



PODER JUDICIAL Y GOBIERNO DE GABINETE

José Ma. SERNA DE LA GARZA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El Poder Judicial y la separación de poderes en los sistemas constitucionales modernos*. III. *El gobierno de gabinete y el Poder Judicial*. IV. *Conclusión*.

I. INTRODUCCIÓN

En primer lugar, quisiera decir que dadas las condiciones que vive nuestro país en la actualidad, bien vale la pena explorar, examinar y estudiar las distintas opciones que existen en cuanto a la reforma de nuestro régimen político, para contribuir con ello a garantizar la gobernabilidad democrática.

Una de esas opciones es la que se ha dado en llamar el gobierno de gabinete. Existen en el debate político-constitucional reciente diversas propuestas concretas, detalladas, fundamentadas y razonadas, relativas a la introducción de figuras afines a los sistemas parlamentarios, a efecto de mejorar el funcionamiento de nuestro sistema presidencial.¹ Resulta importante conocer y discutir estas propuestas, para así poder avanzar en lo que se ha dado en llamar el proceso de reforma del Estado, en aras de consolidar nuestra democracia y, a la vez, de generar las condiciones para que ésta sea eficaz.

De esta manera, en la presente ponencia me propongo discutir un aspecto concreto relativo a la posibilidad de establecer en México alguna modalidad del gobierno de gabinete, a saber: el papel que viene a jugar el Poder Judicial en la mencionada forma de gobierno.

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Resulta imprescindible revisar en este tema el libro de Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

II. EL PODER JUDICIAL Y LA SEPARACIÓN DE PODERES EN LOS SISTEMAS CONSTITUCIONALES MODERNOS

Desde la genial formulación del Barón de Montesquieu, el principio de la separación de poderes es un pilar del Estado de derecho. El control del poder por el poder mismo, es una de las garantías institucionales básicas para lograr el objetivo principal del constitucionalismo, que es la protección de los derechos fundamentales de los gobernados.

Por su parte, el principio de la separación de poderes no ha permanecido estático, sino que ha tenido una marcada evolución desde su formulación original. La idea de una división funcional absoluta y tajante entre los distintos órganos del poder público, ha cedido el paso a una concepción de colaboración y coordinación de funciones, más cercana al esquema de frenos y contrapesos de la Constitución estadounidense.²

Con todo, la idea básica sigue siendo la misma: el poder no debe estar concentrado en un solo órgano, sino distribuido entre varios, a efecto de garantizar un ejercicio controlado de aquel, y en aras de mantener un régimen de libertades.

Ahora bien, si esta concepción se encuentra en el origen mismo del modelo de Estado de derecho, la idea de que dicho principio debe estar garantizado por la vía jurisdiccional no siempre se ha aceptado. Es más, en el constitucionalismo del siglo XIX la tendencia predominante fue considerar que los conflictos entre los distintos poderes eran de naturaleza esencialmente política, y que debían resolverse por mecanismos políticos.

Hurgando en la experiencia histórica mexicana podemos aludir a un órgano político como lo fue el llamado Supremo Poder Conservador, entre cuyas amplias facultades estaban la de declarar la nulidad, bajo ciertas condiciones y requisitos, de los actos del Ejecutivo, de la Suprema Corte de Justicia y de leyes o decretos del Congreso, por ser contrarios a las disposiciones constitucionales (Segunda Ley Constitucional de 1836, artículo 12). Recordemos también la fórmula institucional ensayada en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, cuyo artículo 23 previó un procedimiento por medio del cual las legislaturas de los estados podían decidir por mayoría sobre la inconstitucionalidad de una ley del Congreso de la Unión, cuando así fuera reclamado por el presidente, o por diez

² Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, Porrúa, 1983, pp. 203-207.

diputados, seis senadores, o tres legislaturas, con la intermediación de la Suprema Corte de Justicia.

Estos dos casos no son sino ejemplos de la idea que imperó en el constitucionalismo decimonónico, según la cual los conflictos entre órganos del Estado eran de naturaleza esencialmente política, que debían ser resueltos por mecanismos políticos.

La idea de judicializar conflictos antes considerados como esencialmente políticos, empezó a abrirse paso de manera tímida en el constitucionalismo del siglo XX. No fue en el campo de la división funcional u horizontal de poderes, sino en el ámbito de la división vertical, es decir, en los Estados con estructura federal, en los que se dieron los primeros pasos por la vía indicada. Tal fue el caso de la Constitución austriaca de 1920, misma que facultó al tribunal constitucional para resolver conflictos derivados de la distribución de competencias entre los componentes de la estructura federal de dicho país.

Cabe recordar que siguiendo esta misma línea, la Constitución mexicana de 1917 contempló una disposición original en relación con la Constitución de 1857, en su artículo 105, por la cual se facultó a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias que se suscitasen entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación fuese parte.

No fue sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial que algunas Constituciones comenzaron a extender la judicialización de los conflictos, del plano vertical de la distribución de poder, al horizontal. Así, la Constitución de Italia de 1947 y la Ley Fundamental de Bonn de 1949, otorgaron a sus respectivos tribunales constitucionales la facultad de conocer y de resolver los conflictos entre los “poderes del Estado” (artículo 134 de la Constitución Italiana) o entre los “órganos federales superiores” (artículo 93.1 de la Ley Fundamental de Bonn).

Posteriormente, y en el mismo sentido que Italia y Alemania, los artículos 59 y 73 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional español establecieron (con base en la habilitación del artículo 161.1.d de la Constitución Española) la facultad del propio Tribunal para conocer de los conflictos entre “órganos constitucionales del Estado”.

Como bien se sabe, México ingresó plenamente a esta tendencia a través de la reforma constitucional y legal de 1994, que redefinió la estructura y las facultades de la Suprema Corte de Justicia, acercándola al modelo

europeo de tribunal constitucional. En este sentido, se reformó el artículo 105 constitucional, para incluir en su fracción I la facultad de la Corte de resolver en única instancia tanto conflictos entre órganos de la estructura federal derivados de la división vertical del poder, como conflictos entre órganos de la Federación.

Ahora bien, después de esta apretada reseña histórica, conviene señalar que detrás de las distintas fórmulas normativas descritas, conviven tres ideas fundamentales:

En primer lugar, nos encontramos con la idea de que la división horizontal del poder implica una distribución de competencias definida por la Constitución, en virtud de la cual los distintos órganos tienen facultades y atribuciones que les son propias.

En segundo lugar, está la idea del valor normativo de la Constitución, que en síntesis significa que la Constitución está compuesta por normas jurídicas que vinculan a todos, tanto a órganos de gobierno como a gobernados, estando todos ellos obligados a ordenar sus conductas y actos de acuerdo a lo que aquélla prescribe.

En tercer lugar, está la idea de la necesidad de un garante jurisdiccional de la fuerza normativa de la Constitución. Es decir, las normas constitucionales en general, y en el caso que nos ocupa las relativas al reparto constitucional de competencias entre órganos de la Federación, deben contar con un control jurisdiccional que garantice que dichas normas sean respetadas. Se trata, en suma, de la garantía jurisdiccional de la división horizontal del poder consagrada por la Constitución.

Por otra parte, resulta pertinente aclarar que los jurisdiccionales no son los únicos medios de control previstos en las Constituciones para garantizar el respeto al principio de la separación de poderes.

En los sistemas presidenciales suelen preverse instituciones como las del *impeachment* anglosajón o lo que aquí conocemos como el juicio político, como mecanismos para resolver diferendos entre las asambleas legislativas y los ejecutivos. Se trata de procedimientos que, a pesar de tener una forma jurisdiccional, en realidad desembocan en una valoración y decisión política, decidida por una mayoría de votos en la asamblea legislativa respectiva. Igualmente, el veto legislativo que el Poder Ejecutivo puede interponer en relación con un proyecto de ley aprobado por el Congreso, y la posibilidad de que el veto pueda ser superado por algún tipo de mayoría, generalmente calificada, puede también invocarse como un mecanismo de

carácter no jurisdiccional, para dar cauce constitucional a un conflicto entre el órgano Ejecutivo y el Legislativo del Estado.

Por su parte, en los sistemas parlamentarios encontramos mecanismos como el voto de confianza, la moción de censura y la posibilidad de disolución del Parlamento, como vías políticas para la solución de diferendos entre los distintos órganos de poder.

En este contexto más general, se puede ver entonces que el recurso a los instrumentos jurisdiccionales no son los únicos, sino que conviven con otro tipo de controles de naturaleza política e incluso social si pensamos en los que en las democracias ejerce la llamada “opinión pública”, o los medios de comunicación y la crítica académica, entre otras instancias.

III. EL GOBIERNO DE GABINETE Y EL PODER JUDICIAL

Todo el esquema que se ha descrito en los párrafos anteriores, es compatible con los diseños correspondientes a las distintas formas de gobierno que existen en los Estados modernos. Es perfectamente compatible con la forma parlamentaria, como lo demuestran, por ejemplo, los casos de Italia, Alemania y España; y es compatible con la forma presidencial, como lo demuestra el propio caso de México.

De esta manera, en Italia, la Corte Constitucional conoce de conflictos planteados entre los diversos “poderes del Estado”, es decir, entre el Parlamento y el gobierno, el jefe del Estado y el Parlamento, la autoridad judicial y el gobierno, la autoridad judicial y el Parlamento.³

Por su parte, en Alemania los conflictos entre “órganos constitucionales de la Federación” son resueltos por el Tribunal Constitucional Federal. Como explica el profesor Favoreau, en dicho país se ha dado una interpretación amplia al concepto de “órganos constitucionales” el cual incluye no solamente al presidente de la Federación, al gobierno federal y a las dos cámaras, sino también, en ciertos casos, a los grupos parlamentarios, los diputados y hasta los partidos políticos.⁴

En España, los “órganos constitucionales” legitimados para plantear ante el Tribunal Constitucional el tipo de conflictos del que venimos hablando son los que prevé el artículo 59 de la Ley Orgánica del Tribunal

³ Favoreau, Louis, *Los tribunales constitucionales*, Barcelona, Ariel, 1994, p. 89.

⁴ *Ibidem*, p. 69.

Constitucional, a saber: el gobierno, el Congreso, el Senado y el Consejo General del Poder Judicial.⁵

En el caso mexicano, con nuestro sistema presidencial, la Suprema Corte de Justicia conoce de las controversias constitucionales, para resolver conflictos entre órganos de la estructura federal de nuestro Estado, y entre órganos de la Unión, como lo indica la fracción I, inciso c, del artículo 105 constitucional, a saber: entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; entre aquel y cualquiera de las cámaras de este o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal.

Ahora bien, afirmar que el esquema de control constitucional para la resolución de conflictos entre órganos es compatible con los diseños correspondientes a las distintas formas de gobierno que existen en los Estados modernos, significa que la introducción del gobierno de gabinete en México no plantearía un problema de incompatibilidad con dicho esquema de control. En todo caso, la problemática se plantearía en términos de cómo ajustar el sistema de control de constitucionalidad a una nueva configuración orgánica derivada de un cambio en el diseño del gobierno.

En otras palabras, si la introducción de alguna modalidad de gobierno de gabinete implica una modificación a la estructura orgánica de los poderes de la Unión prevista en la Constitución, entonces el esquema de control constitucional por la vía jurisdiccional para resolver conflictos entre órganos tendría que ajustarse a dicho cambio.

Asimismo, debemos poner en claro que no se puede avanzar más en el análisis que venimos desarrollando mientras no definamos un punto esencial: ¿qué se quiere decir cuando se afirma que conviene a México tener un “gobierno de gabinete”? ¿se sugiere acaso que debemos abandonar la forma presidencial de gobierno y sustituirla por un sistema parlamentario?, ¿o se trata de introducir ciertas modalidades típicas del sistema parlamentario, dentro de un sistema predominantemente presidencial?

No dudo que haya defensores de una y otra postura. Incluso debemos aclarar que entre estas dos posturas existe un buen número de posibilidades intermedias. De hecho, las posibilidades de reforma son múltiples, en razón de que no existe un modelo único de “gobierno de gabinete”. Al contrario, el derecho comparado nos muestra que hay diseños institucio-

⁵ Artículo 59 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (Texto integrado de las leyes orgánicas 2/1979, 8/1984, 4/1985, 6/1988, 7/1999 y 1/2000).

nales muy distintos, que van desde los sistemas parlamentarios “puros” como podría ser el modelo británico, hasta la gran variedad de diseños “híbridos” que combinan con distintas intensidades características de los sistemas parlamentario y presidencial.

Del diseño institucional que se adopte al crear en México lo que podría calificarse como “gobierno de gabinete”, dependerá entonces el ajuste que deba hacerse en relación con el control de constitucionalidad en casos de conflictos entre órganos.

Supongamos, por ejemplo, que se reformara la Constitución para crear dos nuevos órganos: el “gabinete” (o si se quiere el “consejo de ministros”) y el “jefe de gabinete”. Supongamos también que en ambos casos la Constitución fijara cuáles son sus facultades y competencias, sus deberes, y formas específicas de designación, jerarquía y posible remoción.

Si este fuera el caso, el esquema constitucional de separación de poderes se vería modificado, con dos nuevos órganos que en principio podrían eventualmente entrar en conflicto con los otros órganos previstos en la fracción I, inciso c, del artículo 105 constitucional. En virtud de ello, y en aras de dar cauce jurídico a los posibles conflictos para garantizar la estabilidad del sistema en su conjunto, bien valdría la pena considerar la posibilidad de agregar a dicho artículo las hipótesis de conflicto en las que los nuevos órganos podrían verse involucrados.

IV. CONCLUSIÓN

Deseo concluir estas reflexiones con una síntesis del argumento que he tratado de desarrollar en este ensayo, a través de los siguientes puntos:

- A. La Constitución define una estructura compleja de órganos para el ejercicio del poder público en México. Dicha estructura se articula a través del principio de división de poderes, tanto en su dimensión vertical como en la horizontal. En este sentido, la Constitución define las competencias que son propias de cada uno de los órganos mencionados.
- B. En nuestro sistema constitucional, la división de poderes descrita tiene una garantía jurisdiccional. La Suprema Corte de Justicia tiene la función constitucionalmente asignada de resolver conflictos entre una serie de órganos definidos en la fracción I del artículo

105 constitucional, a efecto de defender la separación de poderes tanto en su dimensión vertical como en la horizontal.

- C. El inciso c, de la fracción I del artículo 105 constitucional define cuáles son los órganos que tienen la facultad de ejercer la acción de controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia, a efecto de proteger su ámbito de competencias frente a posibles invasiones de parte de otros órganos.
- D. Si se modificase la estructura orgánica de los poderes de la Unión a través, por ejemplo, de la introducción de alguna versión del llamado gobierno de gabinete; y si a los nuevos órganos que en su caso se crearan la Constitución les asignara un ámbito de competencias propio, tendría que revisarse el inciso c, de la fracción I, del artículo 105 constitucional, para considerar la posibilidad de otorgar a los nuevos órganos la acción en materia de controversias constitucionales.