

Reflexiones sobre federalismo y sistema político en México

Ignacio Marván Laborde

Entre una constitución centralista pero descentralizada y una constitución federal centralizadora, la diferencia es de grado y tiene más de forma que de fondo, más de apariencia que de realidad.

Manuel Herrera y Lasso

El objetivo de este artículo es analizar dos de los factores institucionales que desde la década de los años setenta del siglo pasado han sido prácticamente básicos en la organización política federal contemporánea de México: el diseño establecido para el Senado y las limitaciones constitucionales impuestas históricamente a la intervención de la Suprema Corte en asuntos políticos. La conjunción de ambas instituciones ha sido, como veremos, la piedra angular del pacto federal durante los últimos 120 años.

En México, la discusión política sobre el nuevo federalismo se ha enfocado en la concentración del poder y el centralismo característico del sistema político mexicano posterior a la Revolución. Es muy común, entre los actores políticos, analizar esta cuestión a partir del supuesto de que la organización política federal planteada en la Constitución no se aplica y que otros elementos del sistema político, como el partido único o hegemónico o las "facultades metaconstitucionales" del presidente, explican tal concentración y centralización.

Yo sostengo la tesis contraria: la concentración del poder y el centralismo no son ajenos al diseño de instituciones federales establecido

Ignacio Marván es profesor-investigador de la División de Estudios Políticos del CIDE y profesor de Política Mexicana Contemporánea en el ITAM. Una primera versión de estas notas fue discutida en el seminario sobre Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, organizado por la División de Estudios Políticos del CIDE y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. El autor agradece a Benito Nacif, Hugo Concha, Susana Pedroza, Pilar Domingo y Alonso Lujambio su participación en esta discusión y, desde luego, es el único responsable del contenido de este texto.

en la Constitución. El federalismo concentrador de decisiones, al igual que el presidencialismo “excesivo” que obstruye la división de poderes, o el régimen electoral no competitivo, han sido el resultado —con frecuencia deseado— de un conjunto de decisiones políticas y preceptos que estuvieron y están asentadas en la Constitución.

Mi perspectiva de análisis parte de tres supuestos fundamentales. En primer lugar, sistema político y constitución son indisolubles pues, por una parte, las decisiones sobre la organización del poder que se establecen en la carta magna obedecen a problemas y objetivos políticos específicos y, por otra, en última instancia, el sistema constitucional es el que establece, permite o sanciona —de acuerdo con sus objetivos particulares de organización del poder público— determinado tipo de instituciones y comportamientos políticos.

En el caso de México, la vinculación entre el sistema constitucional y el funcionamiento real del sistema político no proviene simplemente del incumplimiento de la Constitución; en buena medida, resulta del cumplimiento de un conjunto de disposiciones constitucionales que permiten la concentración, la centralización y la irresponsabilidad del poder. Ello es cierto, particularmente, en los preceptos establecidos en la Ley mexicana referentes a la organización, distribución y limitación de los poderes públicos, tanto federales como estatales. Es decir, me refiero tanto a la división vertical de poderes (la separación y equilibrio entre las funciones ejecutiva, legislativa y judicial de los órganos del gobierno federal), como a la división horizontal de poderes, que define la autonomía de los integrantes de la federación; y, desde luego, al control de la constitucionalidad de las leyes y de los actos de autoridad, que determina la efectividad de la limitación de los poderes y, en síntesis, la existencia de un gobierno constitucional.

En segundo lugar, la historia constitucional de nuestro país ha sido, al menos hasta la crisis actual del sistema político, un proceso complejo de concentración del poder, protección del gobernante y promoción de equilibrios, arreglos y comportamientos de actores y fuerzas políticas, en apariencia extralegales, pero que proceden de los propósitos y las conductas que permiten las disposiciones constitucionales y refuerzan las leyes secundarias. En virtud del vigor actual de la sociedad mexicana y de la ascendente fuerza de las oposiciones, este modelo constitucional de protección de la discrecionalidad e irresponsabilidad del gobernante ha entrado en crisis y ha tenido que experimentar múltiples reformas. Sin embargo, como veremos más adelante, en las reformas llevadas a cabo se ha procurado conservar en lo posible la con-

cepción autoritaria de gobernabilidad que permea a la Constitución mexicana.¹

Y, tercero, hasta hace apenas una década era comúnmente aceptada la idea de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos era fundamentalmente un programa, en el sentido de que planteaba un proyecto de desarrollo social y de régimen democrático a realizarse. En el presente, por el contrario, a partir de los procesos de creciente complejidad y diversificación que vive la sociedad mexicana, de la reestructuración de la economía, con la presencia de pluralidad política y con la expansión de la competencia electoral, ya no se acepta esa idea acerca de la Constitución. Actualmente, la exigencia primordial es que dicha ley fundamental funcione como norma de convivencia, como instrumento de organización y limitación de los poderes públicos. Pero, en este aspecto esencial de cualquier constitución, la mexicana muestra cada vez más sus huecos y deficiencias respecto a la realidad política del país.

La organización política federal en México

Al abordar la organización política del Estado federal, los estudiosos del derecho constitucional definen los principios teóricos en los que se basa el federalismo y, al analizar los estados federales existentes, concluyen afirmando que en realidad hay tantos federalismos como países con organización política federal. Ello es lógico en la medida en que un diseño constitucional determinado se ciñe no sólo a valores y principios generales sino también a la solución de un conjunto de problemas políticos, de poder, específicos.

En 1927 Carl Schmitt señalaba que una federación es una unión permanente de estados que constituyen una unidad política, basada en un libre convenio al servicio de la autoconservación de cada uno y del conjunto, y que para la atención del fin común, se cambia el estatus político de las unidades que la integran. En el análisis de las contradicciones intrínsecas a esta forma de asociación política, Schmitt destacaba que en toda federación se vive una tensión permanente entre soberanía del todo y autonomía de los miembros y que el modo como his-

¹ Al respecto, véanse Elisur Arteaga, *Derecho Constitucional*, tomo I, segunda parte, capítulo sobre "Las Conjuraciones", México, UNAM, 1994, pp. 75-127; Arnaldo Córdoba, "La Constitución y la democracia", en Rolando Cordera *et al.*, *México: el reclamo democrático*, México, Siglo XXI, 1988, pp. 84-97; e Ignacio Marván Laborde, *Sistema político y sistema constitucional en México*, México, CIDE-División de Estudios Políticos, (Serie Documentos de Trabajo, núm. 60), 41 p.

tóricamente se resuelve esta tensión, así como su evolución en el tiempo, determinan las particularidades de cada federación.²

El federalismo mexicano, en su carácter de organización político-constitucional, ha respondido en su proceso de formación a la solución de problemas políticos y objetivos específicos. En los años 1823 y 1824 respondió tanto a las tendencias centrífugas que se presentaban en algunas provincias ya erigidas en estados, como a la voluntad general de mantener en lo posible la unidad político-territorial del primer Imperio mexicano y la necesidad de hacer frente a los intentos españoles de reconquista.³ Al restablecerse la constitución federal, en 1847, el contexto era el fracaso político de la experiencia centralista y el problema político inmediato era la invasión estadounidense. En el constituyente de 1856 y 1857 la cuestión federal era ya una decisión política fundamental aceptada en lo general; el cambio consistió en la decisión de fortalecer a la federación y al gobierno central respecto a los de los estados.⁴ Sin embargo, los conflictos entre el ejecutivo y el Congreso, entre los gobiernos estatales y los poderes federales y, sobre todo, las soluciones constitucionales que finalmente se adoptaron para resolverlos definieron, en el último tercio del siglo XIX, las características esenciales de la organización política federal de México, tal como ha funcionado hasta la actual crisis del sistema político.

La ingeniería constitucional del federalismo mexicano ha tenido por objetivo y resultado la construcción de un gobierno federal fuerte que, sin suprimir algunos aspectos de las autonomías regionales, asegure el predominio del ejecutivo federal en la división horizontal de poderes, para facilitar la solución de conflictos con y en los estados. En su largo desarrollo se han articulado procesos políticos, decisiones sobre reformas a la Constitución y consolidación de instituciones políticas que definen las relaciones entre el ejecutivo federal y los gobiernos de los estados en el sistema político; como son, por ejemplo, el sistema electoral y de partidos; la concepción y las prescripciones que se han venido estableciendo sobre los órganos de gobierno de los estados y del ayuntamiento; o el sistema de recaudación, distribución y gasto de los ingresos fiscales.

² Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*, Sección Cuarta, "Teoría Constitucional de la Federación", Madrid, Alianza Universidad Textos, 1982, pp. 343-371.

³ Una explicación clara sobre este momento complejo puede consultarse en Josefina Zoraida Vázquez, "El Federalismo Mexicano, 1823-1847", en Marcello Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 15-27.

⁴ Véase Marcello Carmagnani, "El federalismo liberal mexicano", en Marcello Carmagnani, *op. cit.*, pp. 135-179.

Así, las decisiones constitucionales con base en las cuales ha operado el federalismo en México y sus resultados concretos —en términos de concentración económica y política— no representan en absoluto un problema de no aplicación del marco constitucional vigente, como se afirma con frecuencia, sino el resultado del cumplimiento de los objetivos del diseño institucional establecido en la Constitución. La eficacia del federalismo mexicano depende de un postulado central que prácticamente cruza toda la Constitución, como concluye don Manuel Herrera y Lasso: “las muchas y graves limitaciones impuestas a la autonomía de los estados deben ser aplicadas siempre en *strictu sensu*. Su laxa aplicación acarrearía, con la falsificación de la forma de gobierno, la subversión de la Constitución”.⁵

En la discusión actual sobre el nuevo federalismo se ha puesto el acento en los elementos que han determinado la concentración económica y fiscal en favor del ejecutivo federal, tales como, por ejemplo, la sustracción de atribuciones que significan recursos a las entidades federativas en beneficio de la federación, el sistema de coordinación fiscal o el sistema nacional de planeación.⁶ Y, con razón, en el debate ha ocupado un lugar de primera importancia la necesidad de llevar a cabo una redistribución de facultades y recursos entre la federación, los estados y los municipios, lo cual es una cuestión determinante en la redefinición de la participación de las entidades federativas en el desarrollo y en el equilibrio regional de la economía. Sin embargo, es difícil obtener resultados significativos en este sentido si no se replantean, al mismo tiempo, aspectos esencialmente políticos de la relación entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados que la propia Constitución establece y promueve. Me refiero a las disposiciones constitucionales que en particular, pero sobre todo en conjunto —en su accionar como sistema—, nos explican la lógica de funcionamiento y las peculiaridades del pacto federal en México.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos las declaraciones generales que instituyen el federalismo se encuentran básicamente en: a) los artículos 40 y 41 que establecen la forma de gobierno federal y el principio de soberanía de los poderes públicos (fede-

⁵ “El Régimen Federal (1960)”, en Manuel Herrera y Lasso, *Estudios políticos y constitucionales*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1986.

⁶ Al respecto véanse, entre otros, Alberto Díaz Cayeros, *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1995; y Gerónimo Gutiérrez Fernández y Alberto Islas Torres, *Federalismo fiscal: una comparación internacional y reflexiones sobre el caso de México*, México, ITAM, tesis de licenciatura, 1995.

rales y locales); b) en el primer párrafo de los artículos 115 y 116 en los que se enuncian los principios de gobierno representativo, democrático, popular, el municipio libre y la división de poderes, con los que deben organizarse los gobiernos de los estados, y c) en otros artículos como el 31, que establece la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos de la federación y del estado y municipio en que residan; el 119, que establece la garantía de protección federal a los estados; el 124, que determina el principio de distribución de competencias; el 133, sobre la legalidad de los convenios y tratados internacionales aprobados por el gobierno federal, así como el 135 que norma la participación de los estados en el proceso de reforma a la Constitución.⁷

De manera similar a lo que sucede si comparamos las características generales del régimen presidencial mexicano con otros latinoamericanos o incluso con el de Estados Unidos, si sólo revisamos las declaraciones generales, podríamos concluir que en nuestro país el Estado federal está organizado conforme a los elementos básicos del modelo clásico o incluso pensar que en éste subsisten elementos propios de una confederación, en virtud de que la Constitución les reconoce "soberanía" en su régimen interior a los estados miembros. Sin embargo, las disposiciones que acompañan en la Constitución a estas declaraciones generales son las que fijan la lógica de funcionamiento real y las características particulares del federalismo mexicano.⁸

En el conjunto de preceptos constitucionales que explican las reglas del sistema federal en México, se pueden distinguir dos tipos de decisiones político-institucionales. Por una parte, las que directamente establecen las características esenciales de la integración y funcionamiento de los órganos del gobierno representativo de los estados. Éstas se han venido introduciendo por medio de reformas a la Constitución posteriores a 1917, como son, entre otras: la duración máxima del man-

⁷ Sobre la estructura de distribución de competencias en el federalismo mexicano, véase Laura Trigueros Gaisman, "El federalismo en México. Autonomía y coordinación de las entidades federativas", en James Frank Smith (coord.), *Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos*, tomo I, México, UNAM, 1990, pp. 247-257.

⁸ Al respecto véanse Herrera y Lasso, *op. cit.*, y Elisur Arteaga Nava, *Derecho Constitucional. Instituciones federales, estatales y municipales*, tomo II, México, UNAM, 1994. Quien al respecto señala: "El federalismo mexicano no sólo ha circunscrito al detalle la actuación de las autoridades locales, también ha circunscrito la función constituyente en mucho de lo que se refiere a la estructura orgánica de los poderes locales [...] más que un federalismo de carácter legislativo, es un federalismo administrativo. Es una forma de descentralización" (p. 12) y presenta un cuadro denominado "Sistema constitucional mexicano relativo a los estados", en el que a lo largo de 16 páginas (pp. 19-35) enuncia aproximadamente 300 disposiciones constitucionales por virtud de las cuales se restringe a los constituyentes estatales y el campo de actuación de los órganos estatales de gobierno.

dato de los gobernadores y la prohibición absoluta de reelección en este cargo de representación (1933); la no reelección inmediata de legisladores locales e integrantes de los ayuntamientos (1933); el sistema electoral "mixto", que conjuga los principios de elección por mayoría relativa y por representación proporcional, a efecto de garantizar de antemano la conformación de una mayoría y asegurar la "governabilidad", establecido en la Constitución desde 1963, y que se reproduce, con escasas variantes, en las constituciones de los estados después de haber sido aceptado como precepto general para la integración de las legislaturas locales (a partir de 1977) y de los ayuntamientos (desde 1983), y, por último, el sistema de restricciones al "registro" de los partidos y de exclusividad de los partidos "registrados" en la presentación de candidatos a cargos de elección popular, instituido a nivel federal a partir de 1946, el cual en esencia no se ha modificado en las variantes adoptadas por las sucesivas reformas electorales, garantiza a los partidos nacionales con registro la participación en elecciones estatales y, al igual que las disposiciones anteriores, se reproduce conforme al mismo patrón para la formación de partidos políticos locales en los estados. Paralelamente a estas reglas sobre el régimen interior de los estados está el conjunto de disposiciones que delimitan la intervención de los estados en el gobierno federal y la intervención del gobierno federal en los estados. Al respecto destacan el crecimiento sostenido de las competencias del Congreso a partir de 1883 y las instituciones que son objeto de esta reflexión: las particularidades de la organización constitucional del Senado mexicano y el centenario dogma, hoy en crisis y revisión, de la no intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en conflictos políticos y electorales.

Las particularidades del Senado en México

La representación de las unidades territoriales en el centro nacional es un objetivo directo y prioritario que tiene toda federación.⁹ Por esta razón, en la organización de las instituciones políticas de un Estado federal, el Senado —o su equivalente— es una institución que debe cumplir las funciones de moderación, como órgano colegislador de la Cámara de Diputados, y establecer, al mismo tiempo, equilibrios entre los estados que integran la federación e incorporarlos a las decisiones del gobierno central.

⁹ Preston King, "Federation and Representation", en Michael Burgess *et al.*, *Comparative Federalism and Federation*, Harvester and Wheatsheaf, 1993, p. 95.

En el cumplimiento de estas funciones son determinantes tanto las facultades como los mecanismos de integración y renovación de este órgano que se establecen en la Constitución. Es posible afirmar que uno de los elementos que con mayor claridad muestra la especificidad de un Estado federal es, precisamente, la manera en que son representadas sus unidades político-territoriales y el peso que tienen en las decisiones del gobierno general de la federación. Como sostiene Preston King:

What is peculiarly distinctive of a federation is the manner in which it secures the legislative representation of a sovereign people, rather than any judicial or executive procedures which it may chance to adopt [...] if the federation is marked by distinctive executive and judicial functions, this distinctiveness derives from the entrenchment of regional representation at the national centre, typically in the legislature, but possibly elsewhere as well.¹⁰

Para ilustrar la importancia de las funciones constitucionales del Senado en el desempeño de una organización política federal, democrática y consolidada, es conveniente mencionar los ejemplos de Estados Unidos y de la República Federal Alemana.

En *El Federalista*, tanto en las entregas referentes a la integración, facultades y funcionamiento del Senado de Estados Unidos (LXII-LXVI), como en las que se abordan los poderes del presidente (LXXIV-LXXVII), se definen con claridad los propósitos a que responde la organización del Senado, basada en el modelo clásico de régimen federal y presidencial. Los principales objetivos son: primero, "... hacer que los gobiernos de los Estados colaboren en la formación del gobierno federal de una manera que ha de afirmar la autoridad de aquéllos y es posible que resulte un lazo muy conveniente entre ambos sistemas" (p. 262); luego, "Ninguna ley ni resolución podrá ser aprobada en lo sucesivo sin el voto de la mayoría del pueblo primero y de la mayoría de los estados después...", (*idem*), y, por último, en lo que se refiere a la participación del Senado en los nombramientos del ejecutivo, se afirma que:

Constituirá un excelente freno sobre el posible favoritismo presidencial y tenderá marcadamente a impedir la designación de personas poco adecuadas [ya que] un hombre que dispusiera él solo de los empleos públicos se dejaría gobernar por sus intereses e inclinaciones personales con más libertad que estando obligado a someter el acierto de su elección a la dis-

¹⁰ *Idem*.

cusión y resolución de un cuerpo distinto e independiente, y siendo dicho cuerpo nada menos que toda una rama de la legislatura, la posibilidad de un fracaso serviría de aliciente poderoso para proceder con cuidado al hacer su proposición (p. 324).¹¹

Los objetivos no dejan lugar a dudas: debe ser contrapeso de la cámara popular, hacer participar a los gobiernos de los estados en el gobierno federal y equilibrar la capacidad de nombramiento del presidente. Toda la ingeniería constitucional —la elección, la duración del periodo y las facultades— se dirigió al cumplimiento de estos objetivos. Es cierto que la evolución del Senado en Estados Unidos no tuvo lugar exactamente tal como se pensó en la Convención de Filadelfia. Sin embargo, el hecho de que llegar a senador ha sido siempre una de las ambiciones destacadas de los políticos estadounidenses es ilustrativo de que los objetivos del diseño institucional se han cumplido gracias al peso político que tienen los senadores y el Senado en la Constitución de Estados Unidos. Su importancia política emana directamente de su sistema constitucional, por razones como la duración del cargo, la renovación parcial de sus miembros, las posibilidades de reelección y la obligada cercanía que tienen los senadores a los procesos de decisión sobre los asuntos más importantes de ese país.¹²

¹¹ A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, *El Federalista*, 4a. reimpr., México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

¹² Pocos años antes de que se aprobara, en 1913, la Decimoséptima Enmienda a la Constitución de Estados Unidos, mediante la cual se estableció la elección directa de senadores, Woodrow Wilson señalaba que la fuerza del Senado, como órgano del gobierno constitucional, por una parte, residía en el hecho de representar a las unidades políticas en que el proceso constitucional había segmentado al país y, por otra, en la obligación del presidente de consultar a los senadores en determinadas materias y la conveniencia de que el presidente consiguiera su aprobación previa en cualquier asunto de importancia. En buena medida, la elección directa de los senadores fue la confirmación de transformaciones ya dadas. Sundquist afirma que el Senado, desde la época del presidente Washington, no funcionó, en colectivo, como un consejo al que el presidente tuviera que someterse personalmente. Desde entonces se establecieron mecanismos de comunicación escrita con el órgano como tal, y de comunicación personal y por grupos del presidente con los senadores en los asuntos políticos delicados y en los momentos previos a la aprobación de los nombramientos o la votación de tratados internacionales que según la Constitución corresponden a este órgano. Y, en lo que se refiere a la representación territorial, el Senado como instrumento de participación de los estados, como tales, en la definición de las políticas federales, poco a poco se había ido perdiendo en favor de la representación de la población de los estados; por lo que la elección directa de los senadores consolidó una tendencia ya presente. Por último, en lo que se refiere a la importancia del Senado en la definición de la política exterior de Estados Unidos, tanto por el peso de Estados Unidos en el mundo como por el sistema constitucional que observa, en 1939 Harold Laski señaló: "no legislative assembly in the world rivals the Senate of the United States in its influence in international sphere". Véanse Woodrow Wilson, *Constitutional Government in the United States*, 1908, Columbia University Press, Paperback Edition, 1964, pp. 112-141; James L. Sundquist, *Constitutional Reform and Effective Government*, Washington, The Brookings Institution, 1992, pp. 61-65; y Harold Laski, *The American Presidency, an Interpretation*, Greenwood Press, 1940, p. 167.

En el caso de la República Federal Alemana el problema era otro y la Ley Fundamental (1949) planteó una solución diferente. Por una parte, el Consejo de los Aliados, al prohibir el restablecimiento del Estado prusiano, resolvió involuntariamente el problema del federalismo alemán.¹³ En coincidencia con la mayoría de los demócratas alemanes —quienes sabían que la supresión del federalismo fue un prerrequisito de la dictadura de Hitler— estableció los *lander* en cada una de las zonas de ocupación. Además, el problema a resolver era la conciliación entre la idea federal y las necesidades de centralización que imponía la reconstrucción social y económica de Alemania. El *Bundesrat* (Consejo Federal) es el órgano que ha garantizado la representación y participación de los gobiernos de los *lander* en el gobierno federal y ha sido un factor de equilibrio en estas necesidades de centralización y de estabilidad política.¹⁴

Se debe destacar, además, que se trata de un régimen parlamentario en que el gobierno ejecutivo y su cabeza, el canciller, es controlado y responde al parlamento (*Bundestag*), por lo que el *Bundesrat* no tiene atribuciones, ni tiene por qué tenerlas, para controlar al titular del ejecutivo. Fue diseñado en la Ley Fundamental de Bonn como órgano de contrapeso al parlamento para garantizar la participación de los gobiernos de los *lander* en la orientación y conducción del gobierno federal; en especial, en las materias fiscal y presupuestal y en la política económica en general. Para que no quede duda de que ésta es su función, sus miembros son designados y destituidos por los gobiernos de los *lander* y actúan de acuerdo a sus instrucciones; lo cual, dicho sea de paso, no es objeto de cuestionamiento, porque se tiene la certeza de que se trata de gobiernos electos democráticamente; pues también existe un Tribunal Constitucional de Pleno Derecho ante el cual cualquier ciudadano puede reclamar la constitucionalidad de las leyes y actos electorales. En síntesis, como señala Lucas Verdú, el *Bundesrat* es el órgano de integración de los *lander* y de preservación de su autonomía, por medio del cual estas unidades territoriales participan en “la legislación —incluida la revisión constitucional—, gobierno y administración de la federación”.¹⁵

Volviendo a México, ¿con qué objetivos políticos se estructuró cons-

¹³ Sobre el peso del Estado prusiano en la Confederación Germánica de 1815 y en el Reich Alemán de 1871, véanse Carl Schmitt, *op. cit.*; y Pablo Lucas Verdú, *Curso de Derecho Político*, Madrid, Tecnos, 1986, pp. 300-308.

¹⁴ Al respecto véase Karlheinz Nieclaus, “Political Reconstruction at Bonn”, pp. 41-43.

¹⁵ Pablo Lucas Verdú, *op. cit.*, p. 307.

titucionalmente el Senado mexicano contemporáneo? No obstante que en 1824 el Senado había sido pensado como un órgano de supervisión de los estados hacia el gobierno central, desde entonces careció de las facultades que conforme al modelo estadounidense deberían corresponderle, como la ratificación de los nombramientos de los secretarios de Estado, en nuestro caso asunto exclusivo del presidente. Luego, tras una evolución en la que fue acumulando desprestigio, fue suprimido en el constituyente de 1856 y 1857 con el objetivo fundamental de establecer una cámara popular fuerte. Francisco Zarco, radical entre los liberales puros, defendió en esa asamblea la posición supuestamente conservadora de que el Senado debía reformarse y no desaparecer. Zarco argumentó que el desprestigio del Senado se debía a las fórmulas electorales que se utilizaban para elegir a los senadores y a las limitadas atribuciones constitucionales con las que este órgano había sido facultado. Sostuvo, con razón, que el Senado era una institución política indispensable para el equilibrio de poderes y la adecuada construcción de la representación política en un Estado federal democrático, por lo cual consideraba que la solución no era desaparecerlo sino dotarlo de las facultades constitucionales necesarias para cumplir esos objetivos. Con el peso de estos argumentos Zarco logró que la votación fuera muy cerrada, aunque su posición perdió.¹⁶

Durante el periodo conocido como República Restaurada, en un contexto político complejo y mediante una reforma a la Constitución de 1857 que tardó siete años en aprobarse, el Senado mexicano fue restablecido en 1874. El objetivo de entonces fue buscar la solución a los conflictos entre el presidente y el Congreso y entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados. Por ello, el Senado fue reconstituido como un órgano para moderar y controlar a la Cámara de Diputados pero, al ser restablecido sin la facultad de intervenir en la aprobación del presupuesto de egresos del gobierno federal (que quedó desde entonces como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados),¹⁷ fue desprovisto del instrumento constitucional más efectivo para contribuir a la participa-

¹⁶ Véase Francisco Zarco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, Edición Acordada en Veracruz por el C. Venustiano Carranza, México, Imprenta del Gobierno Federal, 1916, pp. 478 y 479.

¹⁷ Gerónimo Gutiérrez y Horacio Vives, "Ensayo sobre las posibles implicaciones de la intervención del Senado en la aprobación del presupuesto de egresos de la Federación", México, 1995, trabajo en revisión para su publicación. De los países con sistema bicameral que los autores analizan, en seis (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay y República Dominicana) la aprobación del presupuesto es facultad concurrente de ambas cámaras y en tres (Colombia, Venezuela y México), es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

ción de los estados —o de la población de los mismos— en la orientación de las políticas del gobierno federal.

La reforma constitucional de 1874 también dotó al Senado de facultades políticas exclusivas que en realidad le correspondían a la Suprema Corte, como la intervención en los conflictos políticos entre los poderes de un estado o la controvertida facultad de declarar cuándo han desaparecido los poderes de un estado y de nombrarle, de una terna propuesta por el presidente, un gobernador provisional.

Por tanto, sin facultades constitucionales para aprobar los nombramientos de los secretarios de despacho, ni para intervenir en la aprobación del presupuesto de la federación, y con estas nuevas encomiendas políticas, el Senado mexicano fue convertido de hecho en un órgano de apoyo al presidente para legitimar sus intervenciones en los estados y facilitar la solución de conflictos entre éste y el Congreso.

Con la discrecionalidad que permitió la no reglamentación de la intervención federal, a lo largo de 104 años el Senado realizó 79 declaraciones de desaparición de poderes en diferentes estados de la República. Cuatro de ellas tuvieron lugar durante el Porfiriato, 12 durante la Revolución, en el lapso de 1911-1914, y 61 entre 1917 y 1975. Salvo excepciones, el patrón básico de las declaraciones de desaparición de poderes fue el conflicto del gobernador con el centro y/o conflictos en los estados en que el centro dejó de apoyar al gobernador.¹⁸ En 1978, un año antes de que se instalara la primera legislatura de la reforma política de 1977, el Congreso por fin cumplió con la disposición de expedir la ley reglamentaria de las fracciones V y VI del artículo 76 de la Constitución. A partir de la reglamentación de estas facultades el Senado ya no ha dado trámite a ninguna declaración de desaparición de poderes. Desde entonces los gobernadores que el presidente decide que abandonen el cargo, lo han hecho persuadidos de que lo mejor es renunciar o pedir licencia ante la legislatura de su estado.

Al tener estas atribuciones y carecer de las facultades mínimas necesarias para hacer efectiva la representación de los estados en el gobierno federal, se ha logrado un Senado con poco peso político, parcial ante la conjunción de intereses entre el Senado, los senadores y el presidente. Entre 1874 y el momento actual, a excepción del lapso que corre de la intervención del Senado en la caída de Madero en 1913 y las refor-

¹⁸ La información ha sido tomada de los cuadros elaborados por Manuel González Oropeza en su libro *La intervención federal en la desaparición de poderes*, México, UNAM, 1983, pp. 83-85 y 247-263.

mas de 1933, que suprimieron la reelección y la renovación por mitades, ser senador se convirtió en un puesto de confianza de la Presidencia desde donde se tenía una buena posición ya sea para el retiro político, para aspirar, por las diferentes vías que la Constitución permite, a la gubernatura de un estado o para, simplemente, gozar de un sexenio de canonjías.

El crecimiento de la competencia electoral y la llegada de senadores de oposición en 1988 propiciaron reformas que refuerzan su carácter de órgano centralizador. Desde 1982 hubo diferencias en las votaciones logradas por los senadores de mayoría, ello llevó a que los dos candidatos de mayoría se presentaran como fórmula de partido.¹⁹ En la reforma constitucional de 1993 se derogó la renovación por mitades restablecida en 1986 y, para amortiguar el costo que representaba para el sistema el crecimiento de la competencia, se decidió duplicar el número de puestos a repartir. Para la elección de 1994 se aumentó a cuatro el número de senadores por estado y se determinó asignar un senador a la fórmula de partido que obtuviera el segundo lugar en la votación. En la reforma constitucional de 1996 la negociación consistió en que el cuarto senador sería electo proporcionalmente, de una lista cerrada por partido nacional con registro. Con el crecimiento de la competencia, así como la introducción de estos mecanismos de elección de los senadores, el cambio ha consistido fundamentalmente en que el Senado ha adquirido mayor resonancia como foro público; el control político de este órgano se continúa ejerciendo desde fuera, sólo que empieza a ser compartido entre el presidente y las direcciones de los partidos políticos que escogen las diferentes listas cerradas, mediante las cuales los ciudadanos de un estado y los de todo el país deben elegir a sus candidatos.

Si bien es cierto que con reformas recientes el Senado ha adquirido mayor peso en nombramientos como los del Procurador General de la República, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el presidente de la Comisión de Derechos Humanos y el gobernador del Banco de México, aún está muy lejos de contar con el diseño constitucional adecuado al objetivo de ser una institución que desempeñe en efecto un papel en la división horizontal y vertical de poderes.

El peso político en el desempeño del Senado mexicano tiene, como hemos visto, fundamentos constitucionales. No obedece al incumpli-

¹⁹ Al respecto véase en el trabajo de Jenny Saltiel, *Votos, asientos y distritos: representación y distribución del poder. El caso de México* (en prensa en la Universidad de Guadalajara), el apartado sobre las fórmulas de elección y la representación política en el Senado mexicano.

miento de la Constitución o a los poderes “metaconstitucionales” del ejecutivo. Por el contrario, su desempeño como institución emana de la peculiar organización federal establecida en la Carta Magna, en donde deliberadamente se ha atenuado su función de contrapeso del presidente y desestima que el Senado sea el órgano de representación y participación de los estados en el gobierno federal.

Como sucintamente se reseñó en esta sección, el Senado mexicano contemporáneo fue establecido en 1874, con las particularidades señaladas; en 1917 su diseño constitucional fue ratificado y las reformas posteriores no han modificado la función centralizadora que tiene desde 1874. El debate actual sobre nuevo federalismo y la convocatoria a la reforma del Estado buscan soluciones a los problemas de integración y polarización regional que se viven en el país, uno de los puntos esenciales a discutir es el establecimiento de un Senado efectivamente federal.

El dogma de la no intervención de la Suprema Corte en conflictos político-electorales y las limitaciones de la reforma de 1996

La tesis de que la Suprema Corte de Justicia no debía intervenir en la solución de conflictos políticos y electorales se estableció como práctica e institución en 1878 al consolidarse como definitiva la posición del entonces presidente de la Corte, Ignacio Vallarta, expresada en sus famosos “votos”.²⁰ Los argumentos de fondo, repetidos desde entonces hasta ahora, que tienden a revertirse, fueron:

1) Los derechos políticos son derechos ciudadanos y no constituyen garantías individuales o derechos del hombre.

2) Los colegios electorales, tanto a nivel federal como estatal, son expresión y realización de la soberanía popular y, por tanto, revisar la constitucionalidad de las leyes y actos electorales, así como la competencia o legitimidad de origen de las autoridades, sería violar los principios de soberanía popular y de soberanía de los poderes de los estados de la federación.

²⁰ Al respecto véase Javier Moctezuma Barragán, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994. La síntesis histórica presentada de la discusión y de la evolución de este problema, proviene fundamentalmente de la lectura de este libro.

En la historia de esta discusión se han esgrimido recurrentemente otros argumentos; por ejemplo, el de que involucrar a la Corte en cuestiones políticas sería “rebajarla”, que es un recurso retórico pobre, y el de que dar a la Corte esta atribución sería otorgarle demasiado poder, el cual revela la preocupación presente en la Constitución mexicana por no dividir el poder, como supuestamente debería suceder en un régimen presidencial.²¹

Si bien es cierto que se trata de un problema jurídico complejo, surgido en buena medida de las limitaciones constitucionales impuestas al amparo y a la propia Suprema Corte de Justicia para garantizar la constitucionalidad de las leyes,²² lo que se debe resaltar, desde la perspectiva del análisis de las instituciones políticas de México, es que ocupó desde entonces un lugar central en el funcionamiento del sistema político-constitucional y tuvo consecuencias determinantes en la conformación de conductas políticas y en la organización del poder.

No es casual que la tesis contraria —la de que sí puede revisarse la constitucionalidad de las resoluciones de los colegios electorales y que los derechos políticos son garantías individuales que deben protegerse— haya sido incluso considerada por los publicistas oficiales como una tesis “diabólica”, concebida sólo por alguien que tuvo la ambición de ser presidente de la República.²³ En efecto, José María Iglesias fue muy ambicioso, defendió que en México los conflictos políticos tuvieran soluciones constitucionales.

La no intervención de la Corte en conflictos políticos, como práctica y principio, ha sido una de las instituciones que ha tenido continuidad absoluta desde el Porfiriato al régimen actual.

A partir de la restauración de la República en 1867, la Suprema Corte de Justicia no abdicó de sus facultades para intervenir en conflictos políticos y electorales que les garantizaran una solución constitucional. Con las reformas para restablecer el Senado en 1874, que ya he comentado, y con la aprobación mayoritaria de la Corte de los votos de

²¹ Un resumen sencillo de cómo evolucionó la teoría de la no intervención de la suprema Corte en cuestiones políticas en Estados Unidos, hasta consolidarse en favor de la intervención, puede verse en Manuel González Oropeza, “Hacia una nueva ley de partidos políticos en México”, en *Varios, Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo (Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral)*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 489-496.

²² Al respecto véase Emilio Rabasa, *El Juicio Constitucional, orígenes, teoría y extensión*, París/México, Librería de la Vda. de Ch. Bouret, 1919, pp. 194-216.

²³ Miguel González Avelar, *La Suprema Corte y la política*, México, UNAM-Coordinación de Humanidades, 1979, p. 23.

Vallarta, en 1878, la tesis de no intervención tomó un carácter definitivo durante más de un siglo. Constituyó, al lado del Senado que analizamos, una de las instituciones políticas con mayor continuidad entre el Porfiriato y el régimen político actualmente en crisis.

En el proyecto de constitución de Venustiano Carranza se preveía la devolución a la Corte de la facultad de intervenir en conflictos políticos entre los poderes de los estados o entre los poderes de un estado. Sin embargo, la propuesta fue rechazada contundentemente en el constituyente. Por una parte, en la discusión del artículo 60, relativo a la calificación de las elecciones, para que no quedara duda de que el poder judicial no debía intervenir en cuestiones electorales, se añadió la conocida leyenda de que las resoluciones de los colegios electorales serían "definitivas e inatacables"; que no había existido antes en nuestras constituciones. Y, por otra, sobre el mismo punto los constituyente ratificaron las reformas constitucionales de 1874 y sólo añadieron en el artículo 97 la facultad, prácticamente discrecional, de averiguación por parte de la Suprema Corte en los casos de violaciones al voto público en la integración de los poderes federales y en los de violación de las garantías individuales en los estados.

Entre 1917 y 1929 la tesis de no intervención de la Corte volvió a sentar rápidamente jurisprudencia. El problema se planteó y discutió de nuevo en 1946, en el contexto de la nueva ley electoral, las elecciones presidenciales de ese año y los conflictos municipales de Monterrey y León. Por mayoría del pleno de la Corte se aprobó una vez más la tesis de no intervención. Con el barroquismo que ha caracterizado al reformismo electoral en México, en 1977 se estableció la posibilidad de que la Suprema Corte pudiera revisar las decisiones de los colegios electorales en elecciones federales, pero sin que éstas perdieran el carácter de definitivas e inatacables; todos los casos presentados fueron desechados por improcedentes. En la reforma política de 1986 se eliminó esta facultad constitucional de la Corte y se inició la instauración de tribunales electorales, dependientes del ejecutivo y restringidos a la revisión de la legalidad de los actos electorales y a sus respectivas jurisdicciones. Todavía la reforma a la organización de la función judicial, de diciembre de 1994, mantuvo la tesis de no intervención en cuestiones electorales.²⁴

²⁴ Al respecto véase Jaime F. Cárdenas Gracia, *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, p. 10.

El crecimiento de la competencia electoral fue derogando poco a poco este dogma. Si durante más de un siglo había fungido como la norma esencial para “la estabilidad y fortaleza de las instituciones”, conforme el supuesto de no competitividad del sistema político se desvanecía, la tesis de no intervención de la Suprema Corte se fue convirtiendo en una causa de incumplimiento del gobierno de convenciones internacionales ya aprobadas por el Senado, y en un factor de inestabilidad.

Por una parte, en 1991 el Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, respecto al reclamo que varios diputados locales del PAN de Nuevo León presentaron en 1987 en contra de la Ley Electoral de ese estado, en virtud de que no cumplía con la protección efectiva de los derechos políticos establecida en la Convención Americana de Derechos Humanos, que México había firmado y el Senado había ratificado desde hacía varios años, señaló en su conclusión final:

[...] el Gobierno Mexicano debe cumplir con su obligación de adecuar la legislación interna de ese país a fin de que ella garantice de manera efectiva el ejercicio de los derechos políticos, reconocidos en el Artículo 23 de la Convención Americana, y brinde un recurso sencillo, rápido y efectivo, de conformidad al artículo 25 de la Convención, ante tribunales imparciales e independientes, según el Artículo 8 de la Convención, ante los cuales los afectados pueden hacer valer sus derechos, desarrollando las posibilidades de un recurso judicial.²⁵

En cuanto a la inestabilidad política, recordemos que el número, la intensidad y la importancia de los conflictos poselectorales fue en ascenso a partir de 1985. El Tribunal Federal Electoral, establecido con la reforma constitucional del año siguiente, y los tribunales electorales de los estados que se desarrollaron a principios de los años noventa, fueron creciendo en peso político y facultades conforme se hacían nuevas reformas electorales. Finalmente, en la reforma constitucional hecha en agosto de 1996 la mayoría priísta aceptó, aún con limitaciones, que pueda revisarse la constitucionalidad de las leyes y actos electorales tanto federales como de los estados. No obstante que con esta reforma empezó a romperse el dique que ha impedido la efectividad de los derechos políticos en México, la reforma fue limitada pues, como afirma el jurista Luis Santos de la Garza, mantiene vigente “el sistema de que, en la defensa de los principales derechos políticos, que naturalmente

²⁵ *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 1990-1991*, p. 275. OEA/Ser. L/V/II.79. rev. 1. Doc. 12, 22 de febrero de 1991. Original en español.

corresponden al ciudadano, sea el partido político el facultado para gestionar no en adición, sino en lugar del individuo".²⁶

Sin lugar a dudas la tesis de la no intervención de la Suprema Corte de Justicia en conflictos políticos y electorales ha sido un elemento esencial del vínculo entre sistema político y sistema constitucional en México. Constituye uno de los fundamentos de la inexistencia de un Estado de derecho, en tanto permite que no haya normas en la solución de conflictos políticos. De este modo, fue uno de los pilares de un sistema electoral que permitía las prácticas ilegales, pues simplemente no las sancionaba y las consideraba parte de la "soberanía de los poderes". En buena medida, esta aceptación de que los conflictos políticos no siempre se solucionan por vías constitucionales, es el fundamento del falso dilema que frecuentemente se plantea en México: centralismo o caciquismo. Con garantías efectivas de igualdad y cumplimiento de derechos políticos en todo el territorio, al eliminarse la falacia de la "soberanía de los poderes" y establecerse la supremacía de la Constitución, el sistema federal deja de ser sinónimo de protección de caudillos y caciques.

Por lo que se refiere al funcionamiento del pacto federal, debe señalarse que la no intervención de la Suprema Corte en asuntos políticos constituyó una parte esencial del acuerdo establecido entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados, como hemos visto, desde el último tercio del siglo pasado. El gobierno federal renunció a la obligación de garantizar la igualdad y el cumplimiento de los derechos políticos para todos los ciudadanos en todo el territorio nacional; y los estados, por medio de la refuncionalización del Senado, abdicaron de participar en la orientación del gobierno federal y de integrar un órgano que fungiera como contrapeso efectivo del presidente. En el presente comienza a revisarse la mitad de este compromiso político del federalismo mexicano y se plantea una nueva vinculación entre sistema político y sistema constitucional, para lo que sería conveniente que los estados replantearan la revisión de la otra parte del compromiso fundacional de nuestro federalismo contemporáneo.

²⁶ "Buenas y malas. La reforma constitucional electoral", periódico *Reforma*, 6 de agosto de 1996, p. 5A.