

SUPREMA CORTE: ÁRBITRO DE LA POLÍTICA

José WOLDENBERG

SUMARIO: I. *Desconcierto*. II. *La necesidad de leyes y jueces*. III. *La transición democrática y el fin del presidencialismo omnipotente*. IV. *La necesidad del árbitro*.

I. DESCONCIERTO

Desconcierto e incertidumbre genera la política de hoy. Carentes de los mapas y las brújulas suficientes y efectivas para orientarse en la nueva realidad, los políticos, analistas, investigadores y ciudadanos, no acertamos a reconocer el terreno que pisamos y por ello se suceden como en cascada las expresiones —repito— de desconcierto e incertidumbre.

Estamos obligados a elaborar las nuevas coordenadas en las que transcurre la política. Porque ellas se han modificado de manera radical y no será con recetas del pasado como lograremos entender lo que nos sucede hoy. Desde diferentes plataformas se trasmina la expectativa de un mando unificado, capaz de imponer orden a un coro desafinado, sin comprender que es precisamente eso lo que ha desaparecido y que por fortuna tiene escasas posibilidades de volver.

II. LA NECESIDAD DE LEYES Y JUECES

Dicen los libros de texto que en el Estado democrático de derecho consolidado (si algo así existe), la disputa política es arbitrada por la ley, y cuando los conflictos se agudizan, siempre encontrarán un cauce legal para dirimirse y una última instancia decisoria que suele ser la cúspide del Poder Judicial.

Suena bien. Y además responde a una necesidad: que los intereses, las estrategias, los movimientos políticos, no acaben erosionando el marco normativo e institucional en el que coexisten. Es decir, que la contienda política para no desgarrar la convivencia social, requiere de reglas y jueces que se encuentren ubicados por encima de los intereses partidistas.

Todo ello es innecesario en los regímenes totalitarios en donde la voz del dictador es ley y su palabra la primera y la última, la pluralidad política es suprimida, un partido único tiene toda la razón, en fin, donde hablar de pesos y contrapesos resulta un contrasentido. A nadie se le ocurriría pensar en la autonomía del Poder Judicial durante las dictaduras de Hitler o Stalin. Sin llegar a esos extremos los regímenes autoritarios tampoco suelen ser tierra abonada para la emergencia de un Poder Judicial autónomo tanto porque la diversidad política no es realmente igual ante la ley y porque suele tener primacía la razón de Estado sobre las propias normas legales, que en muchos casos no son más que papel reciclable.

Pero el Estado democrático de derecho, con la definición de manual que hemos traído a cuenta, tiene que construirse. No aparece por decreto ni lo edifica la inercia. Es necesario tener conciencia del asunto, que las fuerzas políticas fundamentales incrementen su compromiso con la legalidad y por supuesto que los jueces estén a la altura del reto. Conviene a todos, pero no resulta sencillo por las tradiciones heredadas y por el poco aprecio que por la ley tienen no sólo los políticos sino el común de los ciudadanos.

III. LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y EL FIN DEL PRESIDENCIALISMO OMNIPOTENTE

Y es que el país no se construyó ayer. En materia política, a lo largo de la etapa de partido hegemónico, los litigios políticos no pasaban siquiera por los circuitos judiciales. El árbitro, la última palabra la tenía el presidente de la República como “guía de las instituciones”, “líder informal del partido”, “jefe de Estado”, “encarnación de la Revolución”.

No hay ironía en el párrafo anterior. La pirámide autoritaria tenía una cúspide reconocida y como tal arbitraba o imponía su voluntad. Resultaba funcional y eficiente dado el espacio político en el que actuaba: partido hegemónico (casi único); preeminencia del Ejecutivo en relación a los otros poderes (Legislativo y Judicial); federalismo formal y centralismo real; subordinación de las organizaciones sociales al poder político; elecciones con ganadores y perdedores predeterminados; partidos opositores débiles; capacidades omniabarcantes del presidente. En ese entramado difícilmente un presidente municipal se insubordinaba a un gobernador y bastaba la menor duda del presidente en relación con un gobernador, para que este pasara a “mejor vida política”, es decir, al retiro.

No obstante, las columnas de la estabilidad posrevolucionaria, un partido hegemónico de masas capaz de procesar múltiples intereses y de mantener cohesionada a la “clase política” y un presidente como vértice para regular, mediar, componer o imponer, se han erosionado al máximo (es más, han desaparecido como tales) a lo largo del proceso de tránsito democratizador que vivió el país en los últimos años.

El viejo presidencialismo vertical y autoritario desapareció a través de un proceso de cambio que fortaleció e independizó a otros poderes e instituciones. Esa autonomización de los diversos actores de la política es fruto y acicate del proceso democratizador y por ello añorar un mando unificado de todas las instituciones republicanas no es más que una ilusión conservadora.

Aquel presidente con amplias facultades constitucionales, legales y metaconstitucionales, fruto de una organización política donde era cúspide, árbitro supremo y poder casi omnímodo (tan bien desmenuzado por Jorge Carpizo en la obra *El presidencialismo mexicano. Siglo XXI*, 1978), no existe más, porque fue transformado no sólo ni principalmente por sucesivos cambios constitucionales y legales que le restaron facultades, sino por el impacto que el tránsito democratizador le impuso a las relaciones entre el Ejecutivo Federal y el resto de las instituciones republicanas. De ser el presidente que todo lo ordenaba y subordinada a ser un poder más dentro de una constelación de poderes, que si bien no son iguales, si restan posibilidades de acción y decisión hasta apenas unos años el actor incontestable de la política.

La forma en que se edificó el sistema político posrevolucionario colocó al presidente no sólo como la cúspide del poder, sino como el gran articulador de las alianzas, el árbitro último de los conflictos y el jefe de las instituciones. Además de las enormes facultades en el terreno laboral y agrario, en la conducción de la política internacional y económica, que se derivan directamente de las normas legales, el presidente era el líder del partido oficial, tenía una influencia determinante sobre los Poderes Judicial y Legislativo, en el nombramiento de su sucesor, en la designación de los gobernadores, en fin, se trataba de un actor político no solamente con enorme peso, sino que con el despliegue de sus facultades constitucionales, legales y políticas, ordenaba la vida política.

Pero el proceso de transición democrática modificó normas y pautas de comportamiento. Sin ser exhaustivo, y solo como botones de muestra, están el Banco de México y su independencia, el Instituto Federal Electoral y su autonomía, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Todos ellos fuera de la órbita del Ejecutivo. Además, el peso económico del presidente se vio disminuido sensiblemente luego de las políticas liberalizadoras que hicieron que el Estado se desprendiera de un número importante de empresas de todo tipo.

Pero además, el sistema político cambió y colocó a la Presidencia de la República como una institución acotada (en buena hora). O para decirlo de otra manera: la misma mecánica que construyó una auténtica competencia electoral, que edificó un sistema de partidos digno de tal nombre, que modificó de manera contundente el mundo de la representación política, logró que poderes antes subordinados al Ejecutivo empezaran a ensanchar sus grados de autonomía hasta convertirse en entidades que se mueven de acuerdo a sus propios intereses y decisiones.

Así, las Cámaras del Congreso Federal antes obedientes e incluso serviles, están cruzadas por una pluralidad de partidos que les imprimen una dinámica propia. El Poder Judicial tiene su propia lógica de acción. Lo mismo sucede con los gobiernos de las distintas entidades, que invadidos por la diversidad, tienen intereses, reivindicaciones y formas de conducirse que pueden o no ser coincidentes con las estrategias presidenciales. Y la lista podría extenderse a los más diversos actores: los medios de comunicación tienen márgenes de autonomía muy superiores a los del pasado; las cámaras y organizaciones empresariales responden a su propia lógica y reivindicaciones, y así...

En una palabra, el régimen político se transformó. Lo hizo de forma gradual pero al final construyó un escenario radicalmente diferente al anterior: el presidente actúa en un marco en el que su voz es una más —muy importante— en el (des) concierto de las voces institucionales. Su acción, para ser efectiva, está obligada a sumar a otras fuerzas, de tal suerte que la colaboración (digamos del Congreso) tendrá que ser fruto de acuerdos políticos trabajados, y ya no más del dictado unilateral del Ejecutivo.

La democracia que ha naturalizado la coexistencia de la diversidad, que permite elegir a los gobernantes entre diferentes opciones, que desata fenómenos de alternancia pacífica y ordenada, también nos enfrenta a la novedad de que ya no existe una institución tutelar capaz, por sí sola, de poner orden en el tablero. Se acabó y en buena hora, ese régimen piramidal en cuya cúspide una voluntad (casi) omniabarcante fijaba el rumbo y establecía el

orden. Ahora vivimos dentro de una constelación de poderes constitucionales y fácticos que es menester conjugar si se desea construir un horizonte común.

Si uno relea el texto de Carpizo y lo compara con la realidad de hoy, podrá de manera inmejorable observar “lo que va de ayer a hoy”, es decir, de cómo una presidencia (casi) omnipotente se convirtió en un poder republicano —entre otros—. De tal suerte que ningún conjuro, ninguna invocación, nos podrá transportar a un pasado fenecido.

Estamos pues obligados a vivir como mayores de edad: cada uno (político o institución) haciéndose responsable de sus actos y omisiones, dado que se acabaron las entidades tutelares bajo las cuales se podía navegar como menores de edad.

IV. LA NECESIDAD DEL ÁRBITRO

La emergencia y consolidación de un sistema pluripartidista altamente competitivo dio paso a que el mundo de la representación política dejara de ser monocolor y se convirtiera en multicolor, a un equilibrio entre los poderes antes desconocido e incluso impensado, a una restricción de las facultades constitucionales y legales del propio presidente y por supuesto a la abolición de sus famosas atribuciones meta constitucionales, al incremento de los grados de autonomía entre los diversos niveles de gobierno, y por supuesto, a que el titular del Ejecutivo ya no pueda tener la última palabra.

Todos los días los medios dan cuenta de los diferendos profundos entre algún Congreso local y el gobernador, entre un presidente municipal y un gobernador, entre el gobierno federal y un gobierno local, entre el Congreso y el presidente, y es previsible que esos conflictos se reproduzcan cada vez más. Es deseable que en la inmensa mayoría de los casos las artes de la política en el marco de la ley puedan conducir a los actores a acuerdos razonables; pero cuando ello no suceda, el único cami-

no cierto será el de las controversias constitucionales que están convirtiendo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la última instancia en la resolución de conflictos con una alta dosis de carga política.

El artículo 105 de la Constitución que precisamente hace de la Corte el árbitro último de las controversias constitucionales entre la Federación y un estado o el Distrito Federal, entre la Federación y un municipio, entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, entre aquél o cualquiera de las Cámaras, entre un estado y otro, entre un estado y el Distrito Federal, entre el Distrito Federal y un municipio, entre dos municipios de diversos estados, entre dos poderes de un mismo estado, entre un estado y uno de sus municipios, entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal, parece que estaba esperando ahí, dormido, para ponerse a funcionar cuando fuera requerido.

El tiempo, sin duda, ha llegado. Esa disposición constitucional empolvada, arrumbada, innecesaria, dadas las reglas no escritas del régimen autoritario, empieza a ser recorrida por los más diversos actores políticos cuando, por ejemplo, como gobernantes o legisladores entran en conflicto con otros poderes constitucionales. Previsores fueron los legisladores que la diseñaron, faltaba solamente que México edificara su democracia para que la norma tuviese pleno sentido.

Bien que así sea, que todos reconozcan que por el bien de todos es necesario dirimir las controversias por las vías legales y que no pueden ser expedientes extralegales los que presuntamente solucionen los conflictos. Pero una vez que por necesidad hemos llegado a esa ruta, se requiere del compromiso inequívoco de todas las fuerzas políticas con la legalidad, y por supuesto, de la actuación imparcial, apegada a derecho y con visión de Estado (es decir, que vele por el conjunto y no por una de sus partes) de la Suprema Corte, que a querer o no, es ya la última palabra en materia de controversias políticas.

Un ejemplo reciente resulta transparente en este sentido. Los poderes Ejecutivo y Legislativo entraron en un diferendo en re-

lación al presupuesto que no encontró salida satisfactoria. Distintas lecturas de la legislación, de las atribuciones y límites de cada uno de ellos, fueron el combustible del conflicto. Cada cual repitió su verdad y logró el respaldo de diferentes capas de la población. El litigio, si sólo existiera la voluntad de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, hubiese sido circular y sin salida. Pero la ruta de salida ya estaba construida: llevar el conflicto ante un árbitro para que dijera quien tiene la razón. Ese árbitro es la Suprema Corte y así lo diseña la Constitución en su artículo 105. Visto así todo resulta normal. Y que bueno que existe una vía para la resolución institucional de las diferencias.

No obstante vale la pena detenerse en el por qué fue necesaria esa salida. ¿Por qué fue imprescindible la intervención de la Suprema Corte? Porque la fórmula de resolución saca a la luz dos problemas.

1) Salta a la vista que eso fue imprescindible porque las artes de la política no fueron explotadas con suficiencia y por ello se tuvo que acudir al árbitro. La salida de la Corte expresa la incapacidad para forjar acuerdos y algo más grave, la subutilización de las potencialidades de la política. 2) La Corte es el árbitro según la Constitución, pero los políticos (o por lo menos algunos de ellos) en más de una ocasión pasan a descalificarla si no se ciñe a sus caprichos. Esa es la dimensión más peligrosa. Si la división de poderes se ha convertido en una realidad, si los desencuentros van a ser naturales en los meses y años por venir, si los integrantes de la Corte —no lo olvidemos— fueron electos a propuesta del presidente pero con la corresponsabilidad del Senado, entonces las partes están obligadas a no quererle imponer al juez sus propios criterios. Claro, se requiere que el árbitro actúe como tal, apegado a derecho, pero también que desde la política no se le quiera someter a los dictados de ninguno de los competidores.

Hay que recordar que el Ejecutivo y parte del Legislativo se encontraron frente al árbitro porque perdieron la oportunidad de lograr un “mal arreglo” y prefirieron un “buen pleito”.

¿Qué nos dicen esas experiencias? Dos cosas:

- 1) En ocasiones los contrincantes pueden prescindir de un árbitro, si entre ellos existe suficiente confianza, capacidad de entendimiento y/o de negociación.
- 2) Pero cuando lo anterior no existe, cuando la desconfianza es mutua, los canales de comunicación se han bloqueado y es mucho lo que se encuentra en juego, se hace necesario un árbitro, alguien que esté facultado para intervenir o escuchar a las partes y decidir quien tiene la razón; alguien capaz de sancionar a quien haya infringido las reglas.

Estamos, pues, en presencia de un tránsito de enormes dimensiones: de los conflictos políticos que eran “resueltos” por las buenas artes del presidente a los que deben ser solucionados por la Corte como intérprete última de la Constitución.