

La Suprema Corte y el futuro del federalismo en Mexico.

Morales Rafael.

Cita:

Morales Rafael (2010). *La Suprema Corte y el futuro del federalismo en Mexico*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/900>

La Suprema Corte y el futuro del federalismo en México

Rafael Morales*

Resumen

El objetivo de este trabajo es valorar el papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como garante del régimen federal. La hipótesis de este trabajo es que si bien ha facilitado la articulación de los procesos de democratización y de federalización, es decir como una *institución enlace*, se ha terminado por recargar en ésta toda la responsabilidad para garantizar los principios federales y para atender la vasta vida de los estados. El principal hallazgo de este trabajo es que la defensa de los principios y de los procesos federativos puede ser cumplida de manera conjunta por el resto de los poderes federales, como en muchos casos lo dispone la Constitución. De otra manera, se corre el riesgo de una sobrecarga o excesiva *politización* que vaya en demérito de su funcionamiento y, en general, del poder Judicial, sobre todo en ausencia de una cámara alta con funciones intrafederativas.

Introducción

Históricamente, el arreglo federal ha sido el régimen bajo el que se ha desarrollado el Estado mexicano. Hoy cuando el *presidencialismo* ha entrado en una fase de debilitamiento generalizado la vuelta al federalismo se hace más patente: amplios y variados procesos han dispersado y dividido el poder a lo largo de líneas territoriales de forma tal que congresos, gobiernos y partidos han sido atravesados por tendencias de carácter no centralista. Pero la rutilante evidencia no ha servido para mejorar los mecanismos de rendición de cuentas o de *garantía federativa*, y en su lugar los reformadores insisten únicamente en atender cambios en la mecánica de la coordinación fiscal nacional o en una simple redistribución de competencias.

La emergencia de nuevas fuerzas y procesos, algunos a favor y otros en contra de la no centralización, ha puesto de nuevo a debate el tema del federalismo. Aunque los resultados de ésta discusión aún están por verse, pues el proceso de la llamada reforma del Estado aún no concluye, parece

*Profesor-investigador de tiempo completo en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y Director del Centro de Estudios en Partidos Políticos y Procesos Electorales. Correo electrónico: rafamorales73@hotmail.com

claro que se mantendrá en pie la idea de dejar en manos del Poder Judicial, a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las funciones de solución de conflictos políticos federativos, permitiendo que los otros poderes se marginen de ésta responsabilidad. De ahí que resulte pertinente revisar la idea de la corresponsabilidad en la defensa y ejercicio de los principios federalistas así como el papel creciente que la Corte ha desempeñado, sobre todo, de frente al aumento de nuevos actores políticos, de demandas para atender violaciones a los derechos humanos y de la corrupción en los estados.

El objetivo de este trabajo es valorar el papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como garante del régimen federal. La hipótesis de este trabajo es que si bien ha facilitado la articulación de los procesos de democratización y de federalización, como una *institución enlace*, se ha terminado por recargar en ésta toda la responsabilidad para garantizar los principios federales dejándole toda la responsabilidad para defender los principios del federalismo y para atender la vasta vida de los estados. El principal hallazgo es que la defensa de los principios y de los procesos federativos pueden ser cumplida de manera conjunta por el resto de los poderes federales, siempre que la Constitución así lo disponga. De otra manera se corre el riesgo, sobre todo en ausencia de un modelo intraestatal, donde las unidades constitutivas centran su participación en el proceso federativo a través de una cámara alta o senatorial, de una sobrecarga o excesiva *politización* que corra en demérito de su funcionamiento y, en general, del poder Judicial.

¿Quién protege al federalismo?

La división de los poderes públicos es la base de todo régimen republicano. La división supone una clara división del trabajo de gobierno. Sin embargo, la idea de una separación rígida de poderes sólo es formal ya que no existe un órgano que cumpla estrictamente una sola función, de la misma forma en que una función puede ser cumplida por diversos órganos. Sólo de esta forma pueden establecerse los contrapesos y equilibrios entre poderes, de forma tal que en un régimen presidencial, por ejemplo, el poder Ejecutivo cuenta con facultades legislativas, el poder Legislativo despliega algunas

facultades jurisdiccionales, mientras que el poder Judicial cuenta con facultades ejecutivas o de investigación, etc. Además, existe una segunda división de poderes, federalista, según la cual los gobiernos locales comparten un gobierno, de orden nacional, a partir de una cierta división de poderes que permite que cada orden de gobierno tome decisiones unilaterales pero también en cooperación.

Los órganos de poder cumplen diversas funciones orientadas a tutelar la vigencia de los principios federales. El Legislativo, a través de la Cámara de Diputados, en los juicios políticos, y el Senado, en el restablecimiento del orden político local y la mediación; el Judicial, por ejemplo, por medio de la Corte, quien conoce de las controversias y las acciones de inconstitucionalidad; el Ejecutivo, a través de la mediación y de las facultades del presidente para disponer de la fuerza en la aplicación de las sanciones legislativas y judiciales y, en conjunto, los tres poderes, para proteger a las entidades que componen a la Federación en caso de invasión o violencia exterior. En teoría, los estados también cumplen la tarea de mantener al federalismo sobre todo cuando se convierten en la principal balanza del orden federal, manteniendo la línea de demarcación dibujada entre los intereses nacionales y los de los estados, a fin de contener el “ejercicio ilimitado de poderes discutibles.” (Wilson, 2002)

Aun con la clara responsabilidad compartida para garantizar los principios federales se ha fortalecido en los últimos años una tendencia a dejar en manos del poder Judicial toda la responsabilidad para defender los principios del federalismo y para atender la amplísima vida de los estados. En la conocida iniciativa de reformas a la Constitución de diciembre de 1994, se planteó la necesidad de consolidar a la Suprema Corte como Tribunal de constitucionalidad, ampliando su competencia para dirimir controversias entre los órdenes de gobierno y *para fungir como garante del federalismo*. Dos años más tarde, se permitió que el poder Judicial, a través del Tribunal Electoral, se encargase de 1) tutelar los derechos político-electorales del ciudadano frente a actos emitidos por autoridades federales como locales, ambos en materia electoral y 2) atacar la inconstitucionalidad de los actos o resoluciones de las autoridades electorales en los estados de la federación.

A pesar de que la Corte ha aumentado su responsabilidad como garante del federalismo, no cuenta con medios coercitivos para hacer valer sus resoluciones. No han sido pocos los casos en que gobernadores le han desafiado, incluyendo al Tribunal Federal Electoral, por lo que sus decisiones han quedado sujetas a la voluntad del presidente para hacer que éstas se cumplan. En principio, el que la Corte cumpla con diversas funciones no representa ningún problema a menos que el resto de las instituciones encargadas de dirimir los conflictos intra-federativos no efectúen las tareas que constitucional y legalmente tienen asignadas permitiendo, por así decirlo, que se gobierne desde el poder Judicial. Por ejemplo, recientemente las autoridades de Oaxaca entablaron una demanda contra el ex presidente Fox por no haber actuado con diligencia en el conflicto de aquella entidad.

El federalismo cruza por la Corte

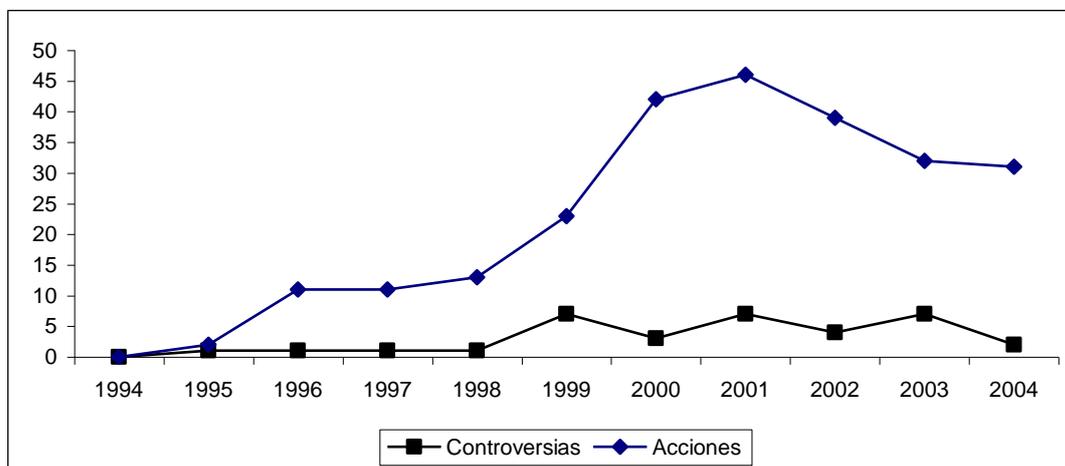
Durante muchos años, el juicio de amparo fue el único medio de control de la constitucionalidad con el que se luchaba contra cualquier acto de autoridad violatorio de la Carta Magna, pero que no reparaba en la naturaleza de tales actos (Romero Bolaños, 2004). Otros medios de control, como la controversia constitucional, no habían probado su afectividad puesto que los conflictos entre órganos de poder, poderes de un estado y órganos de gobierno encontraban solución en ámbitos no constitucionales y/o no federativos. Los recursos al alcance de los estados no eran útiles pues el sistema de partido hegemónico absorbía las inconformidades de manera eficiente, permitiendo que el régimen federal operase en forma unitaria. Y al actuar como gobierno unificado las inconformidades eran completamente moduladas, aminorando las tensiones político-sociales.

A partir de la década de los noventa dos procesos comienzan a empalmarse: por un lado, la democratización, es decir, el aumento de la competitividad política y el cambio de las reglas de competencia electoral y, por otro, la pluralización de las instituciones políticas en las regiones. Ambos procesos derivaron en una nueva relación de fuerzas que no podía ser

procesada bajo las viejas instituciones presidencialistas. El poder Judicial, a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fue el encargado de procesar las diferencias, conflictos y ambigüedades generados por un régimen que no estaba diseñado para atender la participación, la oposición y la alternancia políticas. La *judicialización* de la política, en este caso, *una mayor intervención del poder Judicial en la defensa de los derechos políticos federativos*, fue lo que permitió procesar las diferencias en el seno del Estado federal. El viejo diseño institucional ha venido transformándose por el aumento del pluralismo pero, sobre todo, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ha fungido como un poder que *enlazó* los procesos de democratización y federalización.

Tal y como lo muestran destacadas investigaciones recientes (Hernández Mendoza, 2004; Saavedra Herrera, 2006) la intersección de ambos procesos fue respaldada por instrumentos de protección constitucional (las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad, el juicio para la protección de los derechos políticos, etc.) de forma tal que los (nuevos) actores (gobernadores con gobiernos divididos, partidos opositores, minorías parlamentarias) pudieron proteger sus intereses y ámbitos de acción. Como se observa en el cuadro 1, entre 1994 y 2004 aumentaron las controversias y las acciones de inconstitucionalidad que conoce la Corte, lo que expresa un acuerdo tácito por el cual el Senado se va desentendiendo de su responsabilidad para atender los conflictos e intereses de los estados, pues en este mismo lapso son contadas las ocasiones en las que ha intervenido. Esto indica cómo algunas instituciones pueden dejar de ejercer ciertas facultades sin ser responsables por ello y cómo otras pueden ir adquiriendo nuevas atribuciones, con las cuales logran cumplir las mismas funciones. De manera que puede decirse que fue la Corte, a partir de 1994, y no el Senado o el poder Ejecutivo, la institución encargada de canalizar las fuerzas que demandaban una respuesta dentro del proceso federativo.

Cuadro 1. Controversias y acciones de inconstitucionalidad, 1994-2004



Fuente: para controversias véase Hernández Mendoza (2004), y para las acciones Hernández Saavedra Herrera (2006). Nota: Las controversias se refieren a estados que entablaron juicios en contra del orden federal.

El agotamiento de la *garantía federativa*

Por garantía federativa nos referimos a los mecanismos de responsabilidad, coerción, investigación, acuerdo y arbitraje para hacer valer lo dispuesto en el artículo 116 constitucional, que estipula que los estados deben establecer la división de poderes y un gobierno democrático, representativo y republicano (fracciones. I-VI). Tales mecanismos de garantía federativa y/o constitucional son necesarios para mantener la coordinación política, la conversión de demandas y la generación y aplicación de las normas, todas éstas con arreglo a criterios territoriales. No obstante, la mayor parte de éstos se encuentran agotados. Las unidades constitutivas actúan hoy en un contexto de amplia autonomía frente al orden central sin que exista ningún medio efectivo para llamar a cuentas a sus autoridades, fundamentalmente a los gobernadores.

Nuevas medidas para atacar la corrupción en el federalismo

Ya que todos los mecanismos de responsabilidad dependen al fin de que el presidente ejecute o ejerza presión para que sean acatadas las resoluciones

y/o sentencias del Senado, la Corte y del Tribunal Electoral, es necesario que se reformule la colaboración entre estos y el Poder Ejecutivo, a fin de que el presidente se vea obligado a actuar y que no quede a su libre albedrío ejercer las facultades que la Constitución señala para hacer efectivas las acciones contra la corrupción de las autoridades locales. Además, se requiere volver operantes o *federar* los mecanismos de responsabilidad oficial, coerción, investigación, acuerdo y resolución de conflictos para impedir la irresponsabilidad de los mandatarios locales, impidiendo a su vez que el centro abuse de estos mecanismos.

Las nuevas medidas para combatir la corrupción en el régimen federal implicarían la revisión de funciones que cada poder cumple pero sobre todo un examen de los medios con que cuentan las instituciones para ejercer sus facultades, pues sucede que al no contar con los instrumentos técnicos se puede justificar el traspaso de funciones a otra institución que sí los tenga y, lo que resulta más pernicioso, el no ejercicio de una función. Este fue el principal argumento por el que el Senado se dijo impedido para ejercer la facultad declarativa para designar gobernador sustituto en Oaxaca (Artículo 76, fracción V, CPEM), y con el que se terminó por señalar a la Corte como la institución que cuenta con la técnica y los recursos jurídicos para desahogar dicha demanda.

Asimismo, con el argumento de que la Corte no tiene asignado cumplir funciones de ministerio público se plantea que se le retire las facultades de investigación dispuestas en el artículo 97 constitucional, que le permiten averiguar violaciones graves a garantías individuales y al voto público. Todo ello, siguiendo esta idea, pensando en que existen instituciones, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que bien pueden cumplir con la función para investigar violaciones a estos derechos. En el contexto actual no resulta pertinente suprimirle éstas facultades pues van en aumento las demandas de violaciones a los derechos humanos y de corrupción en los estados. No obstante, y siguiendo a nuestra cultura constitucional, la idea de

reglamentar el segundo párrafo del artículo 97 es la mejor evidencia de que pronto se dejará esta facultad en desuso.²

Es necesario que en las discusiones sobre la reforma política se revise la división de poderes como el criterio nodal para redefinir nuestra forma de gobierno. También que para aumentar la responsabilidad de las autoridades –y no sólo locales-, se revise la figura del juicio político así como los recursos y las instituciones u órganos que tendrían que compartir dicha función. Asimismo, será necesario redistribuir la función amplísima de solucionar la totalidad de los conflictos dentro de un Estado federal, pues no puede permanecer únicamente en manos del poder Judicial ya que sólo llevaría a la *judicialización* de la política, con el consecuente debilitamiento de las instituciones de gobierno representativo, como acertadamente se ha planteado (Saavedra Herrera, 2006). No debe olvidarse que así como los poderes de la Unión encuentran en la división de poderes su principal contrapeso, la división de poder federal es el mecanismo con el cual orden local y central se contienen mutuamente, de manera que no hay contrapesos cuando un solo orden de gobierno concentra la facultad para resolver conflictos.

¿“Despolitizar” a la Corte?

“Despolitizar” a la Corte significa permitir que los otros poderes ejerzan las facultades que por disposición constitucional tienen asignadas o bien reforzar o asignarles nuevas funciones, para aliviar de paso la enorme carga que tiene el Poder Judicial para procesar demandas de todo tipo, que van en aumento. Existen tres vías para recolocar contrapesos y buscar una mayor efectividad de los mecanismos para la garantía federal, a saber: a) la revisión y/o corrección de las facultades de los Poderes, restaurándoles su sentido y función original; b) el rediseño intrafederal de los mecanismos de garantía federativa y c) la instauración de nuevos campos de mediación y/o representación.

²El 13 de noviembre de 2008, la Corte votó el dictamen sobre el caso de la periodista Lydia Cacho, en el que concluye que el gobernador de Puebla, Mario Marín, en acuerdo con diversos funcionarios de esa entidad, incurrieron en graves violaciones a las garantías de aquélla al detenerla de manera irregular en diciembre de 2005.

Revisión y/o corrección de las funciones de los Poderes y de los órganos de los Poderes. Como han mencionado destacados juristas, resulta sumamente importante revisar la interpretación que se hace de ciertos preceptos constitucionales. Ya que las funciones de los órganos de poder afectan los diversos órdenes que componen un sistema jurídico es preciso identificar los problemas de indeterminación constitucional (Mejía y Orozco, 2006), esto es, la ambigüedad de facultades que no han sido desarrolladas dogmáticamente, como en el caso relativo a las facultades de intervención federal en la vida de los estados. Tal revisión tendría que alcanzar también aquellas facultades que nunca se han desarrollado en la práctica, que nunca han sido utilizadas y que, por ello mismo, no cuentan si quiera con reglamentación secundaria, y cuyo mayor ejemplo es el segundo párrafo del artículo 97 que ya se comentó aquí.

Cuadro 2. Facultades de intervención del orden federal en los estados

Tipo	Artículo
Garantía federativa	Art. 120. Los gobernadores están obligados a cumplir y hacer cumplir las leyes federales.
Excepcional	Art. 29. Facultad del Presidente para suspender las garantías individuales en todo el país o en un lugar determinado.
Arbitral	Art. 76. Facultad del Senado, fracción VI, para resolver cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando uno de ellos ocurra con ese fin.
Reconstitutiva	Art. 76. Facultades del Senado: fracción V, facultad declarativa para nombrar gobernador provisional en aquél estado donde hayan desaparecido los poderes.
De investigación	Art. 97. La Suprema Corte de Justicia está facultada: 1) "para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual" y 2) "para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público (...)"
Auxiliar	Art. 119 Obligación del orden federal para proteger a los estados en caso de invasión o violencia exterior.
Competencial	Art. 105. Facultad de la SCJN para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre los órdenes de gobierno, los Poderes de la Unión, estados y municipios, etc.

El rediseño intrafederal de los mecanismos de garantía federativa. Como se ve en el cuadro 2, existen diversas facultades para que el orden federal intervenga en la vida de los estados. Tales facultades tienen el objetivo de garantizar la permanencia de los principios federales establecidos en la norma constitucional. A diferencia de otras funciones que son compartidas por diversos poderes, como el caso de las legislativas (donde los tres poderes las comparten en algún grado), las funciones de intervención federal están claramente divididas por cada órgano de poder, a excepción del Artículo 120, que no se le imputa directamente a algún poder. Tal distribución refleja en buena medida el grado de centralización que existe en el régimen federal. Un rediseño tendría que resolver hasta dónde los Estados-miembros son capaces de auto-reproducirse políticamente. Por ejemplo, con la reforma de 1996 al Artículo 99 constitucional, se argumentó que los estados aún son incapaces de garantizar unas elecciones equitativas y transparentes, por lo que se convirtió al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en última instancia en la solución de los conflictos electorales de los estados, ejerciendo una fuerza centrípeta que va contra la tendencia *federalizante* iniciada por la democratización local (Morales, 2005).

Nuevos campos de mediación y/o representación. La desvinculación del orden de gobierno local del proceso político federativo es la principal deficiencia del arreglo federal mexicano. La subordinación de los estados al centro se debe a la inexistencia de campos de mediación o representación efectivos, cuya mayor evidencia es la desconexión del Senado de los intereses estatales (Morales, 2005). Las fórmulas de integración de ésta cámara, como la representación proporcional y de espacios para la primera minoría, no sólo son contrarias al principio de una representación paritaria sino que en la práctica amplifican las diferencias partidistas entre la filiación de los integrantes senatoriales (partido de los senadores de mayoría relativa de un estado, partido del senador de primera minoría de un estado) y la de las fuerzas partidistas locales (partido del gobernador, partido mayoritario en el Congreso local, partido con mayor número de presidencias municipales, partido que tiene la segunda fuerza en el Congreso local), reforzando así los problemas del gobierno dividido y, lo más

grave, acentuando la subordinación de las regiones al centro federal. Tal situación demanda que se busquen nuevos campos de juego, con la finalidad de integrar a las regiones en un nuevo centro político, que puede ser un Consejo de Estado o una Comisión Federal para las Entidades Federativas.

Referencias

Hernández Mendoza, C. A., (2004) *Las controversias constitucionales y el federalismo mexicano. Las controversias de la federación contra los estados y municipios, 1994-2004*, Tesis de Maestría, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

Mejía, R. M. y W. L. Orozco, (2003) *El Senado de la República y la política interior*, colección El Senado de la República, Nuevas Perspectivas. México, Senado de la República, LIX Legislatura-ITAM-Miguel Ángel Porrúa

Morales, R., (2005) "Nuevos campos de juego: mecanismos de acuerdo para el federalismo mexicano", en *Foro Internacional*, Vol. XLV (3), 181. Julio-septiembre 2005, pp. 466-488

Orellana Moyao, A., y W. Orozco (2003), *El futuro del Senado de la República. La necesidad de una reflexión filosófica y práctica*, colección El Senado de la República, Nuevas Perspectivas. México, Senado de la República, LIX Legislatura-ITAM-Miguel Ángel Porrúa

Romero Bolaños, H., (2004) "Proceso de centralización del federalismo II: centralización federal a través del control de constitucionalidad y de legalidad", en Palacios Alcocer, M. (comp.) *Federalismo y relaciones intergubernamentales*, México, MA Porrúa

Saavedra Herrera, C. E., (2006) *La judicialización de la política legislativa en México. La fragmentación política y las acciones de inconstitucionalidad 1995-2004*, Tesis de Maestría, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

Wilson, W., (2002) *El gobierno congresional. Régimen político de los Estados Unidos*. México, UNAM-IIJ.