

Cuestiones Constitucionales

Gobiernos divididos y control de constitucionalidad

JOSÉ RAMON COSSÍO D.

DESDE DACE ALGUNOS años en la ciencia política comenzó a estudiarse el fenómeno de los gobiernos divididos. Se trataba de considerar, básicamente, aquellas situaciones en las que la titularidad del Poder Ejecutivo correspondía al miembro de un partido distinto de aquel que mayoritariamente ocupaba el Congreso. Los estudios fueron valiosos en la medida en que iluminaban parte de la realidad del sistema político en funcionamiento. Desde ese enfoque pudo recuperarse la dimensión del conflicto que subyace a todo sistema político; fue posible insertar las ideas de negociación y arreglos entre grupos o elites y realizar predicciones sobre los comportamientos esperados de los legisladores, entre otras posibilidades. En términos mucho más generales, resultó factible establecer un punto de apoyo para el estudio y la comprensión de la dinámica que se da entre esos dos órganos de gobierno.

Otra de las ventajas de ese nuevo enfoque fue la superación del punto de vista normativo que los juristas venían haciendo sobre las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Como es bien conocido, para quienes asumen formas tradicionales de estudio del derecho, éste se reduce a establecer los posibles sentidos de las normas generales mediante las cuales se regulan la organización, el funcionamiento y las competencias de los poderes públicos. Siguiendo esa misma lógica, se trataba de describir, por un lado, las normas que regulaban las conductas del Ejecutivo, por otro, las normas que regulaban las competencias de los órganos que integran el Congreso para, finalmente, identificar cuáles eran los puntos de ejercicio conjunto o control entre ambos. Los resultados que se obtenían eran fundamentalmente estáticos y sólo conducían a detallar las posibilidades normativas de los órganos apuntados.

A pesar de su indudable importancia, la desventaja de los enfoques politológicos radicó en que en la mayoría de las ocasiones consideraban situaciones muy generales. Por ello, resultaron poco útiles para considerar las diferenciaciones o sutilezas de situaciones específicas. En buena medida, ello se debió a que al estudiarse los gobiernos divididos se obvió una consideración básica: la diferenciación entre los actores se daba en un contexto específico de actuación y ese contexto era, en buena medida, jurídico. Por ello, si bien es cierto que la noción misma de división permite conocer una serie importante de fenómenos y formas de relación entre los poderes apuntados, también lo es que oculta aquellas modalidades en las que es necesario que esos órganos colaboren o se enfrenten a efecto de tomar resoluciones que deben traducirse en normas jurídicas. Esta deficiencia se explica, en primer término, por el hecho de que, en buena medida, los politólogos desconocen muchas de las formas de producción jurídica, de modo que al describir las consecuencias de tener gobiernos divididos terminan por considerar situaciones generales y con escasa relevancia práctica. Por otra parte, también acontece que los politólogos, al menos entre nosotros, fundamentalmente han realizado sus estudios respecto de los órganos Legislativo

y Ejecutivo. Ello ha provocado que se dejen de lado cuestiones relacionadas con los efectos internos de la división de poderes, las relaciones con otros órganos del Estado o las implicaciones para la realización de funciones distintas a las legislativas, por ejemplo.

Al ser la pluralidad política uno de los signos de nuestro tiempo, ello habrá de traducirse en la creciente fragmentación de los órganos del Estado, lo cual habrá de traer diversas consecuencias: primera, que se actualicen una mayor cantidad de conflictos entre los órganos de un mismo orden normativo; segunda, que se requieran formas más complejas para entender los potenciales conflictos o acuerdos entre los órganos de un mismo orden jurídico; tercera, que se susciten más conflictos entre diversos órdenes jurídicos o entre los órganos de ellos, y cuarta, que se requiera de mejores estudios para llegar a la comprensión de las negociaciones necesarios para que diversos órdenes jurídicos puedan arribar a cierto tipo de acuerdos.

Cualquiera de las posibilidades apuntadas, o cualquier otra que pueda imaginarse, habrá de requerir de nuevas formas de estudio pues con las tradicionales es prácticamente imposible superar la situación actual, caracterizada por la estéril descripción normativa o por la generalización irrelevante de las titularidades de los órganos estatales. En este sentido, la superación de las limitaciones que enfrentamos pasa por varias posibilidades: primera, por la necesaria superación del formalismo normativo, la cual conduciría a darle cabida a las consideraciones empíricas como parte de la explicación misma del derecho y no, como hasta ahora, como si se tratara de un estudio auxiliar o complementario del mismo; segunda, por la mayor incorporación de conocimientos jurídicos entre los politólogos, de manera que al llevar a cabo sus consideraciones empíricas, tomen en cuenta la necesaria presencia del elemento normativo en las actuaciones de los órganos políticos que hayan decidido estudiar. Es evidente que no es posible la plena sustitución de un conocimiento por el otro ni, mucho menos, suponer que la confluencia en el estudio de ciertos temas hará innecesaria las explicaciones producidas desde el otro enfoque. Sin embargo, y por lo mismo, sí es deseable que manteniendo su propia especificidad, los enfoques jurídico y político tomen en cuenta los conocimientos logrados por la otra disciplina y traten de llevar a cabo su propia síntesis, sin esperar que sea el lector o estudioso el que deba hacerlo a partir de los resultados producidos por dos disciplinas inconexas.

Las anteriores reflexiones resultan de utilidad si consideramos qué es lo que acontece con el tema de los gobiernos divididos respecto de una materia en estrecha relación con la producción legislativa: el control de regularidad constitucional. Mediante este nombre genérico se designan los procedimientos a través de los cuales los tribunales constitucionales llevan a cabo el análisis de las normas inferiores a la Constitución a efecto de determinar si resultan o no contrarias a ésta. Las posibilidades previstas en nuestro orden constitucional para lograr tal fin son el juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. La primera de ellas se ejerce normalmente por los particulares y sólo en ocasiones por los órganos públicos, de modo que no resulta trascendente considerarla para lo que aquí queremos exponer.

En cuanto a las controversias constitucionales, se sabe que son los procesos que la Suprema Corte conoce a efecto de resolver disputas entre, fundamentalmente, diversos órdenes jurídicos (Federación, estados, Distrito Federal o municipios) o entre los poderes

de esos órdenes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Las consecuencias de las mismas son, también en lo fundamental, la resolución de un conflicto por la asignación de las competencias que establece la Constitución o, en número menor, la resolución de un conflicto de legalidad. El alcance de la resolución es, cuando la controversia se haya planteado por la inconstitucionalidad de una norma general, la declaración de invalidez con efectos generales siempre que a ese sentido hubieran concurrido al menos ocho ministros. ¿Qué consecuencias acarrea para las controversias constitucionales el hecho de que, por ejemplo, el Congreso de la Unión esté compuesto por una pluralidad de partidos políticos y el titular del Ejecutivo no cuente con una mayoría de miembros de su propio partido? Para contestar a esta interrogante es preciso indicar la composición de ambas cámaras del Congreso, para lo cual me valgo de la información que muy amablemente me proporcionó la profesora María Amparo Casar. Como resultado de las votaciones del pasado 2 de julio, la composición de la Cámara de Diputados para la LVIII Legislatura es de la siguiente manera: PRI 211, PAN 206, PRD 50, PVEM 17, PT 7, CD 4, PSN 3 y PAS 2. Por su parte, la composición del Senado para la misma Legislatura es la siguiente: PRI 60, PAN 46, PRD 15, PVEM 5, PT 1 y CD 1.

Si, por una parte, tenemos estas cifras en cuanto a la composición de las cámaras y, por la otra, sabemos que el presidente de la República es miembro del Partido Acción Nacional, ¿qué consecuencias tiene ello para la dinámica de las controversias constitucionales? En cuanto a las condiciones de legitimidad, podemos decir que es claro que el presidente de la República puede promoverle controversia al Congreso o a cualquiera de sus cámaras siempre que estime que las actuaciones de ellas son contrarias al orden jurídico, se trate o no de lo previsto por una norma constitucional. Las cámaras pueden hacer lo propio, sólo que por ser un órgano colegiado, requieren satisfacer el quorum correspondiente. Por no existir disposición específica en la Constitución ni en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, ese quorum es el genérico previsto en el primer párrafo del artículo 63 constitucional. De este modo, y dada la composición del Congreso, para que la Cámara de Diputados presente una controversia constitucional en contra del presidente se requiere del acuerdo PRI-PAN, PRI-PRD o PAN-PRD, mientras que tratándose del Senado los acuerdos tendrían que darse entre PRI-PAN, PRI-PRD, PAN-PRD-PVEM-PT-CD, PRI-PVEM-PT-CD O PANPRD-PVEM, necesariamente.

Suponiendo que la relación entre el Presidente Fox y el PAN se mantenga en condiciones de lealtad, existe la posibilidad manifiesta de que la conjunción PRI-PRD o PRI-PVEM-PT-CD en el Senado, o PRI-PRD en la Cámara de Diputados puedan plantearle a Fox una controversia constitucional en la cual soliciten a la Suprema Corte la asignación de lo que estiman son sus competencias. La importancia de este proceso consiste en el hecho de que mientras las acciones de inconstitucionalidad, como enseguida veremos, sólo pueden plantearse dentro de los treinta días siguientes a la publicación de la norma que vaya a impugnarse, tratándose de las controversias ello puede realizarse dentro de los treinta días siguientes a la realización del acto que se estima invade las competencias. Ello significa que con independencia del momento en que se hubiera aprobado la norma en que se sustenta el acto que se impugna, es posible impugnar la constitucionalidad de la propia norma y lograr, en su caso, la anulación con efectos generales. Mientras no se haya pronunciado resolución o promovido demanda en contra del mismo acto o norma, es posible que la unión de los integrantes de los partidos a que antes nos referimos tenga

como consecuencia impugnar la constitucionalidad de las normas en las que el presidente de la República pretenda sustentar sus actos.

De la misma manera, resulta factible que el presidente de la República impugne la constitucionalidad de la norma en la que las cámaras del Congreso fundamenten sus actos. En este caso, y por tratarse de un órgano unipersonal, basta que el titular del Ejecutivo Federal formule y presente su demanda, con la eventual consecuencia de que puede lograr la declaración de inconstitucionalidad de aquellas normas que, aun en un supuesto extremo, hubieren llegado a ser aprobadas por unanimidad de votos.

Por lo que hace a las acciones de inconstitucionalidad y respecto a los temas que venimos tratando, la cuestión es igualmente interesante. En estos casos la legitimidad la tiene el 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados o de Senadores, porcentaje que puede impugnar la constitucionalidad de las leyes que hubiere aprobado la primera, o de las leyes o tratados aprobados por la segunda. Lo que la Constitución está garantizando mediante la fracción II del artículo 105 constitucional es el principio de minoría, de manera que al conferirle la acción a tales porcentajes impide que las minorías dispongan para sí del orden jurídico con independencia de aquello que establezca la Constitución. Volviendo a los datos proporcionados por la profesora Casar, tenemos que en la LVIII Legislatura y por sí solos podrán presentar acciones de inconstitucionalidad en la Cámara de Senadores, el PAN (35.93%) y el PRI (46.87%), mientras que en la de Diputados también el PAN (41.20%) o el PRI (42.20%). Para efectos de las acciones resulta poco relevante la participación del resto de los partidos, pues el hecho de que se agreguen a los grandes no les significa nada para iniciar una acción, mientras que la suma de todos ellos no les confiere legitimidad procesal.

¿Cómo se traduce esta diferenciación del voto en materia de acciones de inconstitucionalidad? La conclusión más importante es que mientras cualquiera de los partidos grandes puede lograr la mayoría necesaria para crear leyes sin la participación del otro, también lo es que el excluido puede plantear una acción de inconstitucionalidad ante la Corte a efecto de que ésta determine si la resolución mayoritaria es constitucional. En lo que respecta a la Cámara de Diputados, vimos que el PRI puede lograr la aprobación de una ley si se coaliga con el PRD, con el PVEM-PT-CD-PSN-PAS, caso en el que el PAN conserva el número suficiente de diputados para promover una acción; por otro lado, vimos que el PAN puede lograr la aprobación de una ley si se coaliga con el mismo PRD o con el PVEM-PT-CD-PSN-PAS, donde el PRI conserva su legitimidad para promover la acción. En el caso del Senado las cosas no son muy distintas, puesto que el PRI puede lograr la aprobación de una ley o tratado con el voto del PRD o del PVEM-PTCD, conservando la bancada del PAN la posibilidad de presentar la acción, o lograr el PAN tal aprobación con la concurrencia del PRD, con la posibilidad de que el PRI demande su inconstitucionalidad. Como se ve, existe un equilibrio importante en la materia, donde las fuerzas en disputa se encuentran colocadas en una relación tal que, necesariamente, las lleva a negociar o, al menos, a no incurrir en lo que podría llegar a ser considerado como una afectación a la Constitución.

¿Qué consecuencias extraemos de todo lo anterior? En primer término, que el orden jurídico mexicano se ha vuelto altamente complejo y sofisticado en materia de

constitucionalidad, puesto que el pluralismo político permite la actualización de muchos de los mecanismos que contempla y que, hasta ahora, prácticamente eran nominales. En segundo término, que la actualización de tales mecanismos nos conduce a considerar que estamos en un modelo de democracia constitucional y no ya de democracia puramente representativa. En tercer lugar, que es necesario profundizar en la consideración empírica de los hasta ahora llamados fenómenos jurídicos, en tanto que es necesario saber de qué manera habrán de adquirir su dinámica, pues la mera descripción normativa no es relevante para ello. Finalmente, y de modo mucho más relevante, que al menos para esta Legislatura, los arreglos políticos y acuerdos entre los partidos políticos, los legisladores y el presidente de la República deberán ser fundamentales y mantenerse de modo consistente, pues de no ser así existe la posibilidad de que el excluido pueda plantear un juicio de constitucionalidad y dejar en manos de la Suprema Corte el arreglo de las diferencias.