

## EL SIGNIFICADO DE LA CONSTITUCIÓN ANTE LOS PROCESOS DE TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

José María SERNA DE LA GARZA

SUMARIO: I. *Reforma constitucional y transición democrática en América Latina.* II. *Los aspectos “paranormativos” de la reforma constitucional.* III. *La transición democrática y la reforma constitucional en México.* IV. *La transición a la democracia después de la transición democrática.*

### I. REFORMA CONSTITUCIONAL Y TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA

Como lo demuestra la experiencia de las últimas dos décadas, los procesos de transición democrática en América Latina han tendido a derivar en procesos de reforma constitucional. Brasil, por ejemplo, coronó su lenta transición con la convocatoria de una Asamblea Constituyente que expidió una nueva Constitución en 1988. Por su parte, Argentina comenzó su debate de reforma desde 1985, con la convocatoria que el presidente Alfonsín hiciera para la conformación del Consejo para la Consolidación de la Democracia, muchas de cuyas propuestas fueron incorporadas a la Constitución argentina en virtud de la reforma de 1994. Asimismo, en Chile, en Uruguay y en varios países centroamericanos, el tránsito a la democracia después de las duras experiencias de los gobiernos militares, también fue acompañado de procesos de revisión profunda de las estructuras constitucionales de los Estados respectivos.

Ya sea que se haya expedido una nueva Constitución, o que se haya modificado de manera importante la vigente, lo cierto es que en América Latina *transición democrática* y *reforma constitucional* han formado parte de un solo proceso más amplio, caracterizado por el establecimiento de bases democráticas de organización y convivencia políticas en los Estados de la región.

No debe extrañarnos el que esto haya sucedido así. A final de cuentas, la transición democrática implica, como *transición*, una transferencia del poder político; y como *democrática*, la adopción de formas incluyentes y abiertas de distribución del poder, así como la adhesión a los principios y valores de la democracia liberal, destinados a controlar y limitar el ejercicio del poder mismo. En otras palabras, la transición democrática implica una reorganización de las formas del poder y un replanteamiento de los principios y valores que las informan. Formas, principios y valores que a su vez, se pretende estabilizar, hacer permanentes y eficaces, objetivos para los cuales la cultura occidental ha creado un instrumento: la Constitución; y ha desarrollado una doctrina: el constitucionalismo.

En efecto, como todos sabemos, la Constitución es un instrumento creado con el objetivo de controlar y limitar el poder político, y que tiene la cualidad de estabilizar ciertas formas de distribución y ejercicio del poder, con una pretensión de permanencia y de eficacia real o, como diría Bidart, de *vigencia sociológica*.<sup>1</sup> Ahora bien, hay que aclarar que estas cualidades, estas potencialidades de la Constitución, se deben a que ésta es, ante todo, una norma jurídica que además es suprema y rígida.

Al ser una norma, está dirigida a regular la conducta de los seres humanos; al ser jurídica, existe la posibilidad, en última instancia, de aplicarla mediante el ejercicio de la coacción, cuando no se acata voluntariamente; al ser suprema, prevalece en todo caso frente a otras fuentes del derecho y es el punto de referencia obligado del resto del orden jurídico y de la actuación de los órganos de poder; y al ser rígida (desde la perspectiva del procedimiento para su reforma), se favorece su permanencia y estabilidad en el tiempo.

No resulta extraño, entonces, que las transiciones democráticas vividas por los países latinoamericanos en las últimas dos décadas hayan derivado en procesos de debate y reforma constitucionales. La reforma constitucional se ha visto como un prerequisite vital, aunque no único, para la instauración, permanencia, estabilidad y eficacia de la democracia; se le ha percibido como garantía normativa de una nueva forma de distribución y ejercicio del poder, y como garantía también de los principios y valores que son esenciales al régimen democrático.

1 Bidart Campos, Germán, *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*, Buenos Aires, Ediar, 1995, p. 58.

Cabe decir que esta visión de la reforma constitucional lleva implícita la confirmación de la teoría de la fuerza normativa de la Constitución. Es decir, la Constitución es una norma jurídica, que ordena la conducta de los detentadores del poder y de sus destinatarios; por lo tanto, tiene fuerza normativa directa, y su cumplimiento es exigible. Si nos ubicamos en el contexto de las transiciones, esta teoría nos lleva a la idea de la juridificación de la democracia: la democracia es un conjunto de principios, valores y procedimientos que al estar constitucionalmente consagrados, participan de la propia fuerza normativa de la Constitución, lo cual significa que son exigibles. De ahí la insistencia en dar expresión normativa a la transición a través de la reforma constitucional.

## II. LOS ASPECTOS “PARANORMATIVOS” DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL<sup>2</sup>

Ahora bien, la consideración de la Constitución como norma jurídica no debe nublar las otras acepciones que puede tener dentro de los procesos de transición democrática. No olvidemos que las transiciones son procesos históricos complejos de reestructuración de instituciones y reasignación de significados que se mueven en varios planos, no nada más en el jurídico. Además, debemos recordar que la Constitución misma es uno de esos fenómenos que forman un nexo, una conexión entre diversas esferas de la vida humana, por el que se vinculan distintas áreas de la realidad política, jurídica, histórica y sociológica.<sup>3</sup>

En efecto, la expedición de una nueva Constitución o la reforma fundamental de una Constitución como punto culminante de una transición democrática, son actos de profunda significación política, desde el momento en que establecen jurídicamente las bases de una nueva organización del poder. Bajo esta perspectiva, la reforma constitucional surge asociada a la imagen de la “refundación” del Estado, como una respuesta a las expectativas políticas de cambio, y como parte de una necesaria estrategia de generación de confianza social y política, en el sentido de que las

2 Diego Valadés ha utilizado la expresión “procedimientos legislativos para-normativos” para identificar los aspectos de estrategia y oportunidad políticas, sin los cuales es muy difícil que un proyecto de reforma constitucional prospere. Ver Valadés, Diego, *Constitución y política*, México, UNAM, 1994, pp. 318-319.

3 García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Universidad Textos, 1991.

cosas habrán de ser distintas en el futuro: se consagra así, de manera formal y visible, la ruptura con el pasado autoritario o el rompimiento con la democracia limitada, y se marca el inicio de una nueva “normalidad democrática”, quedando constancia escrita de ello en un nuevo texto constitucional.

Por supuesto que esto tiene que ver con la necesidad de generar un grado de consenso lo más amplio posible en torno al nuevo orden político, y por lo tanto tiene que ver con el establecimiento de sus bases mismas de legitimidad. Sin un amplio consenso, el nuevo orden político no habrá de sobrevivir ni funcionar. El acto constituyente puede ser visto entonces como parte de una estrategia no sólo de instauración de la democracia, sino también de su consolidación y estabilidad, los cuales requieren la adhesión consciente de los actores políticos más significativos y de los más amplios sectores de la sociedad, al nuevo orden político-constitucional.

Pero la Constitución dentro de un proceso de transición democrática también puede ser vista como un gran pacto o, en realidad, como un conjunto de pactos. Sin pretender despojar a la Constitución de su carácter esencialmente normativo, como lo hizo Lasalle en su famosa definición sociológica de Constitución, debemos aceptar que detrás de toda obra constituyente hay actores políticos concretos, que son quienes se sientan a negociar los términos de la nueva normatividad constitucional. Inevitablemente, cada uno de estos actores trae a la negociación sus propios intereses materiales e ideológicos; sus propias ambiciones, individuales o de grupo; sus propias concepciones del bien común, de la conveniencia nacional, y de los alcances y límites de la acción gubernamental. Cada uno de ellos intentará incrustar en la Constitución garantías normativas de sus intereses.

No será raro encontrar en los procesos de reforma constitucional, a actores políticos que se beneficiaron y usufructuaron del “antiguo régimen”. Las transiciones “pactadas”, como la de Brasil, por ejemplo, son producto de acuerdos entre sectores del bloque autoritario y la coalición de grupos que impulsan el cambio democrático. En este tipo de transiciones, la sobrevivencia política de los primeros en el nuevo régimen que se pretende crear, suele ser vista como un prerequisite de la posibilidad del acuerdo de transición. Por esta razón, tampoco será extraño encontrar en la nueva normatividad constitucional o en la legislación secundaria, salvaguardas o “garantías” para los grupos identificados con el “bloque autoritario”.

En un apretado esfuerzo de síntesis, podríamos afirmar entonces que el acto constituyente en los procesos de transición democrática significa la generación de un pacto para la fundación de la legitimidad y de las bases de funcionamiento del nuevo orden político democrático. Pacto que, al expresarse en una Constitución, tiene a su vez fuerza normativa, y, por lo tanto, es guía obligatoria de la conducta de los detentadores y los destinatarios del poder. De esta manera, la Constitución viene a unificar diversas esferas de la vida de la comunidad política, bajo un orden orientado por ciertos principios y valores, que operan a manera de “ideas-fuerza” que lo legitiman a la vez que guían a la comunidad en un sentido democrático.

### III. LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

México vive hoy su propia transición democrática. Si hemos de utilizar la distinción empleada por diversos estudios sobre las transiciones democráticas en América Latina y en el mundo,<sup>4</sup> podríamos decir que México inició un proceso de *liberalización* política desde la década de los setenta, misma que luego se transformó en una verdadera *democratización* al final de los ochenta, y durante los noventa; democratización, hay que decirlo, de un régimen ciertamente no militar, es decir civil, pero que había implantado una variedad de controles a la participación política, sobre todo en materia electoral.

Por esta última razón, precisamente, es que la manifestación primaria de la transición mexicana consistió en transformar el sistema electoral, para lo cual hubo que reformar la Constitución en diversas ocasiones, tal y como sucedió en 1977, 1990, 1994 y 1996. La prioridad de la transición fue la reforma electoral, como condición de acceso a las instancias desde donde se podrían proyectar después cambios más profundos al régimen político mexicano.

Sin embargo, los importantes avances en materia de transparencia y limpieza de los procesos electorales, sobre todo a nivel federal, pero también en un amplio espectro del ámbito estatal, hizo que desde principios de la presente década se comenzara a enfocar la atención de las fuerzas

4 O'Donnel, Guillermo, P. Schmitter, y L. Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore y Londres, Johns Hopkins University Press, 1988.

que impulsan la transición, a un ámbito distinto de lo estrictamente electoral, y que se empezara a hablar cada vez con mayor insistencia, acerca de la necesidad de reformar el Estado. Reforma del Estado que en México alude —repetimos— no nada más a la cuestión electoral, sino que abarca aspectos más globales del sistema político mexicano en su conjunto. Fue así, por ejemplo, como en enero de 1996 se dieron a conocer los llamados Acuerdos del Seminario de Chapultepec, en donde los líderes de los distintos partidos políticos y los representantes del gobierno diseñaron lo que podríamos identificar como una agenda inicial y tentativa de la reforma del Estado, muchos de cuyos puntos habrán de llevar, necesariamente, a reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, la reforma amplia y profunda a la Constitución de 1917, no es un asunto que deje de tener una fuerte carga emocional para la mayoría de los mexicanos. Recordemos que ella es producto de una revolución social, de una gran movilización popular que sacudió las bases del Estado oligárquico implantado en México a finales del siglo pasado. Su expedición significó, en gran medida, la cristalización jurídico-constitucional de las aspiraciones de los amplios segmentos de la población que habían participado en la revolución. De ahí la gran dosis de legitimidad que el nuevo documento fundamental tuviera desde un inicio.

Además, no podemos dejar pasar por alto que la Constitución de 1917 logró sintetizar, como ninguna otra Constitución lo había hecho antes que ella, una declaración de derechos individuales provenientes del liberalismo mexicano del siglo XIX, con una novedosa declaración de derechos sociales, que respondía a otra lógica y a otra ética política, distintas a las prescripciones del constitucionalismo liberal clásico. Cabe decir que en gran medida, esta síntesis ayudó a articular una estrategia de legitimación del sistema político surgido de la Revolución mexicana, que no se agotó sino hasta que los cambios cuantitativos y cualitativos en la estructura social y la transformación del modelo de desarrollo económico propiciaron la transformación política, a principios de los años ochenta.

Por otro lado, hay que mencionar también que la Constitución de 1917 ha experimentado desde su expedición hasta la fecha, alrededor de 378 reformas. Jurídicamente hablando, se trata de la misma Constitución, es decir, la del 1917; pero cualitativamente hablando es innegable que las diferencias entre el documento original y el actual son múltiples. Desde esta perspectiva es que puede afirmarse que una reforma fundamental al texto constitucional vigente, no necesariamente implicaría una

ruptura o un alejamiento del “espíritu del Constituyente de 1917”, sino que incluso en algunos casos podría darse un retorno al “espíritu” y texto originales, como ocurriría con la propuesta de acortar el periodo presidencial de seis a cuatro años; o la propuesta de permitir la reelección de los diputados y senadores.

Asimismo, debemos reconocer que la Constitución, tanto en su texto original como en el vigente, contribuyó a dar forma al presidencialismo reforzado característico de nuestro sistema político actual, esquema que hoy por hoy, es el que se pretende sustituir por un presidencialismo “acotado”. Por ejemplo, ya desde el texto original de la Constitución de 1917 no se incluyó al presidente de la República como sujeto de juicio político, omisión que sigue existiendo en la actualidad (artículo 110); además, a través de diversas reformas constitucionales promovidas y animadas por el presidente de la República en turno, se fue creando al pasar de los años un esquema claramente favorable al poder presidencial. Por ejemplo, se dio al presidente el fabuloso instrumento de poder que en su momento fueron los procedimientos de la reforma agraria, dándole a aquél el carácter de máxima autoridad en esta materia (artículo 27); por otra parte, se extendió el periodo presidencial de cuatro a seis años; se consagró el principio de la rectoría económica del Estado, organizándose todo el sistema de planeación del desarrollo en torno al Poder Ejecutivo; y cuando se llegaron a otorgar facultades de control del Congreso sobre el Poder Ejecutivo, éstas se dieron de manera limitada, como ocurre con las comisiones de investigación, restringidas en su ámbito de acción a la posibilidad de investigar únicamente a organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria (artículo 93).

En fin, podemos decir que la Constitución de 1917 ha sido, por un lado, fuente de legitimidad del sistema político mexicano; ha sido programa de reivindicaciones sociales y catálogo de derechos individuales; pero, por otro lado, ha funcionado como esquema normativo de apuntalamiento del presidencialismo mexicano; de un presidencialismo que si bien por muchos años garantizó la estabilidad política y la eficacia gubernamental en el país, hoy día resulta insostenible. El nuevo sistema de partidos creado al influjo de las reformas electorales de los lustros anteriores; la organización de una sociedad cada vez más compleja y heterogénea, más consciente y demandante, son factores que están creando un nuevo sistema de relaciones políticas, una nueva correlación de fuerzas, que ya están exigiendo una nueva estructura constitucional que

consolide y proyecte hacia nuevas esferas la transición democrática mexicana.

No cabe duda, entonces, que dentro de la transición mexicana habrá de llegar el momento de la reforma constitucional. Y habrá de llegar tanto por la urgencia de ajustar el esquema constitucional a la nueva estructura de relaciones políticas surgida de la propia transición, como por la necesidad de una estrategia de legitimación del nuevo sistema político, es decir, como un acto simbólico de inicio, de refundación del orden político sobre nuevas bases, principios y valores, que abra esperanzas y expectativas que a su vez sirvan para cohesionar a la sociedad en torno al nuevo proyecto político. Sin una estrategia de este tipo será muy difícil conseguir la anhelada gobernabilidad democrática.

La forma en que se realice la reforma constitucional será de gran importancia en todo este proceso. No es este el momento de explicar la vinculación entre forma y fondo en los procesos de reforma constitucional. Sin embargo, permítaseme afirmar, así sea de manera tangencial, que la experiencia de reforma en diversos países latinoamericanos ha demostrado que los patrones de acceso y de exclusión de los diversos actores en la “arena” en la cual se han discutido, y posteriormente aceptado o rechazado las distintas propuestas, influyeron en la determinación de los puntos de la agenda de la reforma, así como en su articulación dentro del nuevo texto constitucional.

Quizá uno de los principales dilemas en cuanto al aspecto del formato de la reforma es el relativo al grado de apertura o cierre de la participación dentro del proceso constituyente. ¿Qué tan amplia debe ser dicha participación? En Brasil, por ejemplo, el proceso de reforma fue bastante abierto, ya que permitió que fracciones internas de los partidos, personalidades a título individual y grupos sociales de la más diversa índole tuvieran una participación decisiva. Sin embargo, la velocidad de la reforma y la técnica jurídico-constitucional pagaron un costo: por un lado, las tareas de la Asamblea Constituyente fueron sumamente prolongadas; baste decir, a manera de ejemplo, que tan sólo para aprobar su propio Reglamento Interno, la Constituyente tardó ocho semanas. Por otro lado, hay que decir que los diputados constituyentes brasileños terminaron por aprobar una Constitución sumamente extensa, compuesta por 245 artículos más los 70 transitorios, circunstancia que no fue ajena a la pretensión de cada fracción partidista, de cada individuo y grupo participante, de hacer que sus demandas específicas figurasen en algún artículo constitucional.

En Argentina, en cambio, el proceso de reforma constitucional fue relativamente cerrado, circunscrito al derrotero marcado por los líderes partidistas; en gran medida, fue esta circunstancia lo que hizo posible que los trabajos de la Constituyente se realizaran dentro del estrecho lapso indicado por la iniciativa de reforma, que fue de noventa días; y fue ese mismo esquema lo que también permitió que las reformas a la Constitución finalmente aprobadas no se apartasen de los lineamientos propuestos por Menem y Alfonsín en los documentos derivados del célebre “Pacto de Olivos”.

Ahora bien, independientemente de lo abierto o lo cerrado que sea el proceso de reforma constitucional en México, ineludiblemente ésta habrá de ser producto de un acuerdo entre las fuerzas políticas que en él participan. Este es un aspecto esencial de la construcción de la democracia: las fuerzas políticas deben llegar a un acuerdo en relación con las reglas del juego político democrático; y a un acuerdo acerca de los valores y principios que habrán de informar a la democracia mexicana.

Debemos señalar, sin embargo, un riesgo proveniente de este juego de los pactos y las alianzas: la naturaleza y dinámica propias de la negociación política que lleva al acuerdo, puede afectar la coherencia de la Constitución como un todo. En otras palabras: la negociación política puede llegar a eclipsar la técnica jurídico-constitucional a tal grado, que al final del proceso de reforma puede tenerse una Constitución con principios y reglas enfrentadas y poco armónicas, o incluso a textos normativos que al conectarse unos con otros, digan lo que no se quiso decir.

Cabe señalar que, desde el punto de vista de la ingeniería constitucional, este riesgo puede llevar incluso a consagrar constitucionalmente bloques entre poderes, verdaderos callejones sin salida que podrían afectar la eficacia decisoria del poder público; situación que, como bien sabemos en América Latina, puede llegar a nutrir el surgimiento de tentaciones golpistas o al desencanto social con la democracia. Por ello, la negociación política no debe alejarse demasiado de las prescripciones de la técnica jurídico-constitucional.

Por último, debemos mencionar que la reforma constitucional que se realice en México como parte de la Reforma del Estado, no debe perder de vista que la Constitución tiene fuerza normativa. Los principios y enunciados que formen parte de ella no tienen un mero valor declarativo, sino normativo. Es decir, la Constitución es una norma jurídica que exige ser cumplida tanto por los poderes públicos como por los particulares.

Esto es importante subrayarlo puesto que en nuestro país no siempre hemos estado conscientes de este hecho. La Constitución es una norma que debe cumplirse y hacerse cumplir en todas y cada una de sus partes.

Si nuestro proceso de transición democrática no consagra y lleva a la práctica esta “idea-fuerza”; si no logra construir en el imaginario político nacional la noción de que las disposiciones de la Constitución son derecho directamente aplicable a todos; si fracasa en el intento de convencer a gobernantes y gobernados de que la Constitución es una norma que debe cumplirse y cuyo incumplimiento debe acarrear una sanción; y si no consigue garantizar institucionalmente que esto sea así, entonces querrá decir que aún nos encontramos muy lejos de haber construido una democracia plena, y de vivir en un verdadero Estado de derecho. Porque de muy poco habrá servido el haber aprobado un nuevo esquema constitucional, base del nuevo orden político democrático, si no existe garantía total y absoluta de que aquél habrá de ser cumplido y, en su caso, resarcido o reintegrado cuando contra él se llegase a atentar.

Por implicación, esta afirmación coloca al sistema de control de la constitucionalidad en el centro mismo de la transición democrática. Si ésta ha de ocurrir con los resultados esperados, debe perfeccionarse y fortalecerse el sistema de control de constitucionalidad existente en México. Habría que pensar, entonces, en la manera de robustecer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su carácter de tribunal constitucional, para que ningún ámbito, ninguna parte, ni un solo aspecto de la Constitución quede fuera de dicho control, como hoy ocurre en el caso de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos.

Desde esta perspectiva, estamos convencidos de que la Corte puede convertirse en la instancia no sólo de consolidación sino también de “afinación” de la democracia mexicana, si es que decide desempeñar dicho papel, y si es que la sociedad decide apoyarla y se organiza para hacerlo. A través de su interpretación, la Corte podría ir acotando el lenguaje siempre abierto del texto constitucional para ir construyendo la institucionalidad democrática, así como el delicado tejido conceptual que habrá de ser la fuente de significados orientadores de los actores políticos.

#### IV. LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA DESPUÉS DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

Quisiera terminar mi exposición haciendo una reflexión acerca de los límites de la reforma constitucional como elemento capaz de construir un sistema plenamente democrático. Y es que no podemos pretender que con una reforma constitucional “adecuada” vayamos a tener una democracia consolidada que además funcione y sea eficaz. Si tan sólo se tratara de expedir una “buena” Constitución seguramente la democracia llevaría más de un siglo y medio reinando vigorosa en América Latina. La cuestión es que la democracia estable y eficaz es mucho más que un arreglo institucional.

Por esta razón es que creo legítimo poder hablar de la necesidad de una transición a la democracia después de “La-transición-democrática”, para expresar la idea de que después de la reforma constitucional, después de lo que en México llamamos “la Reforma del Estado”, vendrá el trabajo más arduo, la tarea más dura de realizar, para la cual no hay guía, ni estudios académicos, ni recetas de organismos internacionales que seguir. Me refiero al cambio en las consciencias; a la transformación de la forma en que nos percibimos a nosotros mismos en relación con los demás, y de la manera en que asumimos las responsabilidades que la democracia conlleva, ya sea como gobernantes o como gobernados.

Es esta una labor de largo plazo, que por su propia naturaleza no habrá de rendir frutos en lo inmediato. Se trata, ni más ni menos, que de la creación de una nueva ética política y cívica de los mexicanos, tarea monumental que incluso hace ver minúscula a la propia empresa de la reforma constitucional, que es necesaria, mas no suficiente para construir la democracia.

En último término, llegamos a una verdad que paradójicamente, se encuentra muy bien expresada en el artículo 3o. de la Constitución mexicana de 1917; de esa Constitución que muchos pretenden hoy reformar: la construcción de la democracia requiere de educar para vivir en la democracia. Lo que significa que la transición difícil, la que implica una transformación en verdad profunda, tiene su motor en la educación. Pero en la educación, entendida en su sentido más amplio, es decir, como aquella actividad consistente en formar a los individuos para lograr “el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”. Palabras estas últimas que utiliza el mencionado artículo 3o., relativo al derecho a la edu-

cación. En última instancia, esto significa que en el cumplimiento pleno y cabal del mandato del artículo 3o. de la Constitución vigente, ha de consistir la verdadera Reforma del Estado; la educación, entonces, ha de marcar el camino de la verdadera transición a la democracia en México.