

DEMOCRACIA E INSTITUCIONES

| | |
|--|----|
| Relación y controles recíprocos entre órganos del poder | 65 |
| I. Consideraciones generales sobre los controles políticos | 65 |
| II. Regulación de los controles políticos en la Constitución y propuestas de reforma | 67 |
| III. Consideración final: consolidación democrática y gobernabilidad | 79 |
| IV. Sugerencias bibliográficas | 82 |

RELACIÓN Y CONTROLES RECÍPROCOS ENTRE ÓRGANOS DEL PODER*

I. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LOS CONTROLES POLÍTICOS

Uno de los problemas centrales de todo sistema constitucional reside en los instrumentos adecuados para el control del poder. Por siglos, dicho tema ha ocupado la atención de filósofos, juristas y políticos. Se trata de una cuestión de análisis indispensable en cualquier sistema democrático; incluso allí donde los controles funcionan satisfactoriamente requieren de ajustes periódicos. A continuación, y conforme al método de trabajo señalado por la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, enunciaré algunos de los problemas que en esta materia debe resolver la Constitución:

A. Regular las relaciones de control entre los órganos políticos del poder: gobierno y Congreso.

B. Garantizar que esas relaciones de control se realicen bajo los siguientes principios:

- a. Responsabilidad. Los órganos del poder deben actuar dentro de la esfera de su competencia, sin exceso ni defecto. Ir más allá de sus facultades, o dejar de cumplir con sus responsabilidades, afecta los derechos de los gobernados y, por ende, vulnera el Estado de derecho

* Incluido en VV. AA., *Propuestas de reformas constitucionales*, México, Barra Mexicana, Colegio de Abogados, 2000.

- b. Efectividad. Los instrumentos de control deben aplicarse para que cada órgano del poder actúe estrictamente en el ámbito de sus responsabilidades, no para evitar, obstaculizar o condicionar esa actuación.
- c. Utilidad. Los instrumentos de control sólo son útiles si contribuyen a que los órganos del poder funcionen de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución y las normas que deriven de ella, de forma razonable y eficaz, atendiendo al derecho al buen gobierno que tienen los ciudadanos.
- d. Publicidad. Los controles no pueden ser utilizados para intercambiar favores políticos. Los entendimientos subrepticios que conciernen a la forma de ejercer o de no poner en práctica los controles, con el supuesto objetivo de alcanzar consensos políticos, atenúan, neutralizan e incluso cancelan los efectos jurídicos y políticos de los controles. Los consensos para la modificación o actuación de las instituciones no deben adoptarse en perjuicio del ejercicio de los controles.
- e. Estabilidad. Los controles deben ser ejercidos de manera responsable y no para dirimir problemas de antagonismo personal o de lucha por el poder. No deben confundirse las expresiones de la lucha por el poder, que se regulan por las normas electorales; de las luchas en el poder, que se limitan a acomodos de intereses, tendencias, corrientes o personas; ni de las luchas contra el poder, que a veces se practican en nombre de las libertades públicas. Los controles no son instrumentos de combate sino de integración y se aplican para dar estabilidad a las instituciones.
- f. Regularidad. Los controles se deben ejercer de manera predecible y sistemática.

C. Proteger los derechos individuales y colectivos concernientes a la libertad, la seguridad, la igualdad y la equidad. Como bien se sabe, estos derechos constitucionales cuentan con garantías jurídicas, que se ejercen a través de instancias jurisdiccio-

nales; pero ocurre que además de esos medios de defensa ante los actos de los órganos de gobierno, los instrumentos de control político también son útiles para la protección de esos derechos. En realidad, los instrumentos de control político pueden llegar a desempeñar una función suprema de garantía, en tanto que de su aplicación depende que los órganos políticos del poder no incurran en excesos que lesionen las libertades públicas y el funcionamiento mismo de los órganos jurisdiccionales y de relevancia constitucional (organismos tutelares de los derechos humanos y organismos electorales, por ejemplo).

II. REGULACIÓN DE LOS CONTROLES POLÍTICOS EN LA CONSTITUCIÓN Y PROPUESTAS DE REFORMA

La Constitución prevé diversos instrumentos de control entre los órganos políticos del poder (gobierno y Congreso). Se presentan aquí algunos de esos instrumentos, de una manera muy esquemática, y a continuación de cada uno se formula una propuesta de reforma, también en términos generales.

A. Del Congreso:

- a. Periodo de sesiones del Congreso. Conforme a los artículos 65 y 66 de la Constitución, el Congreso no puede sesionar más de cinco meses por año en sesiones ordinarias. De acuerdo con los artículos 78, IV y 89, XI, dos tercios de los individuos presentes de la Comisión Permanente, por propia decisión o a propuesta del presidente, pueden convocar a un periodo de sesiones extraordinarias. En este caso, sin embargo, el Congreso o la cámara convocada sólo puede ocuparse de los asuntos previstos en la convocatoria.

Propuesta: Ampliar la duración de los periodos ordinarios de sesiones hasta un máximo de nueve meses. Durante los recesos, la discusión de las políticas gubernamentales se

transfieren a la Comisión Permanente, que ejerce varias de las atribuciones que en materia de control corresponden al Congreso, pero los efectos políticos de opinión no son los mismos. Se argumenta que es necesario dejar que los representantes regresen a sus distritos y a sus estados para no desvincularse de los representados. Esto no es sino una ficción, explicable por las dificultades de las comunicaciones y transportes durante el siglo XIX, pero insostenible en nuestros días.

- b. Informe presidencial. De acuerdo con el artículo 69 constitucional, el presidente de la República debe presentar un informe el 1o. de septiembre, con motivo de la apertura del periodo de sesiones ordinarias. En ese informe, rendido por escrito, debe manifestar “el estado general que guarda la administración pública del país”. Con relación al informe presidencial se han discutido tres cuestiones:

— Si debe ser leído por el presidente, o basta con asistir al Congreso y entregar el texto. Las tensiones políticas de los últimos años llevaron a considerar la conveniencia de suprimir la práctica de que el presidente leyera personalmente su informe y, ateniéndose a la letra del texto constitucional, se limitara a asistir y presentarlo por escrito. Esta medida se ha adoptado ya en varios estados de la Federación. Hasta este momento ha prevalecido el buen juicio y el presidente, a riesgo de las situaciones de tensión, sigue leyendo su informe ante el Congreso.

— El segundo aspecto consiste en si el presidente debe aceptar interpelaciones de los legisladores. Con fundamento en el principio de separación de poderes, se ha tomado la decisión de no permitir interpelaciones. En este sentido se es congruente con ese principio, adoptado precisamente para proteger a los monarcas ante las exigencias de las asambleas populares. Aun cuando el principio de separación de poderes se ha aplicado, en muchos casos con éxito, en los sistemas democráticos, en realidad su origen atendía,

esencialmente, a la necesidad de proteger un margen razonable para las potestades del monarca. Acertadamente Kelsen (*Esencia y valor de la democracia*, México, Editora Nacional, p. 113) afirmó que “el dogma de la separación de poderes es la piedra angular en la ideología de la monarquía constitucional”. Por eso las tesis de Montesquieu resultaron muy funcionales para la construcción del sistema presidencial fuerte, postulado por Hamilton, Madison y Jay en *El federalista*, y para todos los sistemas análogos que se derivaron del norteamericano. Además, la doctrina de la separación de poderes, muy sugerente desde su formulación original, también permitió matizar los efectos radicales de la soberanía popular postulada por Rousseau.

— El tercer tema concierne a si, en el caso de no aceptar interpelaciones, el presidente debe por lo menos escuchar las posiciones de los legisladores. Aquí la respuesta también ha sido negativa, de suerte que se ha considerado que el presidente sólo puede enterarse de lo que opinan los representantes de la nación por los medios de comunicación, porque hacerlo de manera directa afectaría su investidura. En este caso la aplicación del principio de separación de poderes se ha llevado a un extremo que carece de sustento. Los problemas que se advierten en el sistema constitucional mexicano se deben a que no están diferenciadas las funciones del jefe del Estado y jefe del gobierno. Al asumirse ambas por una misma persona, sucede que en sus relaciones con el Congreso actúa como jefe del Estado o como jefe del gobierno según resulta más útil a los fines del poder del presidente. Al rendir su informe, lo hace en tanto que jefe del gobierno, pero al rehusar entablar un diálogo con los representantes, actúa como jefe del Estado. Se trata de una contradicción que se origina en la imprecisión de la norma constitucional.

Propuesta: Debe introducirse la figura del jefe del gabinete. Debe tratarse de un funcionario cuya designación y

remoción sea realizada por el presidente, pero en el primer caso con el consentimiento y en el segundo con el conocimiento del Congreso, a través del Senado. El jefe del gabinete debe asistir regularmente a las sesiones de ambas cámaras, y responder a las interpelaciones y preguntas que sus miembros le presenten conforme al orden que al efecto se establezca. Además, se le deben conferir facultades expresas al gabinete, para que sus integrantes participen realmente en las decisiones que el gobierno adopte y puedan responder de ellas, en el ámbito de su competencia, ante el Congreso. No se trata de adoptar un sistema parlamentario, sino de modernizar el presidencial. Numerosos sistemas presidenciales han adoptado ya lo que aquí se está proponiendo.

- c. Comparecencia de miembros del gabinete. De acuerdo con el artículo 93 constitucional los secretarios están obligados a informar al Congreso en dos circunstancias: *a)* anualmente, acerca “del estado que guardan sus respectivos ramos”, y *b)* cuando sean requeridos “para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades”. Se trata, por lo mismo, de facultades muy limitadas, porque en el primer caso se excluye al procurador general de la República y a los directores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, y los secretarios cumplen con la simple remisión de una memoria; y en el segundo, que sí incluye al procurador y a los demás funcionarios, las convocatorias para que comparezcan los funcionarios son muy irregulares. En cada ocasión se da lugar a negociaciones entre los partidos que no siempre concluye con un citatorio para comparecer.

Propuesta: Con relación a los integrantes del gabinete, la que se planteó en el punto anterior (asistir con regularidad a las sesiones del Congreso y atender interpelaciones y preguntas); con relación a los titulares de los organismos

y empresas, aunque sus informes anuales son incluidos dentro del que rinden las secretarías a cuyo sector corresponden, deben acudir siempre que sean requeridos por las comisiones del Congreso, aun a petición de la minoría. Es necesario desarrollar los derechos de las minorías, que si bien no tienen por sí solas capacidad para decidir, sí deben tenerla para exigir información. La ausencia de facultades en este sentido ha hecho que sean los medios de comunicación y no los órganos de representación política los que sirvan para demandar información a las dependencias gubernamentales.

- d. Comisiones de investigación. El artículo 93 constitucional también regula lo concerniente a las comisiones de investigación. En este caso operan dos limitaciones: *a)* las comisiones en la Cámara de Diputados se integran por decisión mayoritaria pero a petición de una cuarta parte de sus miembros, mientras que en la de senadores se exige que la propuesta proceda de la mitad de sus integrantes; y *b)* las comisiones sólo tienen competencia para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria.

Propuesta: La facultad de constituir comisiones de investigación debe reservarse para la mayoría, pero puede ser planteada por cualquiera de los integrantes de las cámaras. Es una incongruencia que cualquier representante pueda presentar una iniciativa de ley e incluso de reformas a la Constitución, pero no una iniciativa para integrar una comisión. Por otra parte las comisiones de investigación deben tener facultades para conocer todas las áreas del gobierno y para citar a particulares. Esto último sobre todo si se tiene en cuenta que numerosos servicios públicos son objeto de gestión privada.

- e. Iniciativa legislativa. Conforme al artículo 71 constitucional, el derecho de iniciar leyes corresponde al presidente de la República, a los diputados y senadores y a las le-

gislaturas de los estados. Además, conforme al prolijo artículo 122, C, base primera, V, ñ, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal puede presentar iniciativas de leyes o decretos “en materias relativas al Distrito Federal”. Esta limitación no rige para el caso de las legislaturas estatales. Aquí el elemento de control consiste en que el gobierno (por extensión del presidente de la República) no dispone de elementos que le aseguren que sus iniciativas cuenten con un rápido trámite en casos especiales. Sólo el artículo 29, relativo a la suspensión de garantías, previene implícitamente un trámite expedito para la habilitación de facultades en casos extraordinarios; pero ni siquiera en lo dispuesto por los artículos 49 y 131 se puede inferir esa misma diligencia. En estos términos, mientras que el Ejecutivo tiene tasada su facultad de veto frente a las decisiones normativas del Congreso, éste dispone de una amplia libertad para retener, *sine die*, las iniciativas del presidente. Esto, desde luego, no ha representado ni representará un problema en tanto el gobierno cuente con mayoría en el Congreso, pero será un factor de entorpecimiento en las tareas de gobierno cuando la mayoría decida bloquear las iniciativas del presidente. Por otra parte, un órgano del poder, el Judicial, carece de la facultad de iniciar leyes, con lo que queda a expensas de que alguno de los otros dos órganos decida proponer. Esta omisión suele ser subsanada mediante el procedimiento informal de solicitar su opinión a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los temas que le conciernen, y en ocasiones el gobierno ha hecho suyos proyectos elaborados por el órgano judicial. Esto, empero, es sólo una práctica no vinculante.

Propuesta: Establecer los casos en que el presidente pueda disponer de la facultad de presentar iniciativas en bloque, que sean aprobadas o desechadas por completo, y contar con instrumentos que le permitan, en ciertas circunstancias,

reclamar la atención perentoria del Congreso. De no ser así, el gobierno puede quedar paralizado por la simple omisión del Congreso. Además, debe admitirse el derecho de iniciativa de la Suprema Corte, como ocurre en las Constituciones de todas las entidades federativas, excepto en el Estatuto del Distrito Federal, en relación con sus tribunales superiores de Justicia, y en numerosos sistemas constitucionales extranjeros, latinoamericanos y europeos. No se puede alegar que la iniciativa vulnere el llamado principio de separación de poderes, porque ya en este momento la comparten Congreso y gobierno; ni que altere de alguna forma las relaciones institucionales, porque el sistema federal tampoco se ha visto afectado por el hecho de que se reconozca el derecho de iniciativa a los congresos locales.

- f. Presupuesto. La formulación del presupuesto de egresos se ha vuelto un problema creciente. La ausencia de reglas para la reconducción del presupuesto o para la continuidad de los servicios básicos, da lugar a negociaciones que afectan, o pueden llegar a hacerlo, la estabilidad de las finanzas públicas. Además, en el caso de que no se aprobara el presupuesto de egresos, el efecto paralizante adquiriría proporciones inimaginables; baste señalar que se carecería de recursos para sostener algunos servicios, como los de seguridad federal, que incluye a las fuerzas armadas. También debe considerarse que la Ley de Ingresos tiene una vigencia prevista para un año fiscal.

Propuesta: Adoptar cualquiera de las siguientes opciones: que las disposiciones de ingresos y egresos aprobadas para el año que concluye se consideren prorrogadas por un periodo determinado, o hasta que el Congreso apruebe las nuevas leyes; que se disponga de los recursos asignados en el presupuesto cuya vigencia concluya, para sostener los servicios y actividades que se consideren indispensables, o una combinación de ambas opciones.

g. Tratados. Al resolver el amparo en revisión 1475/98, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció la superioridad jerárquica de los tratados internacionales en relación con las leyes federales. En este caso debe tenerse presente que, de conformidad con el artículo 89, X, constitucional, el presidente está facultado para celebrar tratados, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En los términos de la nueva tesis de la Corte (que abandona un criterio previo conforme al cual consideraba de igual jerarquía a los tratados y las leyes) las disposiciones normativas que adopten el presidente y el Senado son superiores a las disposiciones normativas que aprueben las cámaras de Diputados y de Senadores. Esto puede generar considerables distorsiones en la vida institucional, pues la voluntad conjunta del presidente y de la mayoría de los senadores podría constituir una especie de superlegislador, con lo cual se afectaría el sistema representativo establecido por la Constitución. Adicionalmente, el criterio sostenido por la Corte señala que

en esta materia (de la jerarquía de los tratados) no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133, el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas.

Considero que en este punto la tesis es peligrosa, porque no se adecua a lo preceptuado por el 124 constitucional; pero sin entrar aquí a esas reflexiones, sí debe tenerse en cuenta que, como resultado de la denominada “globalización” o “mundialización”, el número de cuestiones que van siendo consideradas como propias de la comunidad internacional va en aumento, por lo que la competencia

normativa del presidente y del Senado puede ensancharse de una manera prácticamente ilimitada. Es oportuno agregar aquí que sólo en nueve sistemas constitucionales latinoamericanos existe el bicameralismo (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay). De estos países, sólo en México se ha mantenido la disposición, adoptada de la Constitución norteamericana, en el sentido de que únicamente el Senado participe en la ratificación de los tratados. Algo semejante ocurre en la Unión Europea. De los ocho países con sistema bicameral, sólo en Austria se reserva la facultad de ratificar tratados a una de las cámaras. Por lo demás, las Constituciones francesa y griega reconocen expresamente la superioridad de los tratados sobre las leyes, pero establecen que por esa precisa razón los tratados deben ser aprobados conforme a los mismos procedimientos que las leyes. En el caso que nos ocupa hay otro problema adicional: ¿quién tiene la facultad para denunciar un tratado, el presidente por sí solo, o el presidente y el Senado? En Estados Unidos se ha discutido este asunto, y aun cuando una parte de la doctrina se inclina por que sean ambos, los presidentes han mantenido su potestad en esta materia. La práctica seguida en México coincide con la norteamericana, toda vez que la Constitución sólo alude a la participación del Senado para aprobar los tratados. Nos encontramos por ende con el fenómeno de que el presidente ejerce facultades derogatorias de normas con jerarquía superior a las leyes.

Propuesta: Que los tratados internacionales sean ratificados por ambas cámaras del Congreso, y que se prevea expresamente que su denuncia también sea aprobada por ambas cámaras. Por lo demás, no existe razón alguna, jurídica o política, para reservar la facultad de ratificación sólo al Senado. Se trata de una adopción extralógica del sistema norteamericano. En nuestro sistema constitucional la Cá-

mara de Senadores ya no es representativa de las entidades federativas, como lo sigue siendo en Estados Unidos; a mayor abundamiento, la Constitución de aquel país establece (artículo II, 2) que la aprobación de los tratados debe darse por dos tercios de los senadores presentes. Por la jerarquía que la Corte atribuye a los tratados internacionales, deberá considerarse también la conveniencia de introducir una mayoría calificada para su aprobación.

- h. Ratificación de nombramientos. El artículo 76, I, de la Constitución, obliga al presidente a someter a la ratificación del Senado los nombramientos del procurador general de la República, así como de los ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Conforme al artículo 78, VII, la Comisión Permanente puede también ratificar esos nombramientos, excepto el de procurador. La práctica ha sido adversa al cumplimiento de la norma constitucional en cuanto a los empleados superiores de Hacienda.

Propuesta: En este sentido, remito a lo señalado en el rubro correspondiente al informe presidencial.

- i. Ausencia del presidente del territorio nacional. El artículo 88 constitucional dispone que, para ausentarse del territorio nacional, el presidente requiere del permiso del Congreso o de la Comisión Permanente. La intensidad de las relaciones internacionales hace que con motivo de la aplicación de este precepto se incurra en frecuentes trámites de autorización, en algunas ocasiones con resultados negativos. Al negar un permiso para que el presidente salga del territorio nacional el Congreso no realiza una función sustantiva de control político y sí, en cambio, obstaculiza el desarrollo normal de las relaciones del Estado mexicano con otros Estados o con organismos internacionales.

Propuesta: Reducir esta facultad del Congreso a los casos en que la salida del presidente sea superior a un periodo que se estime razonable; por ejemplo, quince días.

B. Del gobierno:

- a. Duración del periodo de sesiones. Aun cuando hasta ahora la aplicación del artículo 66 constitucional no ha dado lugar a enfrentamientos o divergencias entre el Congreso y el presidente, no cabe duda de que la facultad conferida al presidente para resolver el diferendo entre ambas cámaras cuando no se pongan de acuerdo en terminar su periodo de sesiones antes de las fechas establecidas por la Constitución, representa un riesgo político. A manera de ejemplo, supóngase que (con independencia de la propuesta que se hace en este mismo texto acerca de la ampliación de los periodos de sesiones ordinarias) en una de las cámaras, donde el partido del presidente cuente con mayoría, se decide terminar las sesiones el 30 de marzo en lugar del 30 de abril, y que la otra cámara no acepta. La decisión correspondería al presidente, con lo cual se pone en sus manos un poderoso instrumento de control sobre el Congreso.

Propuesta: Suprimir esta facultad del presidente y establecer que cuando las cámaras no se pongan de acuerdo en dar por terminado su periodo de sesiones ordinarias antes de las fechas previstas por el texto constitucional, se agotará el periodo en la fecha que la Constitución prevea.

- b. No reelección de los representantes. En sus términos originales, la Constitución de 1917 sólo proscribió, de manera absoluta, la reelección del presidente. Incluso en el caso de los gobernadores se admiten algunas modalidades que permiten una especie de reelección muy limitada. Pero en caso de los integrantes del Congreso, la Constitución de Querétaro no estableció limitación alguna para su reelec-

ción. En 1933, empero, las presiones que resultaban de haber integrado numerosas fuerzas políticas en un solo partido, el Nacional Revolucionario, obligó a abrir espacios para quienes aspiraban a desempeñar cargos de representación pero veían limitadas sus opciones por la reelección sucesiva de quienes los ocupaban. Ante el riesgo de una fractura que diera rápido fin al PNR, se adoptó la antidemocrática reforma constitucional que prohibió la reelección sucesiva de los diputados y de los senadores. Otro tanto se hizo con los legisladores estatales. Esto, independientemente de los efectos que tuvo con relación al partido político, generó un importante desequilibrio en las relaciones entre el Congreso y el gobierno, en perjuicio del primero. Es sabido que, con los riesgos del clientelismo que propicia la reelección de los representantes, la presencia de ellos sujeta sólo a la decisión de los electores les ofrece tres ventajas: experiencia, independencia ante el aparato dominante del partido e independencia ante el gobierno. Al suprimirse la reelección se subordinó a los diputados al gobierno, que les ofreció facilidades de colocación política al término de sus mandatos, de acuerdo con la solidaridad mostrada durante el ejercicio de su función; y a quienes aspiraban a la reelección en periodos discontinuos o en otros cargos electorales se les obligó a la obediencia sistemática ante los órganos de dirección del partido político dominante. En 1965 se intentó adoptar una fórmula relativamente suave de reelección, que no incluía a los senadores. Fue votada favorablemente en la Cámara de Diputados, y luego, sin argumentación pública, rechazada por la de Senadores.

Propuesta: Conservar la prohibición absoluta, en sus términos actuales, de la reelección del presidente, pero restablecer la reelección de los legisladores electos conforme al principio de mayoría relativa. Para limitar en lo posible los efectos

del clientelismo, deberá pensarse en un límite para la reelección. Doce años puede ser un límite razonable.

III. CONSIDERACIÓN FINAL: CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA Y GOBERNABILIDAD

Para algunos autores, que siguen la sugerente línea de reflexión de Alonso Lujambio, la transición democrática se inició en México en 1988; otros consideramos que su punto de partida está en la reforma electoral de 1977. Pero independientemente de cuándo haya comenzado, lo que hoy es indiscutible es que, al menos en cuanto al aspecto electoral, los mexicanos estamos convencidos de que vivimos en un proceso democrático.

Ahora bien, la democracia es el más vulnerable de cuantos sistemas existen. Si contamos la intensidad de la búsqueda democrática y los periodos en los que ha habido democracia, seguramente nos habremos de preocupar. Desde hace veinticinco siglos la democracia es un anhelo de las sociedades civilizadas; sin embargo, las recaídas autoritarias, frecuentes y muy duraderas, han convertido a la democracia en una esperanza perenne y en una realidad efímera.

Por eso no basta con transitar hacia la democracia; también hay que consolidarla y conservarla. Cada una de esas etapas requiere de disposiciones y actitudes diferentes. Para transitar hacia la democracia hacen falta vigor y determinación. Los luchadores por la democracia normalmente están dispuestos a arrostrar las mayores dificultades y los máximos peligros. Algunos han tenido que pagar precios tan elevados como el de su libertad y aun su vida.

Para consolidar la democracia se requieren otras virtudes. No se corren tantos riesgos, porque tampoco se espera tanta gloria. Para consolidar la democracia no es menester una lucha frontal; se hace más bien necesario seguir estrategias de aproximación indirecta que permitan negociar a la vez con el adversario y con

el partidario. Por lo general hay, en todos los grupos contendientes, los moderados dispuestos a compartir el poder, y los intransigentes que no se avienen a compartir lo que, desde su punto de vista, les costó trabajo conquistar.

Así, consolidar la democracia exige el ejercicio poco heroico y menos vistoso de negociar para moderar a los partidarios y tranquilizar a los adversarios. En un juego electoral democrático quienes triunfan se inflaman de arrogancia y quienes pierden se henchén de rencor. Hacer comprender a unos y a otros que deben transigir para dar un nuevo paso, es una tarea en extremo complicada. Para unos significa una abdicación; para otros una humillación. Empero, en relación con la democracia, sólo hay dos opciones: consolidarla o derogarla.

Aunque los conceptos en torno a la consolidación democrática varían (Linz, O'Donnell, Przeworski), la idea dominante consiste en la institucionalización de los procesos del poder. Esta institucionalización se manifiesta por la vigencia del Estado de derecho, que incluye órganos del poder responsables y eficaces; por la existencia de libertades públicas adecuadamente garantizadas; por el funcionamiento neutral de la burocracia; por la adopción de reglas que hagan predecible la acción de los órganos del poder; por la autonomía de las sociedades civil, política y económica y de sus respectivos agentes (sindicatos, organismos no gubernamentales, partidos, empresas, entre otros); y por la devolución de poderes a los entes territoriales (estados, municipios).

La consolidación democrática demanda un complejo entramado de normas constitucionales que definan el derecho al poder, el derecho del poder, el derecho ante el poder y, por supuesto, el control del poder. De esos cuatro aspectos, apenas hemos definido el primero. El derecho al poder concierne a las instituciones electorales (partidos, asociaciones políticas, autoridades y procedimientos electorales).

El derecho del poder corresponde a la estructura y funcionamiento de los órganos del poder. En este punto varias de nuestras

normas constitucionales corresponden a una fase predemocrática. La autonomía del Congreso estará en riesgo mientras no se restablezca la reelección de los representantes, y el poder del gobierno seguirá siendo patrimonio personal hasta que no se adopte un gabinete responsable ante el Congreso, con un jefe inmediato que no sea el presidente de la República, y un servicio civil altamente profesional y políticamente neutral.

El derecho ante el poder estará incompleto, a pesar de las muchas reformas judiciales, en tanto no se adopten una serie de medidas, entre las que destaca la supresión de la llamada “fórmula Otero”, que limita los efectos del amparo. En sus términos (artículo 107, II) la Constitución dispone que la sentencia pronunciada en un juicio de amparo “será siempre tal que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare”. Esto significa, lisa y llanamente, que hay normas constitucionales que sin embargo se aplican a todas las personas que no promovieron un juicio de amparo. Otros aspectos relativos al derecho ante el poder conciernen a la necesidad de promover la cultura jurídica y de facilitar el acceso a la justicia. Además, el nivel de desarrollo en cuanto a procuración e impartición de justicia es muy desigual en el país.

Finalmente, el cuarto factor pendiente de regular en la Constitución es un eficaz control del poder. Las fórmulas pueden ser muy variadas, pero esencialmente deben referirse, como se ha establecido en este texto, a proteger las esferas de libertad individual y colectiva mediante la acción responsable, razonable y eficaz de los órganos del poder.

La consolidación democrática es, como se puede apreciar, el camino que deberemos recorrer en el futuro. No hacerlo tampoco será sinónimo de quedarnos donde estamos; representará el riesgo de que desandemos el camino emprendido hace años, y de que los avances conseguidos merced a la democracia electoral se conviertan en un episodio efímero de nuestra historia. La de-

mocracia es un sistema dinámico que se desvanece cuando se paraliza.

IV. SUGERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CARBONELL, Miguel, “La Constitución de 1917 hoy: cinco retos inmediatos”, *Hacia una nueva constitucionalidad*, VV. AA., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.
- CARPISO, Jorge, “México: ¿sistema presidencial o parlamentario?”, en VALADÉS, Diego y SERNA, José María de la, *El gobierno en América Latina ¿presidencialismo o parlamentarismo?*, México, UNAM, 2000.
- CARPISO, Jorge, “México: ¿Hacia una nueva Constitución?”, *Hacia una nueva constitucionalidad*, VV. AA., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.
- CONCHA CANTÚ, Hugo, “Un diálogo constitucional: las condiciones políticas y jurídicas para una nueva constitucionalidad”, *Hacia una nueva constitucionalidad*, VV. AA., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Hacia una nueva constitucionalidad. Necesidad de perfeccionar la reforma constitucional en el derecho mexicano. Leyes orgánicas”, VV. AA., *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.
- LUJAMBIO, Alonso, “Del autoritarismo mayoritario a la democracia consensual”, *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.
- MUÑOZ LEDO, Porfirio, “Por una nueva Constitución para refundar la República”, *Hacia una nueva constitucionalidad*, VV. AA., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.
- RODRÍGUEZ LOZANO, Amador, “Hacia un nuevo arreglo institucional”, *Hacia una nueva constitucionalidad*, VV. AA., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.

- VALADÉS, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, 1998.
- , “México, renovación constitucional o retroceso institucional”, *Hacia una nueva constitucionalidad*, VV. AA., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.
- , “Todo cambio es constancia. Apuntes para una reforma institucional”, en VV. AA., *El significado actual de la Constitución (Memoria del simposio internacional)*, México, UNAM, 1998.
- , y SERNA, José María (coords.), *El gobierno en América Latina ¿presidencialismo o parlamentarismo?*, México, UNAM, 2000.
- WOLDENBERG, José, “Una segunda generación de reformas: la gobernabilidad”, en VALADÉS, Diego y SERNA, José María, *El gobierno en América Latina ¿presidencialismo o parlamentarismo?*, México, UNAM, 2000.