federalista o de constitucionalidad inmediata, como son, por citar algunos recientes:

- Los juicios entablados por los municipios de Toluca y Lerma contra el gobierno del Estado de México, por no acceder éste a transferirles el servicio de tránsito, virtud a la reforma constitucional municipal de 1999; (controversias constitucionales 326/2001 y 363/2001, falladas ambas por el Pleno de la Corte el 22 de abril de 2003).
- Aquéllos entablados por dos municipios neoleonese,
- Monterrey y Santa Catarina, en contra de la legislatura estatal por exigirles someter a aprobación de la legislatura el monto de los sueldos de sus municipios así como aquellos actos por los que dispusieran de su patrimonio inmueble; (controversias constitucionales 18 y 19/2001, falladas ambas por el Pleno de la Corte el 18 de marzo de 2003).
- Aquéllos promovidos por tres municipios sonorenses, Magdalena de Kino, Cananea y Hermosillo en contra de la respectiva legislatura, por exentar o no gravar ciertas operaciones inmobiliarias a favor de la hacienda municipal. (controversias constitucionales 13, 14 y 15/2002, falladas por el Pleno de la Corte el 20 de mayo de 2003).
- El juicio promovido por el Poder Judicial del Estado de Morelos en contra del Legislativo y Ejecutivo del mismo, para obtener pronunciamiento (en abstracto, es decir, no a propósito de algún juicio en lo particular) de la Corte, en cuanto a la constitucionalidad de que fueren sujetos enjuiciables en la vía política estatal los jueces de primera

- (controversia 33/2000, fallada el 18 de marzo de 2003);

Sin embargo, también creo que hay casos en los que el propio fallo viene a pronunciarse en ámbitos que debieran, en principio, guardarse en el cielo estatal. Ejemplos de ellos son:

- Los inherentes a juicios políticos seguidos en dicho ámbito contra funcionarios o ex funcionarios estatales, que prácticamente llegan a la Corte en una especie de segunda instancia o como si ésta fuese órgano revisor; de esta especie han sido muchos los presentados, por los que sería difícil elegir uno para exponerlo en específico.
- Aquellos conflictos limítrofes o de otra índole que se presentan entre dos municipios estatales y, una vez resueltos por la instancia estatal, llegan a la Corte también a ser revisados; entre ellos, del que derivó el célebre criterio del Caso Temixco.
- Inclusive, se ha presentado ya la hipótesis, no prevista en el propio artículo 105 constitucional, de un juicio entre dos municipios del mismo Estado, en primera y única instancia, como implica esta vía, que si bien no han resultado viables, ya hay votos

- particulares en el sentido de que debieran estimarse procedentes; si la memoria no me falla, por conflictos entre municipios mexicanos.

- También están aquéllos en los que un poder estatal se duele de la integración de otro poder.
- Como también los que la única violación constitucional aducida es violación a los artículos 14 y 16 constitucionales en virtud de la indebida aplicación de legislación local, por mencionar algunos.

No soy de la idea de que se supriman estos supuestos de la controversia constitucional, pero sí que no sea indiscriminada su procedencia.

El propio artículo 105 constitucional, a mi modo de ver, señala, como una especie o intento de limitación, que en estas hipótesis la controversia debe versar sobre *la constitucionalidad* de los actos impugnados. ¿Qué significará esa expresión?

¿Será que el constituyente al establecer esa posibilidad de acción siempre tuvo en mente que la competencia de la Corte en estas hipótesis debía circunscribirse a los

estudio de planteamientos directos de constitucionalidad?, ¿de invasión de esferas?, ¿de planteamientos en relación con aspectos orgánicos del pacto federal?

¿Será que el constituyente quiso excluir de la competencia de la Corte aquellos conflictos cuya litis fuera una cuestión que sólo involucraba Derecho estatal, léase, legalidad?

En lo personal me inclino porque éste fue el propósito; sin embargo, la opinión que prevalece, suprema y respetable, es la de la Corte.

Cuando la actual integración sentó los primeros precedentes en esta materia, el criterio adoptado fue, en términos generales, que ese máximo tribunal sólo era competente para resolver planteamientos enderezados en relación con la Constitución general, eminentemente planteamientos de invasión de esferas, pues, se dijo, con apoyo en la exposición de motivos de la reforma constitucional de 1994

antes referida, que la renovada controversia constitucional tenía por objeto la preservación del federalismo y la supremacía de la Constitución.⁽⁶⁾

Pero este criterio tuvo una vigencia muy corta, pues poco después se empezó a matizar hasta abandonarse por completo. Primero se matizó señalando que era viable el estudio de aquellos planteamientos de legalidad que estuvieran estrechamente vinculados con el planteamiento principal de constitucionalidad⁽⁷⁾; pero luego vino un difícil debate respecto al alcance de la competencia de la Corte en estos conflictos y una trascendental decisión⁽⁸⁾; misma que, bien o mal, se entendió como una necesaria elección entre federalismo, entendido como la no intromisión en el régimen interior de los estados, y la salvaguarda de la legalidad de los actos.

El debate terminó inclinándose por mayoría de votos hacia el segundo extremo. Se sostuvo que tanto ue,

(6) Controversia constitucional 33/97 promovida por el Presidente de la Gran Comisión del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Tabasco, en contra de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión fallada el 25 de agosto de 1998.

(7) La Tesis número XLIV/96 del Pleno de la Suprema Corte, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo III, correspondiente a marzo de 1996, página 320, bajo el rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ENTRE UN ESTADO Y UNO DE SUS MUNICIPIOS. A LA SUPREMA CORTE SÓLO COMPETE CONOCER DE LAS QUE PLANTEEN CON MOTIVO DE VIOLACIONES A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES AL ORDEN FEDERAL." Así como la tesis de jurisprudencia 23/97 del Pleno de la Suprema Corte, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo V, correspondiente a abril de 1997, página 134, que dispone que "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTÉN VICULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON EL ACTO O LA LEY RECLAMADOS."

(8) Controversia constitucional 31/97 promovida por el Presidente Municipal, Síndico y Regidores del Ayuntamiento de Temixco, Morelos contra del Congreso y Gobernador del Estado de Morelos fallada el 09 de agosto de 1999.

federalismo como supremacía constitucional eran valores tutelados por la controversia constitucional, aunque, ante todo, debía prevalecer la supremacía de la Constitución, para lo cual era necesario verificar la legalidad de los actos impugnados, aun cuando los posibles vicios de los mismos radicaran en cuestiones de legislación interna.

En pocas palabras, que no debía dejarse de resolver un juicio de esta índole, aun cuando el conflicto fuera sólo inherente al régimen interior de un Estado, so pretexto del federalismo, porque federalismo y legalidad eran ambos valores de la Constitución, y siendo que la supremacía constitucional debía en todo caso prevalecer, resultaba obligado determinar la regularidad legal de los actos aun cuando éstos no trascendieran de dicho ámbito.

Ciertamente la opción federalista hubiera implicado que algunas irregularidades legales, mas no constitucionales, quedaran sin posibilidad de purga, al menos conforme al andamiaje jurídico actual, cuestión esta última que, a

decir del fallo de la Corte, era de gran preocupación. Pero cierto es también que a mediano o largo plazo hubiera fortalecido a los órganos estatales como órganos terminales en lo que a su régimen interior se refiere e, igualmente, hubiera impuesto a las entidades la necesidad de crear alternativas sanas y viables para la resolución de conflictos internos, como también les habría exigido mayor cuidado del aspecto jurídico de sus actos de autoridad a autoridad. Pero el hubiera no existe.

Bajo este criterio, el estudio de *“la constitucionalidad de los actos”* no tiene límites, pues todo acto y todo planteamiento debe ser estudiado y puede llegar a ser invalidado, y así ha sucedido en no pocas ocasiones. Se han invalidado actos que no trascienden más allá del ámbito interior de los estados, a través de juicios desprovistos de algún componente de constitucionalidad, que no sea el principio de legalidad.⁽⁹⁾

Insisto, las hipótesis en comento indudablemente representan muchas ventajas, como que los conflictos políticos tienen solución

(9) Controversia constitucional 27/97, promovida por el Síndico Municipal del Ayuntamiento del Municipio de Tarimbaro, Michoacán, contra el Congreso, el Gobernador y el Secretario de Gobierno de Michoacán, fallada el 26 de enero de 1999. Controversia constitucional 32/97 promovida por el Síndico Procurador Suplente, en funciones, del H. Ayuntamiento de Valle de Bravo, Estado de México, contra Poder Ejecutivo del Estado de México, fallada el 22/02/1999. Controversia constitucional 26/97 promovida por el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia y por tanto representante del Poder Judicial del Estado de Jalisco, en contra del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, fallada el 02 de marzo de 1999. Controversia constitucional 34/97 promovida por el presidente del Consejo del Poder Judicial del Estado de Guanajuato contra la Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de Guanajuato, fallada el 11 de enero de 2000. Y otros más recientes de juicios políticos como las controversias constitucionales 23/2002, promovida por el Procurador General de Justicia del Estado de Hidalgo contra el Congreso Local de dicha entidad, fallada el 14 de marzo de 2003 y la controversia constitucional 33/2001 promovida por el Poder Judicial del Estado de Guerrero contra el Poder Legislativo de la misma entidad, fallada el 18 de marzo de 2003.

jurídica o que esa solución está garantizada por todas las garantías que representa un proceso jurisdiccional, ventajas que de suyo son una importante contribución para la preservación o buena marcha del Estado de Derecho. Más bien, lo que quisiera poner en relieve es que, con todas sus ventajas, la controversia constitucional también es un arma de dos filos.

En efecto, a través de estos juicios se permite o legitima la injerencia o participación de un órgano federal, que indudablemente actúa como órgano de control de constitucionalidad, en los asuntos que atañen al régimen interior o ámbito en el que las entidades federativas ejercen su soberanía.

Por ello, quizá no sea una osadía sostener que algunos fallos, en los que todo parece alumbramiento, tienen también sus sombras, pues en cada uno de ellos se va cediendo un reducto de régimen interior, un reducto de soberanía estatal.

Sin embargo, es preciso dejar en claro que los riesgos que corre el federalismo en virtud de la controversia constitucional **no son en lo absoluto responsabilidad de la Suprema Corte**, como

tampoco le es atribuible la posibilidad de que resuelva cuestiones intrínsecamente estatales, que, en un estricto rigor federalista, no debieran salir de los propios estados o, en otras palabras, apelando a la sabiduría popular, la ropa sucia debiera de lavarse en casa. Lo que está detrás es mucho más complejo.

Resulta innegable que la Corte, al interpretar el alcance de sus facultades en esta materia, de alguna manera ha sentado un precedente importante respecto a qué puede o no plantearse en estos juicios, pero sobre todo en qué puede pronunciarse el propio tribunal. Sus razones, opinables o convincentes, han sido ampliamente expuestas en sus fallos y siempre justificadas en aras de la supremacía de la Constitución.

Pero a este campo de posibilidades y riesgos que aquejan al federalismo, en mi personal modo de ver también confluyen, en mayor o menor grado, otros agentes. Entre ellos, pudieran estar, aventurando un poco:

- El propio constituyente permanente, por su falta de claridad al expresar en el artículo

- 105 constitucional que, en las hipótesis en comento, el juicio es “sobre la constitucionalidad de sus actos”, sin aportar también elementos que dieran luz en la interpretación de dicha manifestación; por expresar en los diversos documentos del proceso legislativo de dicho dispositivo valores como “invasión de esferas”, “supremacía constitucional”, “nuevo federalismo” y no aclarar qué entendía por ellos, ni cuál prevalecía sobre cuál; o quizá por equiparar como valores tutelados por la controversia constitucional al federalismo y la supremacía de la Constitución, provocando enorme confusión respecto a la prioridad que debe darse a cada uno de ellos.
- Al legislador ordinario, por no definir con más detalle estas atribuciones en las leyes que al efecto expidió.
- Las propias entidades federativas, que no han previsto remedios o lo han hecho de manera precaria, inviable o poco atractiva para resolver la conflictiva local de manera seria, que garantice a las actores políticos la imparcialidad, legalidad y

- objetividad en su solución.

También llevan su parte los poderes u órganos estatales y municipios que, en ocasiones, teniendo alternativas jurídicas locales para resolver sus conflictos, buscan la manera de convertir el asunto en una cuestión de jurisdicción federal para acceder a la competencia de los tribunales federales.

Quizá influya una cuestión de madurez política o una creencia cultural, no sé si fundada o infundada, de que la mejor solución para un conflicto es la que puede dar la Suprema Corte.

Quizá también los riesgos sean simplemente atribuibles a una ausencia de celo federalista por parte de los actores políticos estatales.

¿O será que tanto municipios como poderes estatales creen que no están preparados política o jurídicamente o que no están las condiciones dadas para atender lo suyo sin salir de sus fronteras?

Quizá la responsabilidad radique también en alguna medida en la academia, por no fomentar en la formación del educando un ánimo

federalista que cele los valores inherentes al federalismo, por no crear fuentes o divulgar una doctrina constitucional que sea tierra fértil para que se diserten alternativas de solución de conflictos de poder en su seno estatal.

O quizá haga falta jerarquizar los valores que salvaguarda la propia Constitución, reconociendo, por supuesto, que todos ellos son constitucionales. Igual y en esa jerarquización prevalezca el respeto al federalismo, entendido como la no participación de órganos no estatales en los asuntos netamente tales, sobre la legalidad de los actos. La jerarquización interna de los valores constitucionales, en mi opinión, en mucho colaboraría para la mejor interpretación de la propia Constitución y hay algunos indicadores de que esta posibilidad no es tan lejana.⁽¹⁰⁾

Quizá algo tenga que ver la ausencia de una política judicial manifiesta, consensada y divulgada.

En conclusión, es mucho lo que la controversia constitucional ha aportado en pro del federalismo; pero también son varias las ocasiones en que el federalismo de alguna manera ha resultado vulnerado a propósito de la controversia constitucional, y los riesgos

de que ello se repita siempre estarán latentes.

El panorama y sus disyuntivas son similares a lo que en su momento representó el juicio de amparo, para la justicia local, particularmente el amparo directo. En ese momento histórico, hace alrededor de 100 años, se apeló o justificó la participación de los tribunales federales con base en razones de “inmadurez” o de falta de preparación en los estados y otras similares.

Dijo Carranza al Constituyente:

“...El recurso de amparo, establecido con un alto fin social, pronto se desnaturalizó, hasta quedar, primero, convertido en arma política; y, después, en medio apropiado para acabar con la soberanía de los Estados; pues de hecho quedaron sujetos de la revisión de la Suprema Corte hasta los actos más insignificantes de las autoridades de aquéllos;

...hay que reconocer que en el fondo de la tendencia a dar al artículo 14 una extensión indebida, estaba la necesidad ingente de reducir a la autoridad judicial de los Estados a sus justos límites, pues bien pronto se palpó que convertidos los jueces en instrumentos ciegos de los gobernadores, que descaradamente se inmiscuían en

(10) Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón y Juan N. Silva Meza, han dejado entrever su opinión sobre la jerarquización de los valores constitucionales en el voto minoritario de la controversia constitucional 82/2001 reformas constitucionales en materia indígena, fallada el 6 de septiembre de 2002.

asuntos que estaban por completo fuera de su alcance de sus atribuciones, se hacía preciso tener un recurso, acudiendo a la autoridad judicial federal para reprimir tantos excesos...

El pueblo mexicano está ya tan acostumbrado al amparo en los juicios civiles, para librarse de las arbitrariedades de los jueces, que el Gobierno a mi cargo ha creído que sería no sólo injusto, sino impolítico, privarlo ahora de tal recurso,...⁽¹¹⁾

En esta ocasión no sé si los estados, sus poderes y municipios, están dispuestos a aceptar razones semejantes en lo que atañe a la resolución de su conflictiva interna, como también desconozco si su opinión coincide con ellas.

Los límites entre el federalismo, la supremacía de la Constitución y la competencia de los tribunales federales, en este caso, la que vía controversia constitucional tiene la Suprema Corte, no es un debate meramente teórico o abstracto, desprovisto de consecuencias. La tendencia a la que se inclinan las opiniones mayoritarias será determinante en las relaciones estados-municipios-federación, y

en la lucha permanente entre ellos por el ejercicio del poder.

Por todo esto, creo dable afirmar que un importante legado de esta integración de la Corte consiste en haber dejado en claro que la controversia constitucional, efectivamente, representa todas las innumerables ventajas que por doquier se comentan, pero que tampoco es pura bondad ni es la panacea de todos los conflictos entre autoridades como parecía en su inicio.

El legado es también haber revelado que puede ser tan bondadosa o tan riesgosa para el federalismo como los propios agentes federales, posibles actores y demandados, lo permitan, pues si bien la Corte es la que resuelve, no actúa de oficio, sino incitada por ellos.

Mas no desconozco que con estas afirmaciones me anticipo a lo que, seguramente, será objeto de valoración un poco más hacia el futuro, cuando realmente el ciclo de esta integración haya finalizado y el tiempo transcurrido permita análisis más certeros; de ahí que no me quede más que asumir los riesgos que la anticipación supone.

(11) TENA Ramírez Felipe. "Leyes Fundamentales de México 1908-1999. Vigésimo segunda edición. Editorial Porrúa. México 1999. página 746 y 751.