

LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL: PIEDRA ANGULAR DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN LA ERA DE LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS Y EL RENACIMIENTO DEL FEDERALISMO EN MÉXICO

Francisco José de ANDREA S.*

SUMARIO: I. *Consideraciones contextualizadoras*. II. *Aspectos políticos de la controversia constitucional*. III. *Aspectos jurídicos de la controversia constitucional*. IV. *Un caso paradigmático de controversia constitucional en México: el presupuesto de egresos de 2005*. V. *Consideraciones finales*.

I. CONSIDERACIONES CONTEXTUALIZADORAS

El tema que nos ocupa en este ensayo —la controversia constitucional— es probablemente uno de los tópicos de mayor complejidad temática y técnica del derecho constitucional. En el caso mexicano, dicha complejidad se profundiza aún más debido a factores y a variables propios del desarrollo no sólo constitucional sino también político y electoral de nuestro país, que a continuación esbozaremos brevemente bajo este primer apartado introductorio intitulado “Consideraciones contextualizadoras”, dejando su tratamiento detallado para el segundo apartado de este trabajo, que versará sobre los “Aspectos políticos de la controversia constitucional” que en nuestro país han incidido en la *praxis* de la controversia constitucional.

Como acertadamente han afirmado algunos especialistas, entre ellos Miguel Covián Andrade,¹ incluso desde la propia génesis del actual an-

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Covián Andrade, Miguel, “Reflexiones sobre la necesidad de reestructurar la inte-

damiaje constitucional y reglamentario de la controversia constitucional mexicana, que data de la reforma judicial del 31 de diciembre 1994, existió una confusión técnica y temática de origen —patente entre los legisladores y académicos que idearon y redactaron el proyecto de revisión constitucional que inspiró la citada reforma, así como entre algunos de los ministros de la Suprema Corte que interpretan y aplican los medios de control constitucional emanados de la citada enmienda a la carta magna— que ha teñido la evolución y la consolidación teórica y práctica de la citada herramienta procesal constitucional y cuyas consideraciones de fondo abarcarían espacios y cuartillas que superarían con mucho los límites de este estudio, y que nosotros únicamente esbozaremos en el tercer gran apartado temático de este ensayo, intitulado “Aspectos jurídicos de la controversia constitucional”.

Por lo anteriormente expresado, nos concentraremos en tres temas clave que tienen una importancia crucial, a saber:

- a) El análisis y la comprensión de algunos aspectos de corte político que influyen en el funcionamiento de las controversias constitucionales como una suerte de “puntos de contacto” entre el funcionamiento real de las controversias constitucionales y la evolución del sistema político mexicano en los últimos diez años.
- b) Los vínculos entre la controversia constitucional y los temas de la división de poderes, el federalismo mexicano y la politización del Poder Judicial.
- c) El tópico medular del cuarto gran apartado de este trabajo —intitulado “Un caso paradigmático de controversia constitucional en México”—, que es el de la controversia constitucional en materia del presupuesto de egresos 2005.

Finalmente, no podemos dejar de señalar que la “explosión” en el uso de la controversia constitucional en los tres ámbitos de gobierno —bajo un contexto tanto federal como local de gobiernos divididos y de una incipiente pero clara tendencia hacia la creación de salas constitucionales

locales, como la del Estado de México,² encargadas de las controversias constitucionales locales— nos presenta con una oportunidad única que exigirá de los magistrados, de las partes interesadas —actores, demandados y terceros interesados— y en general de todo el personal del sistema de administración de justicia local, una cada vez más sofisticada y actualizada preparación teórica y práctica en la materia de la justicia constitucional federal y local, y en especial de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad, puesto que en el pasado se ha podido observar en otras latitudes —y la nuestra no será la excepción— que la eficacia de las supremas cortes nacionales y de las salas constitucionales locales, en tratándose de controversias constitucionales, se mide precisamente por la cantidad de casos resueltos de manera independiente y fundamentada que afecten —apegados a derecho— los intereses de grupos o poderes antiguamente intocables, tendencia que se ha podido observar a nivel federal, primero de manera incipiente a partir de 1995, y, posteriormente, de manera explosiva a partir de 2000, en contraste con etapas previas de nuestra evolución jurídica en que el andamiaje político nacional conservaba en “estado de hibernación” a la controversia constitucional primitiva que estuvo vigente durante décadas hasta antes de la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994.³

² Benítez Treviño, Humberto, *La Sala Constitucional del Estado de México como expresión del federalismo del siglo XXI*, México, LV Legislatura del Estado de México, UNAM, 2005, 119 pp.

³ Según Olga Sánchez Cordero, en su ensayo “La controversia constitucional” (publicado en *Jurídica, Anuario*, 1999, pp. 507-542), de las estadísticas proporcionadas por la Unidad de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tenemos que hasta 1993 se presentaron alrededor de 60 controversias constitucionales, la mayor parte de las cuales no llegaron a resolverse por haber sido planteadas por municipios, quienes en los términos del antiguo texto del artículo 105 constitucional no tenían reconocido el carácter de poderes. Por otro lado, en una segunda etapa, de acuerdo con Salvador Valencia Carmona, en su trabajo “Las controversias constitucionales instrumento regulador del Estado mexicano” (publicado en 2004 en *Derecho constitucional. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 899-923), de 1995 al 26 de agosto de 2003 ingresaron 720 controversias, lo cual significa que en un breve lapso se superó ampliamente el escaso número de controversias que había surgido durante casi un siglo. Finalmente, la propia Unidad de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad considera que en el periodo 2004-2006 se tiene previsto que el número de asuntos que ingresen se acelere de manera considerable, debido a la incesante actividad política que se vislumbra para esos años.

Asimismo, no debe olvidarse que a partir de que en el año 2000 el estado de Veracruz revivió el espíritu federalista al crear un sistema de medios de control constitucional estatal —corriente a la que ya se añadió de manera también pionera y destacada el Estado de México— se abrió una verdadera “caja de Pandora”, en tanto que encontrándose en fase de consolidación más avanzada la construcción del sistema de medios de *control constitucional propiamente federal*, tenemos que a los juristas interesados por la justicia constitucional local les toca la tarea doblemente difícil de asegurar que en el diseño institucional del sistema de medios de control local se prevea una coexistencia armónica con la esfera federal y no una desarticulación mutua que nos conduzca a que ante una situación de duplicidad de opciones se acuda frecuentemente al expediente fácil de “federalizar” el conflicto, invocando la violación a la Constitución federal, y, por ende, preferir elegir la instancia federal antes que la local con el resultante debilitamiento del orden procesal constitucional estatal.

II. ASPECTOS POLÍTICOS DE LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL

1. *Introducción*

Es indudable que uno de los problemas fundamentales para el funcionamiento eficiente y terso de la controversia constitucional en México, radica en el hecho de que su evolución y consolidación temáticas —teoría, práctica y desarrollo legislativo— se han presentado simultáneamente con un proceso continuo y gradual de transformación política, electoral y constitucional de nuestro país. Aclaremos: la simultaneidad que en nuestra patria se ha presenciado en los últimos diez años en los citados procesos de maduración institucional —sistema político, electoral y judicial— magnifican enormemente las dificultades de la temática, de por sí extraordinariamente técnica, de la controversia constitucional.

2. *Modelo hipotético de tres escenarios institucionales que dificultan o facilitan el funcionamiento de la controversia constitucional*

A continuación acudiremos a un modelo teórico-comparativo de tres escenarios políticos y electorales en los que opera de manera diversa la herramienta procesal de la controversia constitucional.

A. Escenario autoritario de partido hegemónico y predominio del Ejecutivo sin gobierno dividido

Bajo un régimen de partido hegemónico o sin pluralismo democrático las controversias constitucionales serán consistentemente un instrumento meramente semántico pero sin aplicación práctica en la administración de justicia, debido al dominio político, electoral, social, económico e institucional de un grupo o partido político, o bien, debido al predominio del Poder Ejecutivo respecto de los otros dos poderes.

B. Escenario de alternancia o transición con gobiernos divididos incipientes

Bajo un sistema político electoral en etapa de alternancia o transición en el que se presencia la existencia de gobiernos divididos incipientes—tanto a nivel federal como local—, lo que se observa en el funcionamiento de las controversias constitucionales es una carencia de fluidez, claridad y rapidez procesales, que se complica con la existencia de discusiones y debates públicos entre las partes oficialmente enfrentadas, así como un cuestionamiento sobre la falta de imparcialidad de los ministros o magistrados encargados de conocer y resolver las propias controversias que proviene de la existencia de inclinaciones partidistas o ligas de padrinazgo político en los nombramientos o designaciones de ministros o magistrados de las cortes supremas o salas constitucionales, que impiden, a su vez, la imparcialidad y neutralidad en la administración de justicia en materia de controversias constitucionales.

El anterior sería el escenario más difícil y peligroso para el funcionamiento de las controversias constitucionales, pues se requiere de una gran madurez, visión e imparcialidad tanto de las primeras generaciones de jueces encargados de resolver las propias controversias, como de las partes involucradas y también del personal que integra los cuerpos judiciales que administran la justicia constitucional, con el fin de evitar politizar temas esencialmente jurídicos.

Asimismo, este ambiente de inmadurez institucional tiende a ser magnificado por una correspondiente ignorancia mediática sobre un tema técnico constitucional todavía en proceso de maduración en dichas sociedades.

C. *Escenario de madurez institucional integral con tradición de gobiernos divididos cíclicos*

Finalmente, en el escenario ideal se da una madurez plena de instituciones políticas y electorales democráticas —elecciones transparentes organizadas por instituciones imparciales y consolidadas, gobiernos divididos cíclicos, y opinión pública y medios maduros y conocedores de la temática— que facilita un funcionamiento terso, claro y procesalmente ágil de la controversia constitucional, que es conducida por un carril institucional fundamentalmente jurídico y no politizado.

3. *Fragilidad de la cultura y las tradiciones jurídicas y escasez de juristas expertos especializados en materia de justicia constitucional*

A los anteriores aspectos debe añadirse también la falta de tradiciones jurídicas establecidas en un país que permitan la existencia de juristas, ministros, magistrados, abogados postulantes y asesores jurídicos que dominen a cabalidad el tema de las controversias constitucionales en sus vertientes teórico-práctica y legislativa, para no añadir el elemento de la ignorancia o el desconocimiento técnico a la volátil mezcla de la sincronicidad de procesos de maduración institucional políticos, electorales y constitucionales.

4. *La “resistencia” sui generis del gobierno foxista a los procesos simultáneos de maduración de la justicia constitucional y del resurgimiento del espíritu federalista mexicano*

Un elemento *sui generis*, particular al caso mexicano, es que además de los aspectos políticos arriba citados, tenemos el hecho de que, curiosamente, aunque en la mayoría de los países en vías de alternancia o transición normalmente los elementos o los “focos de resistencia” provienen del antiguo régimen, en México, al menos en el lapso 2004-2006, la resistencia emanó fundamentalmente del titular del Poder Ejecutivo Federal, quien nunca comprendió su papel en el proceso tanto político-electoral como en el de la consolidación del sistema de justicia constitucional mexicano e invadió esferas competenciales y ejerció presiones

sobre los protagonistas de la trama, tanto los institucionales —los poderes Legislativo y Judicial federales— como los individuales —ministros, abogados—, inclinación que, por otro lado, ya era visible —vale la pena mencionarlo— desde su administración como gobernador de Guanajuato, cuando

Vicente Fox, el republicano, el hombre que se dice convencido sobre la estricta división de poderes, mostró en Guanajuato otro rostro en sus cuatro años de gobierno. Marginó y confinó al Congreso local a una función utilitaria; le vetó leyes contrarias a su proyecto político personal, y lo eludió, cuantas veces quiso, mediante la expedición de decretos gubernamentales para crear nuevos programas y entidades públicas. Al Poder Judicial lo construyó a su modo, después de que exigió la renuncia de los 14 magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del estado, con los argumentos de que “a nuevo gobernador correspondía nuevo tribunal” y que era “necesario contar con una mejor justicia”.⁴

III. ASPECTOS JURÍDICOS DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

1. *Introducción*

Como es obvio, el apartado de aspectos jurídicos de este trabajo está constreñido en esta ocasión debido a limitaciones de espacio, por lo que las consideraciones detalladas sobre la clasificación de las múltiples modalidades y posibilidades de las controversias previstas por el artículo 105 constitucional —que conforman un amplísimo abanico de supuestos— sólo será referida a continuación de manera enunciativa y con un doble fin: en primer término, recordar la variopinta gama de conflictos y de órdenes jurídicos que pueden llegar a ser parte de una controversia constitucional bajo el marco jurídico mexicano actual, y, en segundo lugar, establecer un punto de partida para el desarrollo, ése sí más generoso y detallado, de algunas propuestas de reforma del actual marco jurídico de las controversias constitucionales en nuestro país y que abarcará dos subrubros fundamentales, a saber:

⁴ Romero, Ismael, “Guanajuato, el verdadero rostro del poder”, *El Universal*, sábado 12 de agosto de 2000, sección Nación, p. 10.

- a) La clasificación de las controversias constitucionales en México y los efectos generales de la declaratoria de inconstitucionalidad.
- b) La polémica sobre la llamada “excepción de la materia electoral” y la politización de la justicia.

2. *La clasificación de las controversias constitucionales y los efectos generales de la declaratoria de inconstitucionalidad*

Desde nuestro punto de vista, la clasificación más didáctica y lógica de las controversias constitucionales bajo el actual marco constitucional vigente en México, es la sugerida —era de esperarse— por un distinguido experto procesalista, Ignacio Ovalle Favela,⁵ según el cual las controversias constitucionales pueden clasificarse en dos grandes conjuntos, a saber: *internas* y *externas*, dividiéndose estas últimas en *horizontales* y *verticales*.

Conviene destacar, asimismo —antes de entrar al rubro que desglosa la clasificación citada—, que su depuración se encuentra muy avanzada salvo algunos “ajustes” y “precisiones” de tipo conceptual como el muy reciente, resultado de una célebre controversia constitucional desechada, por cierto, “por notoriamente improcedente”, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en votación dividida (6 votos contra 5) en tratándose del caso de la controversia constitucional presentada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en contra de los efectos de la decisión de la Cámara de Diputados de desaforar al jefe de gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador. Por otro lado, al resolver los recursos de reclamación interpuestos por la Cámara de Diputados y la Procuraduría General de la República en contra del acuerdo de la ministra instructora, Olga Sánchez Cordero, en el que se admitió la citada demanda, predominó el criterio de la mayoría de que “la Constitución no considera al Distrito Federal como un estado, ni a su jefe de gobierno como gobernador, por lo que no había argumentos para analizar la controversia constitucional”.⁶

⁵ Cfr. Ovalle Favela, José, *Teoría general del proceso*, presentación de Sergio García Ramírez, 5a. ed., México, Oxford University Press, 2003, pp. 79-81.

⁶ Aranda, Jesús, “Revés de la Corte a ALDF: AMLO no es gobernador”, *La Jornada*, viernes 20 de mayo de 2005.

A. *Controversias constitucionales internas*

Las *controversias constitucionales internas* son las que se dan entre los diversos poderes de un mismo ente, esto es, al interior de la Federación, en un estado de la República o bien al interior del Distrito Federal. Bajo este grupo se localizan los siguientes supuestos, según la fracción I del artículo 105 constitucional:

- 1) En el ámbito de la Federación:
 - a) El Poder Ejecutivo *vs.* el Congreso de la Unión.
 - b) El Poder Ejecutivo *vs.* la Cámara de Diputados.
 - c) El Poder Ejecutivo *vs.* el Senado de la República.
 - d) El Poder Ejecutivo *vs.* la Comisión Permanente (según el inciso *c* del artículo 105-I constitucional).

- 2) En el ámbito de un estado de la República:
 - a) El Poder Ejecutivo *vs.* la Cámara de Diputados del estado.
 - b) El Poder Ejecutivo *vs.* la Diputación o Comisión Permanente del Congreso del estado.
 - c) El Poder Ejecutivo *vs.* el Tribunal Superior de Justicia del estado.
 - d) La Cámara de Diputados *vs.* el Tribunal Superior de Justicia del estado.
 - e) La Diputación o Comisión Permanente del Congreso *vs.* el Tribunal Superior de Justicia del estado (según el inciso *h* del artículo 105-I constitucional).

- 3) En el ámbito del Distrito Federal:
 - a) El jefe de gobierno *vs.* la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
 - b) El jefe de gobierno *vs.* la Diputación Permanente de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
 - c) El jefe de gobierno *vs.* el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

- d) La Asamblea Legislativa *vs.* el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
- e) La Diputación Permanente de la Asamblea Legislativa *vs.* el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (inciso *k*, artículo 105-I constitucional).

B. *Las controversias constitucionales externas*

Las *controversias constitucionales externas* se dan entre los propios entes entre sí, incluyendo por supuesto a los municipios, y se pueden dividir en horizontales y verticales.

a. *Controversias constitucionales horizontales*

Las *controversias horizontales* son las que se presentan entre órganos del mismo nivel de descentralización política. En este sentido, se despliegan tres posibilidades:

- a) Un estado *vs.* otro estado.
- b) Un estado *vs.* el Distrito Federal.
- c) Un municipio de un estado *vs.* otro municipio de un estado distinto (incisos *d*, *e* y *g* del artículo 105-I constitucional).

b. *Controversias constitucionales verticales*

Las controversias propiamente *verticales* se dan cuando los entes involucrados tienen un nivel diferente en la organización política, y encontramos seis posibilidades:

- a) La Federación *vs.* un estado.
- b) La Federación *vs.* el Distrito Federal.
- c) La Federación *vs.* un municipio.
- d) El Distrito Federal *vs.* un municipio.
- e) Un estado *vs.* un municipio del mismo estado.
- f) Un estado *vs.* un municipio de otro estado (incisos *a*, *b*, *f*, *i* y *j* del artículo 105-I constitucional).

Ahora bien, tiene la mayor importancia destacar que bajo la última clasificación de controversias constitucionales propiamente verticales, se despliega a su vez —siguiendo la conceptualización de Héctor Fix-Fierro—⁷ una última subdivisión de las controversias constitucionales según sean de “arriba hacia abajo” o de “abajo hacia arriba”, dependiendo de si la acción procesal emana de un órgano o ente de “mayor ámbito normativo” a uno de “menor ámbito normativo”.

Todas las anteriores consideraciones son indispensables para finalmente entender las diversas posibilidades de los *efectos de las sentencias* que resuelven controversias constitucionales y que pueden tomar una de dos formas:

C. *Efectos generales o erga omnes*

Los efectos generales se producen si se cumplen las siguientes condiciones:

- a) Que se decrete la inconstitucionalidad de una *norma* de carácter general, y no de *actos* propiamente dichos.
- b) Que se trate de controversias constitucionales *internas y externas, de tipo vertical, con un actor de “mayor ámbito normativo” vs. un demandado de “menor ámbito”*, como podría ser el caso de la Federación impugnando disposiciones de un estado o municipio, o el estado impugnando normas de un municipio.
- c) Las sentencias deben ser aprobadas con el voto de por lo menos ocho ministros —puesto que de lo contrario se declararán desestimadas—.

D. *Efectos particulares o inter partes*

Los efectos netamente particulares se dan, por exclusión, en todas las demás hipótesis; es decir, cuando se presenten controversias constitucionales *externas, de tipo horizontal y de tipo vertical, con un actor de “me-*

⁷ Cfr. “La defensa de la constitucionalidad de la reforma judicial de 1994”, *Reforma Constitucional en México y en Argentina*, México, UNAM, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, 1996, pp. 41-57.

nor ámbito normativo” vs. un demandado de “mayor ámbito normativo”; verbigracia, un municipio impugnando normas o actos de un estado, o un estado impugnando normas de la propia Federación (artículos 105 constitucional, penúltimo y último párrafos de su fracción I; y 42 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional).

Ahora bien, como se puede deducir tanto de la anterior clasificación integral como de los comentarios hechos sobre ésta, la dinámica orgánica, normativa y temática del muy amplio abanico de hipótesis de controversias constitucionales factibles en nuestro país encierra una riqueza y complejidad jurídica que —cabe recordar— comenzó a desarrollarse a partir de 1995 y *ha crecido explosivamente en el periodo 2000-2006*, dando por resultado un cúmulo casuístico y social que nos permite contar ya con un cuerpo maduro de sentencias para el inicio de una “moderación” más sofisticada del andamiaje teórico, legislativo y jurisprudencial propio de la experiencia mexicana.

En otras palabras, la gama fenomenológica de casos es —en especial en algunas de las hipótesis enumeradas— lo suficientemente variada y compleja como para permitir lo que nosotros llamaríamos su *racionalización jurídico constitucional* mediante una labor conjunta de los mejores especialistas en derecho procesal constitucional —mediante estudios y doctrina—, ministros de la Suprema Corte —vía sus sentencias—, y por supuesto los legisladores, estos últimos encargados de transformar mediante reformas legislativas el sistema contenido en el artículo 105 y su respectiva Ley Reglamentaria.

En este sentido, y con respecto a la clasificación de las controversias constitucionales y los efectos generales de la declaratoria de inconstitucionalidad, nos permitimos expresar que ya es urgente una reforma legislativa constitucional respecto al llamado “principio de relatividad” de las sentencias, puesto que bajo el marco normativo actual se puede configurar, bajo ciertas hipótesis, la declaración de inconstitucionalidad de una norma por una mayoría de ministros —sin llegar a ser la calificada que se exige— y, no obstante, continuarse aplicando la norma de que se trate con todas sus consecuencias. A mayor abundamiento, si llegamos a un acuerdo respecto a que *la fuerza motriz fundamental de la controversia constitucional consiste en proteger el orden y la regularidad constitucional de las competencias y atribuciones de los órganos y poderes públicos*, entonces resulta lógico proponer —vía una enmienda legislativa—

la validez de una mayoría simple en la votación para lograr la declaratoria de inconstitucionalidad con efectos generales.⁸

3. *La polémica sobre la excepción de la materia electoral y la politización de la justicia*

En la dinámica procesal de las controversias constitucionales pueden solventarse ya sea actos o disposiciones generales, con excepción de los que versan sobre la materia electoral (párrafo primero de la fracción I del artículo 105 constitucional, así como artículo 19, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional). Ahora bien, para una corriente de especialistas, la anterior disposición tiene como fin evitar que a través de las controversias constitucionales se puedan plantear conflictos de atribuciones en asuntos de naturaleza electoral para evitar la llamada “politización” de la *litis*, lo que produce como resultado un “campo de indefensión constitucional”.⁹

Por otro lado, hay una corriente de pensamiento —a la que nos adherimos— que refuta las anteriores consideraciones con argumentos de derecho comparado de latitudes en las que una larga experiencia y acumulación de casos reales han permitido desarrollar sólidamente lo que en la teoría constitucional comparada se conoce como la “doctrina de la cuestión política”,¹⁰ que establece de manera contundente, clara y elocuente que la regla de que una “cuestión política” no es justiciable en los tribunales federales requiere, en primer término, el otorgamiento de un significado especial al término “político”.

En el anterior sentido, por ejemplo, en los Estados Unidos de América —de cuyo derecho constitucional abrevamos acertadamente los mexicanos para inspirar nuestra normatividad en materia de sistema presidencial, supremacía constitucional y sistema federal, y respecto a quienes debemos abstenernos de extrapolar en automático algunas otras figuras e

⁸ Herrera García, José, “Algunas propuestas de reforma a la controversia constitucional en el contexto de la función de jurisdicción constitucional en México”, *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 286.

⁹ *Ibidem*, p. 282.

¹⁰ Van Alstyne, Arvo *et al.*, *Sum and Substance of Constitutional Law*, 3a. ed., CES, 1982, pp. 39 y 40.

instituciones jurídicas incompatibles con nuestras tradiciones jurídicas— la doctrina no prohíbe a la Corte Suprema decidir “casos políticos” como tales, ya que es obvio que muchas, si no la gran mayoría, de las decisiones constitucionales tienen una naturaleza “política” en un sentido amplio, puesto que implican consecuencias políticas que incluyen la invalidación de acciones y decisiones de funcionarios electos, y establecen los parámetros jurídicos bajo los cuales una futura acción oficial puede ser tomada.¹¹

A mayor abundamiento, la *doctrina de la cuestión política* funciona fundamentalmente como una técnica discrecional¹² a través de la cual la Suprema Corte estadounidense puede evitar conocer de asuntos que son considerados especialmente inconvenientes para la toma de una determinación o resolución judicial. Tal inconveniencia puede surgir a partir de tres criterios fundamentales, a saber:

- 1) Una clara delegación de autoridad constitucional a alguna otra agencia o entidad gubernamental que no sean los tribunales federales para tomar una decisión final sobre el asunto respectivo.
- 2) Una falta de parámetros jurídicos operables judicialmente para resolver la cuestión.
- 3) La necesidad de que los tribunales respeten y brinden efectividad a las decisiones de ramas iguales (*co-equal*, como serían el Ejecutivo y el Legislativo federales tanto en Estados Unidos como en México) del gobierno que actúan en el ámbito de su respectiva autoridad constitucional con el fin de prevenir enfrentamientos bochornosos, confusión o frustración, incluso a nivel de políticas nacionales. En este sentido, cabe recordar como ejemplo paradigmático el conflicto en materia del presupuesto de egresos de 2005 en México.

Ahora bien, en la aplicación práctica de los anteriores lineamientos a una decisión específica, queda claro que la llamada *doctrina de la cuestión política* fue desarrollada fundamentalmente para implementar en la realidad el principio de la separación de poderes, evitando el involucramiento —mediante resoluciones o sentencias judiciales— respecto a asuntos que pueden ser mejor decididos por alguna otra rama del gobierno.

¹¹ *Idem.*

¹² *Idem.*

Finalmente, la determinación respecto a si un asunto es o no es apropiado y, por lo tanto, “justiciable” implica un análisis cuidadoso de la naturaleza del asunto y de la competencia relativa de los tribunales para decidir sobre éste, con base en criterios aceptables y racionales. Tal determinación es, en buena medida, un acto que exige una evaluación de las consecuencias prácticas tanto de la aceptación como del rechazo de un asunto como “apropiado” en razón de su materia para el conocimiento de una Suprema Corte o Tribunal, e implica la necesidad de una evaluación sobre la conveniencia política respecto a si sería “prudente” para dicha Corte o Tribunal el decidir o rechazar decidir sobre el asunto en cuestión.

En resumen, la Suprema Corte de los Estados Unidos de América, durante décadas, ha observado la citada doctrina de la cuestión política para discrecionalmente excusarse de conocer y de decidir sobre casos o controversias cuya naturaleza misma ocasionaría una invasión competencial o un enfrentamiento entre poderes constituidos que eventualmente erosionaría su propio prestigio e imparcialidad y no sólo no ayudaría a resolver el conflicto eminentemente político, sino que lo agravaría irremediablemente.

Sirvan las anteriores consideraciones como una contribución a la polémica desatada por quienes desearían ver involucrada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México en asuntos propios de la materia electoral o en algunos otros que sin ser “sustantivamente electorales” llevan, sin embargo, el sello indeleble de una inevitable politización, como es el caso de la controversia constitucional paradigmática de la actualidad que se refiere al presupuesto de egresos 2005, y que trataremos en detalle en el cuarto gran apartado de este ensayo.

Así pues, en vista de las anteriores consideraciones, proponemos:

- a) Conservar la proscripción constitucional para admitir el estudio de asuntos electorales bajo la plataforma de la controversia constitucional.
- b) Analizar profundamente la posibilidad de incorporar a nuestro sistema de justicia constitucional una fórmula mexicana de la referida “doctrina de la cuestión política” anglonorteamericana que desarrollase una clasificación de asuntos esencialmente electorales, así como de asuntos que sin pertenecer formalmente a la esfera electoral,

esconden el potencial de una “politización de la justicia” que en la práctica socavaría la división de poderes y/o el espíritu federalista.

IV. UN CASO PARADIGMÁTICO DE CONTROVERSI CONSTITUCIONAL EN MÉXICO: EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE 2005

1. *Argumentos que despejan las falsas dudas y debate en el caso de la controversia constitucional sobre el presupuesto de egresos de 2005*

A continuación presentaremos cuatro breves argumentos que apuntalan la postura que sostiene que en el caso del presupuesto de egresos 2005, el Poder Ejecutivo Federal, mal aconsejado y de manera precipitada, complicó y enredó irresponsablemente un conflicto constitucionalmente inexistente —el listado constitucional vigente de las facultades de la Cámara de Diputados es preciso e incontrovertible—, al invadir la esfera competencial de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

No se trata, pues, de venir a repetir aquí la trillada —pero sin embargo indisputable— frase pronunciada en su momento por el propio Fox de que “el presidente propone y el Congreso dispone”, sino de aportar de manera precisa y breve argumentos y observaciones frescas y sólidas que ayuden a finiquitar un debate fundamental para el futuro de la división de poderes y del federalismo en México, ante una contraparte sorda que —como fue Fox— perdió una oportunidad única, ya al final de su mandato, de desempeñar un papel positivo y memorable en la construcción de un nuevo esquema de división de poderes fundado en la lógica de la naturaleza intrínseca del catálogo de facultades propias de cada uno de los poderes constitucionalmente establecidos, bajo la actual lógica de un escenario de gobiernos divididos en los niveles federal, local y municipal, que además contribuyera a inyectar vigor al nuevo espíritu federalista que también estamos presenciando en los últimos años y al cual se resistió Fox, pretendiendo imponer su voluntad centralista sobre el mosaico nacional de necesidades y opiniones representado por la Cámara de Diputados federal.

A. *Quinientos diputados responsables piensan mejor que un presidente obcecado*

A nivel comparativo impera tradicionalmente —en tratándose de temas en los que la cámara baja de un Congreso debe tener la última palabra— el argumento lógico e incontrovertible de que “muchas cabezas piensan mejor que una sola” y están mejor dispuestas para tomar decisiones cruciales para un país en materia presupuestal, en especial cuando el escenario mexicano de 2005 nos presentaba por un lado a la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados federal con 500 diputados, entre ellos varios ex secretarios de Estado y algunos economistas reconocidos internacionalmente, y por el otro lado a un solitario y extraviado presidente de la República consuetudinariamente incompetente, como lo fue cuando regañó públicamente a los diputados por fijar un precio promedio del petróleo que, como el paso del tiempo ha demostrado, era prudente, teniendo la razón la mayoría de la Cámara y quedando en evidencia el error garrafal de Fox, o bien cuando repetidamente destruyó la antiguamente excelente reputación del sector encargado de las relaciones exteriores de nuestro país con pifias bochornosas como las de los asuntos de las relaciones con Cuba, la búsqueda de la Presidencia de la OEA, o la declaración sobre los afroamericanos. ¿No basta este breve listado para convenir a cualquiera de que las 500 cabezas de la Cámara de Diputados son más confiables para tener la última palabra en materia presupuestal que la de un solo individuo?

B. *La naturaleza eminentemente representativa de la Cámara de Diputados y el mosaico de regiones y opiniones que representa vs. la representatividad limitada del titular del Ejecutivo Federal*

Debe destacarse y repetirse ante la opinión pública nacional que la Cámara de Diputados debe tener la última palabra en materia del presupuesto de egresos, porque además de que el número superior de sus integrantes asegura una mejor toma de decisiones, está el hecho de que sus 500 integrantes provienen de las 32 entidades federativas, lo que le brinda a la cámara baja una “calidad representativa” inmejorable que refleja el sentir y las necesidades de la inmensa mayoría de los “rincones” que

componen nuestra patria, en contraste con la limitada representatividad y visión personal de un presidente.

C. La característica de la frescura de la representatividad más reciente que ostenta siempre una Cámara de Diputados

Volviendo a 2005, el hecho de que los integrantes de LIX Legislatura de la cámara baja del Congreso de la Unión hayan sido elegidos tres largos años después que el propio Fox, le brindó —en esa coyuntura— una característica fundamental y decisiva a la naturaleza misma de la representatividad que ostentan los diputados, cuya elección constituyó precisamente un rechazo popular nacional a los primeros tres años de la administración de Vicente Fox. En otras palabras, los electores mexicanos que enviaron a sus curules a los 500 diputados de la citada Legislatura repudiaron mediante su voto las decisiones y políticas públicas de Vicente Fox Quesada, negándole —fundamentalmente a él, en lo personal— la mayoría legislativa que pregonaba iba a obtener y necesitaba para impulsar sus proyectos legislativos. El mandato fue claro y contundente y tres años más reciente que el que se le dio en su momento al propio Fox: el país reprobó la gestión de Fox y le negó la confianza indispensable para continuar por la senda foxista, prefiriendo depositar su confianza en los diputados provenientes de los partidos políticos que en una proporción adversa al presidente eran los depositarios de la confianza de la mayoría de los mexicanos, en especial en los asuntos de la distribución del dinero de los mexicanos.

D. Cajón de sastre de argumentos provenientes del derecho comparado

Bajo este cuarto y último bloque de argumentos, presentaremos brevemente algunas consideraciones emanadas de las decisiones de la Suprema Corte estadounidense que en materia presupuestal han establecido pautas que apuntalan nuestra visión de que la última palabra en este tema debe ser la de la cámara baja del Congreso de la Unión. En esencia, la Suprema Corte de los Estados Unidos añejamente se ha referido al concepto del bienestar general¹³ como fundamental en su postura jurisprudencial.

¹³ Véase Van Alstyne, Arvo *et al.*, *op. cit.*, nota 10, pp. 115 y 116.

dencial, que le brinda preferencia y capacidad de decisión de última instancia al Congreso en materia presupuestal. El alegato descansa sobre el hecho incontrovertible de que el citado bienestar general de una nación diversa geográfica, racial y socialmente, queda más protegido en el seno de un poder eminentemente representativo con renovación más frecuente y con una naturaleza ampliamente colectiva, por encima del poder a veces más limitado y unipersonal que es el Poder Ejecutivo.

Asimismo, es notoria la reticencia —vinculada también en parte a la adopción de la llamada “doctrina de la cuestión política” antes citada en este trabajo— de la propia Suprema Corte estadounidense para involucrarse en el tema del llamado “poder de la bolsa”, por lo cual la Constitución estadounidense en su artículo 1o., sección 8, delega al Congreso la facultad para establecer y cobrar impuestos, derechos y otros gravámenes, así como para pagar las deudas y proveer para la defensa y el bienestar común de los Estados Unidos de América.¹⁴ Esta cláusula establece una liga fundamental entre *el poder impositivo* y *el poder para ejercer el gasto*, que ha sido la fuente de un enorme volumen de legislación federal que autoriza el uso de recursos para una gran variedad de propósitos. Curiosamente, a pesar de la importancia práctica del “poder sobre la bolsa”, existen relativamente pocas decisiones judiciales que interpreten su ámbito o definan sus limitaciones, debido fundamentalmente a que la Corte supone como premisa fundamental que los ejercicios de facultades y poder de la rama legislativa en materia presupuestal se presupone siempre acompañado por una presunción implícita de validez debido a la naturaleza multicitada del Congreso y reforzada por el rechazo judicial a adentrarse en el conocimiento de controversias constitucionales en este tema.¹⁵

En resumen, y llevando los anteriores argumentos de derecho comparado al terreno presupuestal mexicano, cabe hacer las siguientes anotaciones:

- a) Las modificaciones hechas por la Cámara de Diputados al presupuesto de egresos 2005 versaron *precisamente sobre temas que inciden de manera directa y natural sobre el bienestar nacional en México*, esto es, las reasignaciones a rubros vinculados con el sec-

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ *Idem.*

tor salud, carretero y educativo, que, por otro lado, en términos porcentuales impactaron sólo de manera minúscula en el presupuesto de egresos total para el año 2005; *atienden y protegen precisamente el valor máximo al que debe atender un gobierno democrático responsable: el bienestar nacional.*

- b) Recordando las consideraciones antes referidas en el cuerpo de este trabajo sobre la llamada “doctrina de la cuestión política” anglo-norteamericana y aplicándolas al escenario mexicano, tenemos que bajo el contexto nacional la controversia constitucional en materia del presupuesto de egresos 2005 fue un asunto que enfrenta claramente a los tres poderes constituidos entre sí, y tuvo el potencial peligroso y visible de perjudicar los intereses de la mayoría de los mexicanos, por lo que habría sido dable pensar en una argumentación eminentemente jurídica y lógica con base en ejemplos comparativos y un análisis del contexto mexicano mediante el cual el Poder Judicial —léase la Suprema Corte de Justicia de la Nación— podría haber evitado involucrarse en el conocimiento de raíz del conflicto, puesto que era diáfaramente previsible que la Corte corría un enorme riesgo de “politizar” la controversia, enfrentándose a los restantes poderes y viendo debilitada su necesaria e indispensable reputación intachable ante la sociedad mexicana.

V. CONSIDERACIONES FINALES

- 1) En la actualidad, el *corpus* del derecho procesal constitucional mexicano se encuentra en un acelerado proceso de formación que lo consolidará en los próximos años. En este sentido, las controversias constitucionales que se han presentado y resuelto desde 1995 hasta 2006, y las que sigan, irán moldeando un *corpus* de decisiones que enmarcarán el pensamiento constitucional mexicano en una gran variedad de temas: presupuesto de egresos, ámbitos competenciales y veto presidencial, así como en temas más frívolos, como el horario de verano.
- 2) La agitada dinámica evidente en el derecho procesal constitucional mexicano también producirá efectos colaterales en la enseñanza del derecho, en los libros de derecho y hasta en el tipo de destrezas y habilidades necesarias en los abogados postulantes y en los jueces.

- 3) La sociedad mexicana está aprendiendo —con algunos sinsabores y algo de aprehensión— a ver el derecho constitucional como una disciplina *viva, palpitante y dinámica*, y no sólo como una rama del conocimiento congelada en los tratados de derecho y en los códigos y leyes.
- 4) La eficacia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de las salas constitucionales locales, en tratándose de controversias constitucionales, se mide hoy en día precisamente por la cantidad de casos resueltos de manera independiente y fundamentada que afecten —apegados a derecho— los intereses de grupos o poderes antiguamente intocables, en contraste con etapas previas de nuestra evolución jurídica en que el andamiaje político nacional conservaba en “estado de hibernación” a la controversia constitucional primitiva que estuvo vigente durante décadas hasta antes de la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994.
- 5) A partir de que en el 2000 el estado de Veracruz revivió el espíritu federalista al crear un sistema de medios de control constitucional estatal —corriente a la que ya se añadió de manera también pionera y destacada el Estado de México— se abrió una peligrosa etapa del derecho procesal constitucional, en tanto que encontrándose en fase de consolidación más avanzada la construcción del sistema de medios de *control constitucional propiamente federal*, tenemos que a los juristas interesados por la *justicia constitucional local* les toca la complicada tarea de asegurar que en el diseño institucional del sistema de medios de control local se prevea una coexistencia armónica con la esfera federal y no una desarticulación mutua que nos conduzca a que ante una situación de duplicidad de opciones se acuda frecuentemente al expediente fácil de “federalizar” el conflicto, invocando la violación a la Constitución federal, y por ende preferir elegir la instancia federal antes que la local, con el resultante debilitamiento del orden procesal constitucional estatal.
- 6) Uno de los problemas fundamentales para el funcionamiento eficiente y terso de la controversia constitucional en México, radica en el hecho de que su evolución y consolidación temáticas se han presentado paralelamente con un proceso continuo y gradual de transformación política, electoral y constitucional.
- 7) Bajo un sistema político electoral en etapa de alternancia o transición en el que se presencia la existencia de gobiernos divididos in-

cipientes —tanto a nivel federal como local—, lo que se observa en el funcionamiento de las controversias constitucionales es una carencia de fluidez, claridad y rapidez procesales, complicado con la existencia de enfrentamientos, discusiones y debates públicos entre las partes oficialmente enfrentadas, así como un cuestionamiento de la falta de imparcialidad de los ministros o magistrados encargados de conocer y resolver las propias controversias, que proviene de la existencia de inclinaciones partidistas o ligas de padrinazgo político en los nombramientos o designaciones de ministros o magistrados de las cortes supremas o salas constitucionales.

- 8) En México, es obvia la falta de tradiciones jurídicas que generen la existencia de juristas, ministros, magistrados, abogados postulantes y asesores jurídicos que dominen a cabalidad el tema de las controversias constitucionales desde las vertientes teórico-práctica y legislativa, para no añadir el elemento de la ignorancia o el desconocimiento técnico a la volátil mezcla de la sincronidad de procesos políticos, electorales y constitucionales de maduración institucional.
- 9) Un elemento *sui generis*, particular al caso mexicano, es el hecho de que, curiosamente, aunque en la mayoría de los países en vías de alternancia o transición normalmente los elementos o los focos de resistencia provienen del antiguo régimen, en México, en el bienio 2004-2005, por ejemplo, la resistencia emanó fundamentalmente del titular del Poder Ejecutivo Federal, que no comprendió su papel en el proceso tanto político-electoral como en el de la consolidación del sistema de justicia constitucional mexicano e invadió esferas competenciales y ejerció presiones indebidas sobre los protagonistas de la trama.
- 10) Dado que la fuerza motriz fundamental de la controversia constitucional consiste en proteger el orden y la regularidad constitucional de las competencias y atribuciones de los órganos y poderes públicos, entonces resulta lógico proponer —vía una enmienda legislativa— la validez de una mayoría simple en la votación para lograr la declaratoria de inconstitucionalidad con efectos generales.
- 11) La llamada “doctrina de la cuestión política”, de origen angloamericano, fue desarrollada fundamentalmente para implementar en la realidad social el principio de la separación de poderes, evitando el involucramiento —mediante resoluciones o sentencias judiciales—

en asuntos que pueden ser mejor decididos por alguna otra rama del gobierno.

- 12) Durante décadas la Suprema Corte de los Estados Unidos de América ha observado la doctrina de la cuestión política para discrecionalmente excusarse de conocer y de dirimir sobre casos o controversias cuya naturaleza misma ocasionaría una invasión competencial o un enfrentamiento entre poderes constituidos, lo que eventualmente erosionaría su propio prestigio e imparcialidad y no sólo no ayudaría a resolver el conflicto eminentemente político sino que lo agravaría irremediabilmente.