
EL PODER JUDICIAL EN TIEMPOS DE CAMBIO (DEMOCRÁTICO). MOTOR Y FRENO*

OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS

Los atavismos más perniciosos sienten la imperiosa necesidad de cubrirse con un ropaje de modernidad y progreso.

HERMAN HESSE

SUMARIO: I. *El cambio*. II. *Instituciones políticas. Instituciones jurídicas*. III. *La controversia constitucional*. IV. *La nueva relación entre poderes*. V. *Anexo*.

Quien en estos tiempos pretenda disertar sobre la “ya terminada” transición mexicana (nuestro tan traído y llevado cambio democrático), no estará exento de peligros. Alzar la voz en medio de estas tan convulsionadas aguas sobre las que nuestro país navega, siempre será un riesgo; pero un riesgo que se debe correr, aun a costa de lo que a cambio de ello se pueda obtener. El riesgo, lo

* Participación de la ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, en la conferencia magistral de inicio del curso académico 2004-2005, de la Universidad Panamericana, en la ciudad de México, el 19 de agosto de 2004.

digo desde ahora, vale la pena correrlo, no porque mi espíritu aventurero salga a flote; sino por la amable invitación que se me hiciera para asistir frente a un auditorio tan distinguido como ante el que me encuentro.

Lo que hoy intentaremos hacer (tratar de relacionar ese cambio democrático con lo que en años recientes ha acontecido en el Poder Judicial de la Federación) pareciera representar menos complicaciones, menos riesgos; pero seguramente no estará exento de ellos. Conciente de esos riesgos, quiero de antemano agradecerles su hospitalidad, y tratar de corresponder, con esta charla, a la oportunidad invaluable que me dan de encontrarme hoy con ustedes.

Iniciaremos hablando del cambio (primero en general y luego asociándolo con el cambio democrático); luego tocaremos el tema de las relaciones entre el derecho y la política y sobre el nuevo papel de la controversia constitucional en la resolución de conflictos en estos campos; la influencia de este medio de control constitucional en la conformación de una nueva relación entre poderes; y, finalmente, sobre la función que, debido a la facultad exclusiva que le otorga la Constitución para resolver estas controversias, ha tenido y tiene el Poder Judicial de la Federación en el rumbo del cambio. Comienzo, pues, con el primero de los temas.

I. EL CAMBIO

La palabra cambio, desde tiempos muy remotos, se encuentra asociada a mutación, a movimiento.¹ Aristóteles decía que el cambio es “la entelequia (realización) de lo que está en potencia”; y así, por ejemplo, la construcción, el aprendizaje, la curación, el crecimiento y el envejecimiento son realizaciones de potencias, son cambios.

¹ “Movimiento”, Abagnano, Nicola, *Diccionario de Filosofía*, 3a. ed., México, FCE, 2000.

En el cambio, así entendido, *el elemento fundamental lo constituye el motor*, por cuyo contacto se genera el movimiento. De hecho, toda la filosofía aristotélica es, de principio a fin, una teoría del movimiento, del cambio. Así lo demuestra uno de sus teoremas fundamentales: “todo lo que se mueve es movido por algo”. Platón, por su parte distinguía dos especies de cambio: la alteración y la traslación.

Así pues, en nuestro país venimos hablando de cambio desde hace ya algunos años y pocas veces —ésta, por ejemplo— nos preguntamos con profundidad sobre las cuestiones que tienen que ver con el cambio: ¿qué lo provoca?, ¿qué lo impulsa?, ¿qué lo sostiene?, ¿qué rumbo lleva?, ¿cuándo termina?

La respuesta a estas interrogantes podría ser, por sí misma, materia de otras disertaciones, de otros foros, de otras voces. Por mi parte, sólo quisiera utilizar los elementos aristotélicos y platónicos que he enunciado para referirme, muy brevemente al cambio en México.

Primeramente, la sustancia del concepto. La razón del cambio es la *realización*, la realización de todo lo que está en potencia. Y si algo tiene este país son cosas que realizar, si algo nos sobra a los mexicanos es potencial.² Luego entonces, el rumbo del cambio, a mi modo de entender, se centra en la realización de todo lo que por años ha permanecido estático, latente, potencial, disimulado, contenido, probable.

El rumbo del cambio está en realizar todo eso que me llevaría mucho tiempo enumerar y que todos sabemos qué es: democracia, igualdad, verdad y justicia, entre tantas otras cosas.

Pero como decía también, el motor del cambio es un elemento fundamental. El movimiento de las piezas necesarias para que una verdadera transformación se dé, debe provenir de alguna fuente. En este caso, considero que el motor del cambio está

² Entre las muchas cosas que nos quedan por hacer se encuentra, por ejemplo, realizar algunas reformas importantes a la Constitución y la legislación reglamentaria de algunos artículos constitucionales, como la Ley de Amparo. Al respecto, véase Carbonell, Miguel, *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

en todos nosotros, en todos los actores de la vida social: en los poderes públicos y privados, en la sociedad civil, pero principalmente en la ciudadanía.

El cambio radica para mí,³ principalmente, en socializar a los ciudadanos en el conocimiento del derecho; lo cual conlleva muchas cosas: mejorar la forma de publicación y la publicidad de las leyes, mayor difusión de las funciones que desempeñan las instituciones de gobierno, mejorar el flujo de información y la transparencia de las actividades institucionales, etcétera. Pero entre las más importantes, considero, está el mejorar la enseñanza del derecho, no sólo en las universidades, sino desde los niveles básicos. Como reza la célebre frase: la ignorancia de la ley no exime de su cumplimiento.

En fin, el rumbo del cambio, a mi modo de ver, consiste en pasar, usando la clasificación platónica, de una fase de alteración, a una de traslación. En dejar de lado lo alterado, lo que se ha movido con los cambios que se han hecho, para pasar, de eso que fue alterado, a un estado de traslación permanente, de realización constante, porque también ésta es una característica del cambio: el cambio es constante, es permanente, es inacabado.

Pero para entrar de lleno a los temas que apunté en un inicio, quisiera, primero, perfilar una dicotomía que resulta para mí la dicotomía generadora de todos los cambios. Hablo de la relación entre el derecho y la política.

II. INSTITUCIONES POLÍTICAS. INSTITUCIONES JURÍDICAS

El derecho y la política suelen caminar muy aparejados. El uno resuelve los problemas de la otra, usando para ello los instrumentos que ella misma le da.

Esta labor depende necesariamente de la existencia de una institución pública que se encargue de dar solución a esos con-

³ La idea la tomo de Cárcova, Carlos María. *La opacidad del derecho*, Madrid, Trotta, 1998. "Las sociedades democráticas actuales, por no hablar de las otras, ni de las anteriores, poco o nada han hecho para socializar a los súbditos en el conocimiento del derecho".

flictos, ya sea entre entidades públicas o privadas. Sin la existencia de esa institución, no habría recurso alguno del que se pudiera echar mano para buscar justicia.

La justicia, por tanto, constituye la base de un orden social duradero y es el único medio para alcanzar verdaderamente una estabilidad democrática. Pero más concretamente, es la justicia político-constitucional, este tipo de justicia que poco a poco va ganando terreno en nuestro país, la que define las relaciones generales entre el derecho y la política, entre las instituciones jurídicas y las instituciones políticas.

Como decía, derecho y política son categorías que corren casi aparejadas. Para el primero, la política es condición de eficacia; mientras que para ésta el derecho es definidor de cauces y límites en el ejercicio del poder, gobernador de las condiciones de permanencia en el mismo y de la institucionalización de sus resultados.

Derecho y política son diferentes, pero dependientes y, en consecuencia, las instituciones políticas y las instituciones jurídicas confluyen en un punto común que se ve diferenciado por otras circunstancias. Este punto de confluencia común se da, precisamente, en la generación de decisiones colectivas obligatorias.

En nuestro país el fenómeno de politización de la justicia fue una constante derivada del régimen imperante⁴ y es ahora un tema que comienza a revertirse, incluso, en opinión de algunos, en sentido contrario. Es decir, en el sentido de afirmar que

⁴ Przeworsky, Adam, citado por Fix-Fierro, Héctor. "Poder Judicial". *Transiciones y diseños institucionales*, González, María del Refugio y López Ayllón, Sergio (eds.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, pp. 170 y 171, considera como característica esencial de un régimen autoritario el que en ellos "...alguien tiene la capacidad efectiva de impedir resultados (*outcomes*) políticos que pudieran ser altamente adversos a sus intereses. El aparato de poder autoritario tiene la capacidad de impedir que ocurran ciertos resultados políticos al ejercer no sólo control *ex ante* sobre la sociedad, sino también el control *ex post*". Sobre la "legitimidad revolucionaria" del régimen político mexicano véase Cossío Díaz, José Ramón, *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, México, Fontamara, 1998.

en lugar de politización de la justicia tenemos ahora una judicialización de la política.⁵

Esta afirmación deriva de considerar que los tribunales se “politizan”. Esto es, que se imbuyen de una “aura” política al resolver las controversias que resuelven; pero también porque, al hacerlo, contribuyen a la transformación de las decisiones de los órganos políticos en decisiones jurídicas, válidas y validadas para toda la sociedad a la que rigen.

Cualesquiera de los dos extremos (judicialización de la política o politización de la justicia) no son del todo deseables en un sistema democrático. Sin embargo, el equilibrio, el punto medio entre ambos, sólo se alcanza si el sistema judicial ofrece condiciones que favorezcan un equilibrio entre poderes que impida la actuación arbitraria del Estado.

El tema que hoy me honra comentar con ustedes, el de situar al Poder Judicial en tiempos de cambio, es un tema que pudiera pensarse raya en los límites de ambas categorías (derecho y política), porque tiene que ver con la resolución de conflictos entre órganos del Estado y, por tanto, con el cómo el Poder Judicial de la Federación interviene en el rumbo del cambio.

A mi modo de ver, esta intervención se genera precisamente en el campo de los asuntos que resuelve; pero, particularmente, resolver las constitucionales, pues en ellas se equilibra la ya de por sí difícil relación entre derecho y política de la que hemos venido hablando.

Así la controversia constitucional se torna una herramienta técnica para la decisión judicial que, por consecuencia, se vuelve una herramienta *jurídica* de resolución de conflictos. Conflictos que sí, por lo general, ciertamente son de orden político.

Por eso me permití tomarles unos minutos de su tiempo para hacer un acercamiento a lo que las controversias son y significan.

⁵ Para Fix-Fierro, *op. cit.*, nota 4, ambos son movimientos paralelos y correlativos. “Sin embargo, la eficacia y la legitimidad de los tribunales en tales condiciones dependen de que su poder, que globalmente es político se ejerza de manera apolítica en cada caso individual, pp. 170, 171.

III. LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

Debo comenzar por decirles que la controversia constitucional nació justo con ese objetivo en 1917. Fue establecida para dirimir los conflictos que surgieran entre los órganos de gobierno y, más aún, entre los poderes del Estado. Sin embargo, no fue sino hasta el final del siglo pasado que adquirió la fuerza que hoy tiene.

Escasas fueron las controversias constitucionales suscitadas durante la vigencia del artículo 105, antes de ser reformado en 1994 e igualmente escasas las sentencias que revistieran algún precedente de interés.⁶

Esto pudo deberse, en gran medida, al predominio de un solo partido político en los poderes Ejecutivo y Legislativo federal, en sus correlativos en los estados, así como en el orden municipal, lo que hacía difícil que pudieran proponerse a través de esta vía cuestiones de importancia y trascendencia constitucional.

De igual forma, y tal vez sea este otro de los tantos motivos por los que la controversia constitucional tuvo tan poca utilización práctica, en este tipo de juicios constitucionales se litigaba al amparo del Código Federal de Procedimientos Civiles.⁷

Es decir, no existía una legislación especializada⁸ que se encargase de regular estos procedimientos de orden constitucional, como ahora lo hace la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Carta Magna.

De esta forma, la resolución jurisdiccional del reparto de competencias y demás conflictos entre órganos de gobierno y

⁶ Salvo algunas como la que determinó que las zonas arqueológicas eran patrimonio de la nación, pero se encontraban bajo jurisdicción federal. Controversia constitucional 2/32 entre la Federación y el estado de Oaxaca. Quinta época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, t. XXXVI, p. 1071.

⁷ Que, dicho sea de paso, ya hemos hecho supletorio de todos los procedimientos.

⁸ El establecimiento de una ley que se encargue de regular los procedimientos de orden constitucional, es incluso una de las características que algunos autores consideran fundamentales para determinar que ha surgido una nueva disciplina: el derecho procesal constitucional. Véase Ferrer MacGregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 2a. ed., México, Porrúa, 2001.

poderes del Estado, se llevó a cabo mediante otros procedimientos, generalmente de orden político.

Pero por virtud de las reformas constitucionales de diciembre de 1994 se dotó al Poder Judicial de la Federación de nuevas atribuciones y estructura y se estableció otro mecanismo de control constitucional adicional al juicio de amparo y la controversia constitucional. Este medio de control constitucional fue la acción de inconstitucionalidad.

Con motivo de esta reforma constitucional, las controversias constitucionales adquirieron un mayor auge. De enero de 1995, fecha en la que entró en vigor la reforma constitucional, al 17 de agosto de 2004, se *habían presentado* entre controversias constitucionales (83 6), acciones de inconstitucionalidad (211) y sus respectivos recursos (762), 1,809 asuntos.

Estas cifras demuestran que el avance en el uso de este medio de control constitucional ha sido más que significativo.

Indiscutiblemente, dicha reforma otorgó un nuevo papel a la Suprema Corte de Justicia como *poder del Estado*, dicho esto en su más estricto sentido político; pero también una función determinante como órgano máximo de control de la constitucionalidad y legalidad de las normas generales y los actos sujetos a su competencia.

Con esta reforma, se resaltó la supremacía y el valor normativo de la Constitución, dando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de resolver *jurisdiccionalmente* el reparto competencial entre los poderes y órganos.

Al establecer dichas facultades a favor de la Corte, comenzó un proceso de transformación en materia de impartición de justicia que se encaminó a "*Consolidar a la Suprema Corte como Tribunal de constitucionalidad y otorgar mayor fuerza a sus decisiones*", como se señaló en la exposición de motivos de la tan citada reforma.

Este proceso de transformación alcanzó no sólo al órgano de revisión de la regularidad constitucional, sino que la revisión de las normas y actos de los poderes u órganos públicos ha hecho que la actuación de éstos se someta de un modo más preciso y puntual al derecho y, en particular, a nuestra Constitución Política.

Ello se debió a una multiplicidad de factores, sobre los que cabrían infinidad de reflexiones. Hoy sólo me referiré, brevemente, a algunos de ellos.

Un primer elemento, quizás el decisivo para propiciar esta transformación, es la *judicialización de los conflictos políticos*.

Como se sabe, las controversias constitucionales *son procedimientos seguidos en forma de juicio, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. Esto ha hecho que las cosas cambien.

En el pasado, los problemas políticos del país fueron resolviéndose de muchas maneras, miles de maneras, pero no a través de un procedimiento jurisdiccional. Esto trajo consigo dos consecuencias de particular importancia: una fue la opción por hacer vigente en nuestro país el principio de supremacía constitucional; y la otra fue el establecimiento de un órgano encargado de velar por la aplicación de ese principio.

En este proceso, se decidió dejar esa labor en manos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual a partir de ello ha venido sufriendo una serie de transformaciones en su diseño institucional, quizá más derivadas de su misma actuación que de las propias reformas constitucionales que le han otorgado nuevas atribuciones.

Debido a esas reformas la Suprema Corte se viene perfilando cada vez más —en el aspecto material, que no formalmente— como un tribunal constitucional, como el garante de la Constitución y, sobre todo, como el *árbitro jurisdiccional* que dirime conflictos que antes no eran resueltos por esa vía.

Si bien es cierto que las reformas constitucionales a que me he referido dotaron a la Suprema Corte de un bagaje constitucional muy amplio en materia de atribuciones, también lo es que, debido a la decidida actuación de mis compañeros ministros integrantes del Pleno, quienes a través de sus sentencias han hecho posible consolidar este renovado y ampliado sistema de control constitucional, y a los acuerdos que se han ido expediendo para clarificar las competencias del Pleno, las Salas y los tribunales colegiados, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se

ha convertido en la magistratura especializada de nuestro derecho procesal constitucional.⁹

Un segundo elemento, que ha contribuido en mucho a esta transformación de la que vengo hablando, es la *ampliación de la materia de las controversias*.

En las controversias constitucionales *se plantea, de manera ordinaria, la posible inconstitucionalidad de normas generales o actos concretos*, pero actualmente la Suprema Corte puede conocer de *todo tipo de violaciones a la Constitución*.

Así lo confirman algunas tesis del Pleno, que en atención a su tiempo omito, pero que dejo en la versión escrita de estas palabras para su consulta.¹⁰

Esta ampliación de la materia, este poder de conocimiento sobre cualquier tipo de violaciones a la Constitución, obedece principalmente a la función interpretativa de la Suprema Corte, misma que se ha llevado a cabo infiriendo de la propia Constitución las posibilidades y limitaciones que la Corte tiene al interpretarla.

Este ejercicio interpretativo se ha sustentado en diversas sentencias —muchas de ellas con votos particulares de algunos ministros—¹¹ sustentadas sobre una amplia variedad de argumentos; pero, básicamente, sobre la base de que la controversia tiende a preservar, esencialmente, la distribución de competen-

⁹ Consolidando con ello un elemento más para considerar al derecho procesal constitucional como una naciente disciplina autónoma en México.

¹⁰ Novena época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. X, septiembre de 1999. Tesis: P./J. 101/99, p. 708, Controversia constitucional. La finalidad del control de la regularidad constitucional a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación incluye también de manera relevante el bienestar de la persona humana sujeta al imperio de los entes u órganos de poder. Novena época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. X, noviembre de 1999. Tesis: P./J. 130/99, p. 793. Controversia constitucional. El control de la regularidad constitucional a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, autoriza el examen de los actos provenientes de las legislaturas estatales tendientes a dirimir conflictos de límites entre municipios.

¹¹ Véase, p. ej. Gudiño Pelayo, José de Jesús, *Controversia sobre controversia*, México, Porrúa, 2001.

cias entre los diferentes niveles de gobierno con estricto apego a las disposiciones de la Constitución y que la Corte tiene el carácter de *intérprete privilegiado* para realizar el control de la regularidad jurídica respecto de actos de poder e imperio que, si bien pudieran tener una connotación política, pudieran también producir efectos en el sistema jurídico nacional afectando a los habitantes de cada uno de los órdenes parciales sobre los que se ejerce ese control.

Estos razonamientos del Pleno que ampliaron la materia de la controversia constitucional, han sido fundamentales para definir que, *aun cuando la materia primordial sobre la que versen las decisiones de las controversias constitucionales se relacionen con actos de carácter político, si su expresión tiene también una connotación jurídica son susceptibles de ser examinados* por la Suprema Corte de Justicia.

Por tanto la defensa, a través de los medios de control, de su regularidad, debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de violaciones a la parte orgánica o dogmática de la norma suprema, sin que pueda paralizarse este importante ejercicio.

Basta con que el acto de que se trate sea susceptible de afectar el ejercicio competencial de la entidad, poder u órgano, para que la Suprema Corte de Justicia pueda determinar su apego al Estado de derecho.

La ampliación del objeto de conocimiento en las controversias constitucionales por parte del órgano jurisdiccional, ha generado que la Suprema Corte de Justicia pueda tener mayor amplitud de intervención. Ello no significa que la pretensión de la Corte sea tomar una actitud de activismo judicial mal entendido, ni que pretenda resolver todos los conflictos de orden nacional que puedan plantearse, sino que ha buscado velar por el principio de supremacía constitucional, que había sido dejado en el olvido durante muchos años y ha ampliado su protección no solamente a los órganos, poderes u órdenes de gobierno que en la controversia pudieran entrar en conflicto. *Ha extendido esa protección hacia la persona humana, que “vive y sufre” bajo el imperio de esos entes u órganos de poder.*

En esa tesitura, la Corte ha ampliado las posibilidades de impugnación, vía la controversia constitucional, a casi todo tipo de normas jurídicas y actos. De hecho se discute recientemente si, bajo esta acepción, podrían llegar a comprenderse, incluso, las omisiones de las autoridades.¹²

Otro asunto que ha venido a ampliar el campo de procedencia de las controversias constitucionales es el del *interés legítimo*.

Este aspecto le ha dado a la controversia constitucional una inusitada accesibilidad, ampliando el campo de los sujetos legitimados para interponer controversias.

Aquí me parece conveniente hacer una precisión necesaria: son sujetos legitimados en la controversia constitucional *los órdenes y órganos* señalados en la fracción I del artículo 105 constitucional. *No sujetos particulares*.

No debo dejar de mencionar que, con la reforma constitucional de diciembre de 1994, fue ampliado el campo de los sujetos legitimados para interponer controversias constitucionales, ya que conforme al artículo 105 de la Constitución de 1917, las partes se limitaban a la *Federación*, los *estados*, y los *poderes propios de cada estado*.

Como es notorio, la intervención de más órganos y órdenes en el planteamiento de controversias constitucionales ha generado la intervención, en conflictos previstos constitucionalmente, de un mayor número de ellos. Cada vez con mayor frecuencia, como ha quedado evidenciado con las estadísticas

¹² Así lo confirma la tesis P./J. 43/2003, Pleno, Novena época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XVIII, agosto de 2003, p. 1296. Controversia constitucional. Cuando se trate de omisiones, la oportunidad para su impugnación se actualiza día a día, mientras aquéllas subsistan. El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista.

que ya mencioné, los sujetos legitimados para interponer controversias acuden a resolverlas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Pero el tiempo corre muy rápido, y no quisiera extenderme en el análisis de otros factores que, a mi modo de ver, vienen generando una nueva relación entre los poderes. Simplemente, quisiera rematar esta exposición con algunas consideraciones al respecto.

IV. LA NUEVA RELACIÓN ENTRE PODERES

Visto está que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sufrido un cambio radical, tanto en su diseño institucional como en la evolución de su interpretación, que la han convertido en una especie de fiel de la balanza en esta nueva relación entre poderes, que actualmente busca limitarlos y asegurar la libertad individual.

Es un valor entendido que el principio de división de poderes tolera la interdependencia en la formación y actuación de los mismos; pero ello supone establecer un límite a éstos, es decir, que no puedan alterarse los rasgos esenciales del ámbito de funciones que cada uno tiene. Ello supone que ningún poder pueda ser reducido a la condición de órgano de ayuda o ejecución del otro.

En ese sentido, el reajuste, el cambio en la división de poderes en México se viene dando de distintas maneras, pero hoy he querido destacar que, en mucho, se debe a la evolución que ha conocido la justicia mexicana, por medio de los asuntos sujetos al control constitucional.

Esta evolución hace cada vez más visible el camino de la resolución jurisdiccional de controversias entre poderes y ordenes normativos; señala, cada vez con más claridad, *la independencia y el control mutuo entre los poderes del Estado*; y busca, en fin, respetar el sistema de competencias previsto constitucionalmente, dando primacía sobre cualquier otra norma a la Constitución.

Ello, por supuesto, requiere no solamente de un eventual control sobre su actuación, sino de condiciones y exigencias de

carácter jurídico o político que los mismos poderes deben ir cumpliendo. Ningún poder o miembro de algún poder, ni nadie en este país debe considerarse por encima de las reglas. Todos nos hemos convertido en justiciables.

La expansión del Poder Judicial es un proceso innato e irreversible en todas las democracias modernas y, por tanto, se debe comenzar a pensar en esas condiciones y exigencias a que me refiero para controlar alguna posible consecuencia negativa de la judicialización.

Una democracia con un Poder Judicial fuerte es sencillamente una democracia más fuerte, porque los derechos de los ciudadanos están mejor tutelados; pero una democracia con todos los poderes que la componen fuertes es una democracia funcional.

En ello radica, desde mi perspectiva, el verdadero rumbo del cambio. En afirmar la fortaleza de cada poder, mediante el ejercicio cabal de sus funciones constitucionales y en el respeto que los otros poderes muestren hacia ese ejercicio.

Pero el rumbo del cambio también está definido por la forma en la que, como decía en un principio, los “gobernados”, todos, estemos imbuidos de lo que el derecho significa para el cambio.

El derecho es el motor del cambio. Sin él, nuestro cambio no tiene rumbo.

Poder Judicial y cambio democrático, por tanto, son una pareja que no sólo no debe disolverse; sino que se debe perpetuar, como también debe perpetuarse el cambio que hemos iniciado.

Por eso les digo que el orgullo que para mí representa el participar en este evento, deviene de que ustedes, con la organización de este tipo de eventos, están cumpliendo a cabalidad con una de sus principales funciones: socializar el derecho.

En ello, considero, el Poder Judicial de la Federación ha venido jugando un destacado papel, incluso, desde antes de las elecciones de julio de 2000, con su actuación en la resolución de algunos asuntos muy delicados, casi me atrevería a decir trascendentales para la vida del país. No sólo como motor del cambio, sino también, de manera muy importante, como freno, no del cambio, sino de los excesos del autoritarismo que, siempre

debe reconocerse, aún priva en muchos de los campos en que nos movemos.

Con ello ganaremos todos porque la confianza ciudadana se verá incrementada, tanto hacia los que impartimos justicia, como hacia los que la buscan, que son nuestra razón de ser.

De otra forma, la opacidad del derecho, la oscuridad en su ejercicio y difusión, generará opacidad de la democracia, la opacidad de la democracia opacidad social, y esa opacidad social una etapa de oscurantismo de la que muy difícilmente podremos escapar.

De la luz que a este proceso de cambio pueda aportar el derecho —y ustedes como profesionales de la ciencia jurídica— dependerá el futuro de nuestra sociedad, la realización plena del cambio.

V. ANEXO

Novena época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. X, septiembre de 1999. Tesis: P./J. 101/99, p. 708.

Controversia constitucional. La finalidad del control de la regularidad constitucional a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación incluye también de manera relevante el bienestar de la persona humana sujeta al imperio de los entes u órganos de poder. El análisis sistemático del contenido de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos revela que si bien las controversias constitucionales se instituyeron como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, entre sus fines incluye también de manera relevante el bienestar de la persona humana que se encuentra bajo el imperio de aquéllos. En efecto, el título primero consagra las garantías individuales que constituyen una protección a los gobernados contra actos arbitrarios de las autoridades, especialmente las previstas en los artículos 14 y 16, que garantizan el debido proceso y el ajuste del actuar estatal a la competencia establecida en las leyes. Por su parte, los artículos 39, 40, 41 y 49 reconocen los principios de

soberanía popular, forma de Estado federal, representativo y democrático, así como la división de poderes, fórmulas que persiguen evitar la concentración del poder en entes que no sirvan y dimanen directamente del pueblo, al instituirse precisamente para su beneficio. Por su parte, los numerales 1, 15 y 16 consagran el funcionamiento y las prerrogativas del municipio libre como base de la división territorial y organización política y administrativa de los estados, regulando el marco de sus relaciones jurídicas y políticas. Con base en este esquema, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe salvaguardar, siempre se encuentra latente e implícito el pueblo y sus integrantes, por constituir el sentido y razón de ser de las partes orgánica y dogmática de la Constitución, lo que justifica ampliamente que los mecanismos de control constitucional que previene, entre ellos las controversias constitucionales, deben servir para salvaguardar el respeto pleno del orden primario, sin que pueda admitirse ninguna limitación que pudiera dar lugar a arbitrariedades que, en esencia, irían en contra del pueblo soberano.

Controversia constitucional 31/97. Ayuntamiento de Temixco, Morelos. 9 de agosto de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el siete de septiembre del año en curso, aprobó, con el núm. 101/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.

Novena época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. X, noviembre de 1999. Tesis: P./J.130/99, p. 793.

Controversia constitucional. El control de la regularidad constitucional a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, autoriza el examen de los actos provenientes de las legislaturas estatales tendientes a dirimir conflictos de límites entre municipios. El deber de responder con fidelidad a la facultad que a esta

Suprema Corte de Justicia de la Nación le ha conferido la Constitución federal de vigilar, a través de los diferentes medios de control constitucional, que no sea vulnerado el orden supremo que la misma previene, le permite efectuar el examen de cualquier planteamiento propuesto como concepto de invalidez en las controversias constitucionales, encaminadas a combatir la totalidad de los actos autoritarios de carácter federal o local enumerados en el artículo 105, fracción 1, de la Carta Magna, cuya finalidad consiste en salvaguardar el federalismo y la supremacía constitucional que sustentan las relaciones jurídicas y políticas de los órdenes jurídicos señalados; de esta manera, cuando una legislatura estatal dirime un conflicto de límites entre municipios, con apego a los principios contenidos en la Constitución federal, el ejercicio de esa facultad es susceptible de examen integral por este alto tribunal para evitar arbitrariedades, pues de lo contrario se podría reconocer y autorizar implícitamente la comisión de infracciones a la Norma Suprema. Por tanto, si se declara la improcedencia de la controversia constitucional bajo la óptica de que examinar cualquier acto proveniente de una legislatura estatal para con sus municipios, vulneraría la autonomía local, en virtud de que en esta clase de conflictos sólo son susceptibles de estudio los aspectos sobre invasión de esferas competenciales o de cuestiones estrictamente formales, implicaría acudir a una mera construcción interpretativa que conduciría a limitar la procedencia y examen de fondo de este medio de control constitucional a un reducido número de supuestos, quedando así soslayadas del mismo las hipótesis que pudieran presentarse en las relaciones políticas entre estados y municipios, en que las autoridades estatales, que tienen facultades constitucionales para realizar actos que inciden sobre la esfera de atribuciones de las autoridades municipales, cometan abusos o emitan actos incongruentes que redundan en la desarmonía y desajuste del orden jurídico nacional.

Controversia constitucional 26/98. Ayuntamiento del municipio de Tultepec, Estado de México. 10 de agosto de 1999. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiséis de octubre en curso, aprobó, con el núm. 130/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de octubre de mil novecientos noventa y nueve.