

¿Qué es una controversia constitucional?

MANUEL GONZALEZ OROPEZA

El presidente Ernesto Zedillo anunció en la inauguración del Foro Nacional "Hacia un Auténtico Federalismo" el pasado 29 de marzo que pronto enviaría una ley reglamentaria del artículo 105 constitucional que, desde octubre de 1869, ha esperado una ley que le dé operatividad. Esta disposición constitucional reformada en diciembre de 1994 es la regla para dirimir controversias en nuestro sistema federal, cuando surge una diferencia entre la Federación, los estados y los municipios. Por fin, los niveles de gobierno tendrán a su alcance medios jurídicos para resolver discusiones sobre la constitucionalidad de sus atribuciones.

Aunque en el pasado se habían resuelto un buen número de controversias, como la planteada por la Federación contra el estado de Oaxaca en 1932 respecto del sitio arqueológico de Monte Albán, los precedentes habían sido desfavorables hacia los estados y los municipios; a partir del juicio de amparo promovido por el ayuntamiento de Mexicali contra el gobierno del estado de Baja California en 1992, una controversia sobre fondos públicos propiciada por cuestiones partidistas, puso en evidencia que el municipio se encontraba en estado de indefensión pues no había medio legal que pudiera utilizar para defender su patrimonio.

Por ello, la reforma al artículo 105 constitucional de diciembre de 1994, subsanó esta grave deficiencia y consideró que los municipios podrían acudir al juicio especial denominado "controversia constitucional", planteado sólo ante la Suprema Corte de Justicia, para resolver controversias que pudieran tener los niveles de gobierno del Estado Federal Mexicano, o como escribiera Francisco Zarco en su editorial publicado por El Siglo Diez y Nueve el 11 de octubre de 1869, que fuera la Suprema Corte de Justicia la encargada de resolver los conflictos de competencia en un sistema federal.

De los casos de controversia constitucional que se sustanciaron antes de la reforma de 1994, podemos colegir que sus precedentes han fijado lineamientos interesantes que guían al proyecto de ley que debe presentarse. En el conflicto constitucional entre el Estado de México y la Federación en 1921, se determinó por la Suprema Corte que en estos conflictos no pueden resolverse cuestionamientos de legitimidad de los órganos de gobierno, de uno o de otro nivel de gobierno, pues para ello está el Senado con su atribución análoga, aunque distinta, de resolver "conflictos políticos" entre los poderes de un estado. Asimismo, este precedente de 1921 determinó que no era posible resolver a través de la controversia constitucional los actos de uno solo de los poderes, bien de la Federación o de los estados. Por ejemplo, un estado no podría atacar a través de este medio legal, la decisión del Senado de declarar la desaparición de poderes de una entidad federativa, o el Presupuesto de Egresos de la Federación, producto de un decreto de la Cámara de Diputados, o siquiera, el juicio político seguido contra un servidor público por el Congreso de la Unión.

De la misma manera, las calificaciones electorales no son objeto de la controversia constitucional, según dos precedentes de 1927. Tampoco podrá la Suprema Corte dirimir posibles conflictos entre los otros dos poderes federales; es decir, el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo Federal.

Desde 1953, con la Ley de Coordinación Fiscal y gracias a la promoción de Antonio Carrillo Flores, se determinó que la controversia constitucional sería el recurso idóneo para resolver las cuestiones que surjan de las participaciones en el ámbito de la coordinación fiscal.

Una controversia constitucional es, en consecuencia, un problema derivado de la interpretación de las disposiciones constitucionales federales —por lo que se excluye a las cuestiones constitucionales locales, según se decidió en la controversia constitucional entre Tlaxcala y la Federación de 1918—, que afecte la naturaleza y funciones del poder público.

En contraste, un conflicto político que corresponde al Senado, según el artículo 76 fracción VI de la Constitución federal, trata de resolver un conflicto social y político, que generalmente viene acompañado de un levantamiento armado, como sucedió en Chiapas en 1994. El constituyente Hilario Medina hizo esta diferenciación en la sesión del 22 de enero de 1917 del Congreso Constituyente. En los conflictos políticos se dirimen cuestiones de legitimidad de las autoridades involucradas en los estados, según explicó el exdiputado constituyente Gerzain Ugarte cuando como senador participó en la solución del conflicto político habido en Tabasco hacia 1921. La participación del Senado es, en el caso de la controversia constitucional, un amigable componedor más que un juez, máxime que las cuestiones de legitimidad están ligadas invariablemente a problemas electorales que actualmente son resueltos en definitiva por un sistema de justicia electoral.

Todas estas medidas llegan a ser complicadas si no se integran en la propuesta ley reglamentaria. Explícitamente la Constitución declara que los conflictos políticos resueltos por el Senado sean también regulados por una ley reglamentaria, por lo que debe ser complemento de la anunciada ley del artículo 105 constitucional. Para este efecto, pueden ser orientadores los proyectos de ley presentados al Senado por Wilfrido Cruz y Nicéforo Guerrero el 16 de diciembre de 1938, así como el anterior proyecto de Díaz de León, presentado ante esa misma Cámara el 23 de octubre de 1929.

Sin embargo, el concepto de controversia constitucional no agota el contenido de la ley reglamentaria del artículo 105, pues la reforma a su texto en 1994, le agregó una nueva figura denominada "acción de inconstitucionalidad", que busca la declaratoria de invalidez por parte de la Suprema Corte de Justicia contra una ley federal o local que esté en "contradicción" con alguna disposición constitucional.

La declaratoria de invalidez se asemeja a la doctrina de *stare decisis* de los países anglosajones, que significa que lo "decidido debe permanecer". Una sentencia de esta naturaleza no deroga la ley combatida, puesto que hay prohibición constitucional para derogar las leyes por otro tipo de normas que no sigan el proceso de formación de una ley. A nivel federal este principio está contenido en el artículo 72 incisos f de la Constitución;

de tal manera que dicha resolución judicial tendría los efectos de obligar a todas las autoridades que aplican o ejecutan los preceptos legales a no acatar la ley declarada inválida.

La gran diferencia de este sistema con el juicio de amparo, es que una sentencia de amparo tan sólo declara la invalidez que proceda en lo particular al caso concreto que fue planteado como violación de garantías.

El nuevo artículo 105 constitucional ha creado un complicado sistema para la acción de inconstitucionalidad, pues si bien contempla la declaratoria de invalidez erga omnes; es decir, "para todos", lo cual constituye una cierta. En su intención por mantenerla sólo a disposición de las autoridades legislativas y del Procurador General de la República, creo que ha establecido una regla poco oportuna, pues legitima, en exclusiva, a los diputados, senadores y asambleístas que han intervenido en el proceso de creación de la misma norma que estarían impugnando, ya que la acción se ejerce dentro de los treinta días a partir de su publicación, lo que les convierte en jueces —ya que ellos mismos lo aprobaron— y parte —puesto que la atacan ante la Suprema Corte. Este es un sistema incongruente, pues convertirá al pleno de la Suprema Corte en un segundo foro de discusión parlamentaria para aquellos diputados, senadores o asambleístas que fueron derrotados en la votación y el debate en el seno de sus respectivos congresos, lo cual enfrentará a los dos Poderes, el Legislativo que en su mayoría sostuvo un proyecto de ley y el Judicial que instado por la minoría tratará de que se declare inválida a una ley ya aprobada.

Las acciones de inconstitucionalidad no debieran tener los candados que actualmente se observan en el artículo 105, fracción II, pues se le revertirá a la propia autoridad legislativa. Por lo tanto, debiera abrirse la acción de inconstitucionalidad a toda la población y a todas las autoridades aunque no debiera aceptarse lo único que justamente está en el texto vigente, que es permitir que los parlamentarios que intervinieron en la aprobación de una norma, ellos mismos sean los únicos que puedan interponerla.

El proyecto de ley reglamentaria del artículo 105 no debe convertirse en una prolongación de los debates ya clausurados en un Congreso. Cuando el legislador ha decidido, corresponde a las autoridades que aplican la ley y a la población pedir la declaratoria judicial de invalidez cuando se considere inconstitucional. Así, la acción de inconstitucionalidad contra el incremento del impuesto al valor agregado nos demostrará lo incongruente del sistema aprobado en diciembre de 1994. Por ello, una ley sólo podrá combatirse por los integrantes de cualquier Congreso, cuando ésta fue aprobada.