

## GOBIERNO Y CONGRESO: NECESIDAD DE UNA RELACIÓN SIMÉTRICA

Diego VALADÉS

SUMARIO: I. *Consideraciones preliminares.* II. *Contrastes constitucionales: las normas supremas de 1857 y de 1917.* III. *Entorno cultural de las Constituciones.* IV. *Cambios constitucionales y culturales.* V. *Cambio constitucional y consolidación democrática.* VI. *Propuestas de cambios constitucionales.* VII. *Consideraciones finales.* VIII. *Bibliografía.*

### I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Aunque los primeros textos constitucionales corresponden al siglo XVIII, su formulación se desarrolló a lo largo de la siguiente centuria, convirtiéndose en el instrumento por excelencia para neutralizar los efectos de la monarquía absoluta. Entre quienes primero advirtieron esa utilidad de las Constituciones figura Thomas Paine, en 1781; fue él precisamente quien, en su obra sobre los derechos del hombre, dedicó un capítulo a las Constituciones (II, 4). Su estudio es precursor de los que habrían de proliferar en el siguiente siglo; pero sobre todo es importante porque asoció directamente el papel de la Constitución con el control del poder y la salvaguarda de las libertades.

Debido a la gran influencia que ejercieron Locke y Montesquieu durante los procesos fundacionales del constitucionalismo, particularmente en América y en Europa, el principio de separación de poderes, al que le es concomitante la función de los balances y contrapesos, se convirtió en tema recurrente del constitucionalismo. Si bien numerosos textos contemporáneos están abandonando esa nomenclatura, el principio sigue vigente porque alude, esencialmente, a la idea de que el ejercicio del poder concentrado tiende a ser arbitrario y cancela o reduce significativamente la aplicación de controles institucionales.

Uno de los problemas más frecuentes que han resultado de la adopción de la separación de poderes como una mera mecánica constitucional consiste en el diseño de instituciones que tienden a bloquearse, generando a la postre procesos de ruptura que por lo general afectan al órgano que por su composición colegiada es más vulnerable y que por sus atribuciones es más débil: el Congreso. Desde luego el origen del presidencialismo, del caudillismo y de la dictadura en América Latina tiene muchas otras causas; pero en la exacerbación del autoritarismo ha tenido que ver, en numerosas ocasiones, un sistema constitucional mal diseñado.

La clave de los sistemas adecuadamente estructurados no está en una separación de poderes rígida que también dificulta los controles institucionales, sino en una serie de arreglos que permiten que entre los órganos del poder se produzca una relación simétrica. Conforme a esa simetría en el diseño constitucional se producen equilibrios políticos que permiten a cada institución alcanzar sus objetivos garantizando a los destinatarios del poder que no haya excesos en perjuicio de sus derechos, ni omisiones que los dejen sin los satisfactores que el Estado está obligado a proveer. Los diseños constitucionales precarios están en el origen de los conflictos políticos que en última instancia afectan a los destinatarios del poder. Los juegos del poder por sí mismos representan riesgos para la sociedad, por lo que siempre será importante adoptar fórmulas que reduzcan al máximo las tensiones, fricciones y enfrentamientos que resultan de la naturaleza agonística del poder.

En este trabajo se presentan algunas consideraciones y propuestas de reforma constitucional que se complementan: la del gobierno y la del Congreso, desde la perspectiva de generar resultados positivos para la consolidación de la democracia. Es necesario eludir los efectos de reformas incompletas que generan resistencias debidas a las relaciones asimétricas entre los órganos del poder.

## II. CONTRASTES CONSTITUCIONALES: LAS NORMAS SUPREMAS DE 1857 Y DE 1917

La Constitución de 1917 obedeció a la lógica que dictaba el proceso revolucionario: consolidar el poder y reivindicar los derechos sociales. La experiencia maderista sirvió para corroborar que no era posible un cambio pacífico en la titularidad del poder; que la inercia política y

cultural porfiriana no declinaría con la rapidez esperada; que el Ejército, aun siendo profesional, había contraído compromisos profundos con la dictadura; y que las elites locales se mantenían sólidamente establecidas en el poder. Además, entre 1910 y 1917 no se había generado una nueva clase política ni se habían desarrollado partidos bien articulados y los intereses extranjeros dominaban al interés nacional. Todos estos temas fueron discutidos en el Congreso Constituyente y sirvieron para argumentar en favor de un sistema presidencial fuerte, que compensara esas desventajas estructurales de la política mexicana.

Aunque ya el artículo 78 de la Constitución de 1857 había sido reformado en 1916 para prohibir la reelección presidencial, es en la de 1917 donde de manera definitiva se estableció que el presidente de la República en ningún caso podría ser reelegido, al tiempo que se le dotó de facultades constitucionales que hasta entonces no tenía; particularmente las que resultaban de los nuevos derechos sociales fundamentales. La prohibición absoluta de reelección presidencial fue el resultado de una experiencia histórica traumática, pero si bien los constituyentes dieron un paso de gran importancia al establecer ese principio como uno de los ejes de la nueva constitucionalidad, introdujeron a manera de compensación una serie de facultades que convirtieron al presidente en el titular de un muy elevado número de atribuciones, que luego fueron aumentando en sucesivas reformas y adiciones constitucionales. La convicción de que bastaba impedir la reelección para que el presidente no ejerciera la dictadura, alentó una actitud proclive a darle facultades de considerable importancia. En tanto que el presidente sólo podría ocupar el cargo una vez en la vida y durante cuatro años, no importaba tanto la magnitud de su poder.

La lógica de la Constitución de 1857 había sido inversa: se transfería el poder al Congreso, para evitar la recurrencia de las dictaduras. El Congreso quedaba integrado por una sola Cámara, para evitar que las pugnas camerales lo debilitaran; sesionaba en dos periodos ordinarios que sumaban hasta seis meses; no había veto presidencial a las leyes; y se obligaba al presidente a informar al Pleno dos veces al año, además de solicitar la autorización del Congreso incluso para salir de la capital de la República. La reforma de 1874 restableció el Senado y el veto presidencial.

Es útil contrastar ambas normas supremas, porque la de 1857 fue rápidamente desconocida por el propio presidente que la había promulgado, Ignacio Comonfort (diciembre de 1857). La vigencia de la Constitución fue restablecida de inmediato, pero diez años más tarde el presidente Benito Juárez intentó reformarla al margen de lo que prescribía la propia norma fundamental. Finalmente, a partir de 1874, se le introdujeron modificaciones que revirtieron su lógica inicial.

En cuanto a la Constitución de 1917 ocurrió lo contrario que con el texto de 1857. Sucesivas reformas consolidaron una especie de monopolio del poder en manos del presidente. Así ocurrió con la “federalización” (que en realidad era “centralización”) de la educación (1921) y de la legislación laboral (1928); la reelección no sucesiva del presidente (adoptada en 1927 y derogada en 1933); la ampliación del periodo presidencial a seis años (en 1928, como había hecho Porfirio Díaz en 1904); la supresión del sistema electoral en el Distrito Federal (1928); la prohibición de la reelección sucesiva de los representantes nacionales (1933); y otras medidas más que acompañaron la ampliación de las funciones del Estado en materia económica (banco único de emisión), energética (nacionalización del petróleo y del servicio de energía eléctrica) y ecológica, por ejemplo.

El cenit del poder presidencial se alcanzó en las sexta y séptima décadas del siglo XX, cuando el presidente de la República era, constitucionalmente, la suprema autoridad nacional en materia educativa, sanitaria, agraria, laboral, ambiental, energética, hidráulica, habitacional, alimenticia, asistencial, forestal, minera, comercial, espacial, financiera, electoral, administrativa y política. Cualquiera de estas facultades habría bastado para darle un enorme poder al presidente, pero la conjugación de todas ellas, para cuyo ejercicio se requirió de un extenso aparato burocrático, no en todos los casos regulado, basado en un sistema de adhesión y recambio sexenal, lo convirtieron en la figura axial del sistema político.

### III. ENTORNO CULTURAL DE LAS CONSTITUCIONES

Las potestades constitucionales del presidente establecidas por la Constitución de 1917 son de tal magnitud, que han dado lugar a un explicable crecimiento hipertrófico, más allá de lo prescrito por la norma,

que Jorge Carpizo ha caracterizado como facultades metaconstitucionales. Este tipo de atribuciones encontraron un soporte en la aquiescencia de los destinatarios del poder, que acabaron por transformar el conjunto de facultades (constitucionales y metaconstitucionales) en un elemento de la cultura. Éste es un aspecto que tiene gran relevancia y deberá ser considerado cuando se reforme al Estado, porque la modificación de la norma puede ser bastante más sencilla que la transformación de las pautas culturales.

En general los órganos del poder tienden a generar prácticas metaconstitucionales. Justamente una de las preocupaciones en un Estado de derecho consiste en mantener a los órganos del poder dentro de sus atribuciones competenciales. La propensión más acentuada a desbordar los límites de su competencia corresponde al órgano que dispone de mayores facultades. Por ejemplo, en un sistema parlamentario mal diseñado, se puede presentar la proclividad al asambleísmo. Fue el caso de la III República francesa. Cuando, como ocurre en México, los poderes constitucionales del presidente son muy amplios, aumenta la tendencia al desbordamiento de sus facultades. La responsabilidad de excederse o contenerse depende en alta medida, como se ha visto históricamente, de las convicciones o de la índole ética de quienes ejercen el poder. Esta situación no resulta compatible con los postulados esenciales de un Estado de derecho, donde entre otras cosas se exige que los actos del poder sean responsables, previsibles y controlables.

Hay ocasiones, empero, en que las prácticas metaconstitucionales representan nuevos desarrollos constitucionales. Así ocurrió en Estados Unidos con la revisión constitucional de las leyes (caso *Marbury vs. Madison*, en 1803) y con el principio de la “presunción legislativa” que se adoptó con motivo del caso *Kilbourn vs. Thomson*, en 1880: la Corte Suprema estadounidense justificó las facultades de investigación que las comisiones del Congreso venían realizando, sin fundamento constitucional, desde 1792, cuando inquirió sobre la derrota del general Arthur St. Clair a manos de los indios, en el fuerte Wayne (Ohio, 1791).

Uno de los grandes problemas de México, a lo largo del siglo XIX, fue la inexistencia de una cultura constitucional. Las normas supremas adoptadas no permearon en la sociedad por diferentes razones: eran substituidas con celeridad, de suerte que no alcanzaban a sedimentarse en la conciencia colectiva; eran un instrumento dogmático de los grupos

políticos, de manera que en algunos casos las normas y las proclamas llegaron a confundirse como si fueran lo mismo; la carga de expectativas que se hacía recaer sobre las Constituciones resultaba excesiva, pues era imposible que la sola adopción de una nueva carta trajera aparejada la prosperidad general. Además, es seguro que por las condiciones de aislamiento y de analfabetismo, una gran parte de la población no se llegó a enterar siquiera de la Constitución que estaba en vigor, y muchos que supieron de su existencia no tenían una idea clara de su significado. Durante el siglo XIX las Constituciones fueron objeto de discusión sólo por parte de un pequeño sector informado, pero no de la sociedad en su conjunto. El extendido analfabetismo y las limitaciones en cuanto a comunicaciones mantenían los procesos de elaboración normativa como una actividad remota e imprecisa, en torno a la cual buena parte de la población apenas tenía noticia.

La interrupción de la vigencia de la Constitución de 1857, y su profunda mutación a partir de 1874, frente a la duración de la Constitución de 1917, debe decirnos algo. La primera no encontró soporte en la cultura constitucional de su época, en tanto que la segunda sí. Con relación a la Constitución de 1857, Emilio Rabasa planteó:<sup>1</sup>

...lo que no se encuentra en ninguna discusión ni en el espíritu de precepto alguno de la ley fundamental, es el estudio del pueblo para quien iba a dictarse ésta; en vez de hacer la armadura ajustándola al cuerpo que debía guarnecer, se cuidaba de la armonía de sus partes, de la gallardía de las proporciones, del trabajo del cincel, como si se tratase de una obra de arte puro, sin más destino que la realización de la belleza... Se trataba de hacer, como por encargo de la revolución (de Ayutla) una Constitución democrática para una república representativa popular federal... Todo era trabajo de gabinete para quien supiese lo que es una democracia...

Las palabras de Rabasa, aplicadas a la Constitución de 1857, deben leerse en sentido inverso con relación a la de 1917. El diferente contenido de ambas se debe a la diversa composición de las asambleas constituyentes. Los debates de la que sesionó en los años 1856 y 1857 dejan ver que se trató del Congreso más ilustrado que hemos tenido en la historia parlamentaria mexicana; los debates del que sesionó en los años

1 *La Constitución y la dictadura*, México, Revista de Revistas, 1912, p. 91.

1916 y 1917 muestran que se trató de la asamblea más representativa de cuantas hemos tenido en nuestra historia. En 1857 se produjo un texto pulcro que procuraba contener los excesos del poder presidencial; en 1917 se produjo un texto heterodoxo que ofrecía a la sociedad rural y a la incipiente clase trabajadora, instrumentos de defensa frente al abuso; en el decurso de los años se fueron adicionando otros preceptos concernientes al bienestar colectivo. La de 1857 fue una Constitución política; la de 1917 fue una norma clasista.

La visión marxista del derecho como superestructura impide examinar la naturaleza de las normas sociales de una Constitución. Incluso los esfuerzos de I. Stucka y de E. Pasukanis para atenuar las rigideces de la interpretación leninista, no pueden prescindir de identificar al derecho con los intereses de clase. En el caso de la Constitución de 1917 los contenidos clasistas ciertamente tuvieron una gran importancia, tanto por las disposiciones reivindicatorias cuanto por el fuerte matiz autoritario que imprimieron al ejercicio del poder, sobre todo del poder presidencial; pero esa norma suprema también incluye, desde su promulgación, una serie de disposiciones de naturaleza universal, concernidas con las libertades y la seguridad jurídica, que trascienden los solos intereses de clase. De ahí que el análisis marxista resulte inadecuado e insuficiente para aclarar la importancia de las normas sociales de la norma queretana. Lo que sí nos permite entender la función de la Constitución es el proceso de identificación social que generó.

Además del contenido programático, la Constitución de 1917 representó un avance histórico de gran magnitud, porque fue el primer texto fundamental que entró en la dimensión cultural del país. Todos los textos previos, por diversas razones, no llegaron a relacionarse con las pautas culturales nacionales. La Constitución de 1857 no conectó con la realidad, mientras que la de 1917 sí lo hizo, y permitió que por primera vez en la historia mexicana se desarrollara una cultura constitucional.

Entendemos por cultura constitucional el conjunto de ideas, convicciones, percepciones y tradiciones que determinan la organización y el funcionamiento de las instituciones. En este aspecto resultó crucial la política intensa de alfabetización llevada a cabo por el Estado mexicano, iniciada por José Vasconcelos en 1922, cuyo eje fue la escuela rural. Sin ese enorme esfuerzo, convergente con el inicio de una nueva constitucionalidad en México, la norma de 1917 habría quedado en la su-

perficie, y aun ofreciendo importantes elementos de interés social, pudo no haber llegado a sus destinatarios si no hubiera mediado la acción difusora de la escuela. Fue ahí donde la carta de Querétaro adquirió una nueva dimensión y entró a formar parte de la cultura nacional. Cuando la norma forma parte de la cultura, porque la comunidad la interioriza y la convierte en un patrón de referencia colectiva, deja de ser una superestructura y deviene en un elemento más que define al ente social.

#### IV. CAMBIOS CONSTITUCIONALES Y CULTURALES

Si la clave de la estabilidad de un texto constitucional está en su desarrollo como valor cultural, es necesario saber qué pasa cuando se produce un proceso de cambios. La norma está sujeta a modificaciones formales, que son más o menos sencillas, pero los elementos de la cultura evolucionan en términos sincrónicos o diacrónicos con relación a la norma. En el caso de ser diacrónicos, puede ocurrir que en el orden cultural se experimenten cambios antes que en la norma, o que la cultura incorpore progresivamente las transformaciones previas.

Aquí llegamos al punto de distinguir entre la reforma constitucional como posibilidad o como necesidad. Cuando esa reforma atañe a la organización y al funcionamiento de las instituciones públicas se le puede denominar “reforma del Estado”. Se requiere determinar si la reforma obedece a alguna de las siguientes perspectivas: un divertimento académico; una invención mediática para cuestionar la situación imperante; una exigencia de grupo para encontrar acomodo; una acción de partido para apropiarse de un tema sensible; una opción diversiva de los gobernantes para distraer a la sociedad de otros problemas; una estrategia política para deslabonar presiones; o una política de Estado para consolidar las instituciones democráticas. Sólo en este último caso se está ante una reforma del Estado.

La expresión “reforma del Estado” puede ser polémica. Por eso conviene atribuirle un significado inteligible: reforma institucional para la consolidación de la democracia. En estos términos, la reforma del Estado también puede ser considerada como un correlato de la cultura democrática que se ha desarrollado en el país. Y aunque la sociedad no la identifique como un concepto general ni con determinadas instituciones en particular, es probable que la plantee como un haz de expectativas



y demandas intuidas colectivamente que se sintetizan en dos grandes rubros: ejercicio honesto del poder y preservación de las libertades individuales y públicas. Este último aspecto incluye la seguridad jurídica que a su vez comprende la seguridad física de las personas y de su patrimonio. Si aceptamos que la sociedad está interesada en esos dos objetivos, podremos decir, con relación a las posibles perspectivas apuntadas más arriba, que la reforma del Estado debe constituir una política de Estado, y ninguna otra cosa. Si la sociedad desea, exige incluso, que el poder público actúe de manera honesta y que las libertades no sufran merma, tenemos que entender que la reforma es necesaria.

A partir del reconocimiento del derecho al sufragio de la mujer, la Constitución ha incorporado una serie de reformas concernidas con la democracia electoral. El resultado ha sido el esperado: los procesos electorales han dejado de ser el eje de la discusión política; la solidez de los órganos competentes, la conducta de los agentes políticos y la actitud de la sociedad, permiten que podamos hablar de una nueva cultura electoral en México. Las experiencias de fraude electoral están documentadas a partir de 1829, de manera que nos llevó más de un siglo y medio superar y revertir esa ominosa realidad política. Pero queda pendiente complementar la democracia electoral con la democracia institucional. Si bien las pautas de conducta en materia de elecciones ya cambiaron, está prácticamente intacto el aparato institucional que confiere una clara prevalencia al poder del gobierno sobre el poder de los representantes de la nación. Y mientras esto siga así, ni la honestidad ni las libertades estarán adecuadamente aseguradas.

La percepción generalizada de honestidad está vinculada con el ejercicio controlado del poder. Es muy conocida la tesis del historiador inglés Dalberg, en el sentido de que el poder tiende a corromper, “y el poder absoluto corrompe absolutamente”.<sup>2</sup> Aunque Acton se refería en su carta al poder espiritual derivado de la infalibilidad papal preconizada por Pío IX desde 1846 (encíclica *Qui pluribus*) y adoptada en el Concilio Vaticano I de 1870, su afirmación es frecuentemente invocada con relación al poder político. Desde esta perspectiva sería hiperbólico decir que el poder presidencial es o ha sido absoluto; por definición el poder político absoluto no existe. La naturaleza agonal de todos los procesos políticos

<sup>2</sup> Creighton, Louise, *Life and Letters of Mandell Creighton*, Londres, Longmans, Green & Co., 1904, t. I, p. 372.

explica que frente al poder presidencial siempre hayan existido otros órdenes de poder, como los ampliamente estudiados por Manuel García Pelayo, que lo contrarrestaban, lo cuestionaban o al menos se resistían a acatarlo, así fuera ocasionalmente. En la actualidad, y ya como parte de la constelación de poderes constitucionalmente existentes, debe registrarse la presencia de un sistema de partidos, de garantías para los medios de comunicación, y de un Congreso que, con sus limitaciones, se hace presente. La sociedad, por su parte, está crecientemente atenta al quehacer público. A pesar de ello, subsisten amplias zonas de autoritarismo que encuentran apoyo en la estructura constitucional del poder. Por eso, por ejemplo, no fue posible evitar que se produjera un manejo cuestionable del rescate bancario después de la crisis económica de 1995.

Las libertades, por su parte, se apoyan en una serie de garantías constitucionales que asignan un papel relevante al aparato jurisdiccional federal y local. Formalmente con eso sería suficiente; pero en un Estado de derecho es necesario que también existan instrumentos que permitan verificar que todos los órganos del Estado actúen dentro de su ámbito de competencia. El sistema de libertades está directamente relacionado con la capacidad constitucional de los órganos del poder para controlarse de manera recíproca y eficaz; de otra suerte subsiste el riesgo de desbordamientos en el ejercicio del poder que llevan a sus titulares a excederse o a desviarse con relación a sus facultades constitucionales, y a incumplir sus responsabilidades.

Por su naturaleza agonística, el poder genera enfrentamientos. Quienes luchan por permanecer en el poder o por acceder a él, sólo disponen de dos instrumentos a su alcance para alcanzar sus objetivos: los que ofrece la fuerza (política, económica, religiosa, social, mediática, militar, por ejemplo), y los que proporciona el derecho. El derecho, por su parte, no excluye que los instrumentos fácticos sean utilizados, pero al menos ofrece reglas para la contención que, cuando son cumplidas, aseguran que no serán rebasados ciertos límites razonables y previsibles.

Cuando frente al poder presidencial sólo existe la posibilidad de adoptar medidas no reguladas, se vive en condiciones institucionalmente precarias. Éste es, precisamente, el tipo de problemas que el constitucionalismo ha pretendido resolver en todas sus fases históricas. El cambio cultural que exige soluciones de derecho para las que habían sido cuestiones de facto, ya está dado en México. Así no se disponga de evidencias

empíricas directas para demostrar esa actitud generalizada, la conducta electoral de la sociedad es un factor suficiente para indicar un giro significativo en la percepción de las instituciones democráticas.

## V. CAMBIO CONSTITUCIONAL Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

Los factores socialmente intuidos de consolidación democrática exigen una serie de definiciones constitucionales que incluyen normas programáticas, correspondientes a un nuevo pacto social, y normas orgánicas, concernientes a los órganos del poder, en cuanto a su estructura, funcionamiento, instrumentos de control y relación con la sociedad. El constitucionalismo ha aportado soluciones para los problemas del poder que no pueden ser revertidas, aun cuando exista una vigorosa tendencia en el sentido de desmontar el aparato del Estado.

La experiencia demuestra que tantas veces como se prescinde del Estado, es sólo para dar lugar a un nuevo capítulo en el que se hace necesaria su presencia. Los más recientes desarrollos, a partir de la crisis que resultó con motivo del atentado terrorista del 11 de septiembre, en Nueva York y Washington, hacen evidente que la presencia del Estado puede adquirir una nueva dimensión. El riesgo consiste en que, al invertirse el sentido de la acción estatal, se regrese a un estatismo absorbente del que resulten peligros para la sociedad. Un resurgimiento del Estado invasivo reduce las posibilidades de control político de los agentes del poder y amenaza al sistema de libertades. Dejar sin respuesta ese problema plantea riesgos para cualquier sistema constitucional, y en especial para uno donde se vive un proceso de consolidación democrática, como el mexicano.

Los sistemas constitucionales tienen que hacer frente a los nuevos problemas para el Estado. La dirección de la vida colectiva de un país depende de la manera como cada sociedad organice al Estado: puede realizarse con amplias garantías para las libertades individuales y públicas, o puede ejercerse de manera tiránica. El tema de la forma del Estado ha quedado opacado en las últimas décadas porque los ataques al Estado adquirieron un carácter indiscriminado. Se ha llegado a perder de vista que el Estado, por sí solo, carece de virtudes o defectos; unas y otros corresponden a cada tipo de Estado en particular. Para quienes esa diferencia pasa inadvertida, también sobra hablar de reforma del Estado.

Existen numerosas pruebas de que el mercado no puede remplazar al Estado y que se ha ido demasiado lejos en el proceso de dismantelarlo. Será contraproducente seguir reduciéndolo, porque las sociedades prescindirían del más eficaz instrumento para resguardar sus intereses, y será peligroso no reformarlo, porque podrá volver a adquirir las dimensiones hipertróficas que lo convierten en enemigo, incluso en verdugo, de las libertades. Esto es especialmente importante para México.

Las discrepancias actuales se producen entre quienes abogan o simpatizan por la vuelta a un presidencialismo plebiscitario, constitucionalmente posible todavía, y quienes consideran que existen las condiciones culturales y políticas para una reforma del sistema presidencial. La debilidad política de un presidente siempre será circunstancial, en tanto que la estructura jurídica que lo soporte no varíe. La inercia generada por el sistema constitucional vigente conduce más fácilmente a la restauración del ejercicio autoritario del poder que al establecimiento espontáneo de equilibrios democráticos.

La política del compromiso transitorio no es por sí sola una garantía de cambios institucionales. Esos compromisos pueden contribuir a cambios de mayor calado, pero por sí solos no bastan. Las medidas acordadas entre agentes del poder pueden abrir las posibilidades de modificaciones normativas relevantes, pero, por su naturaleza aleatoria y lábil, también pueden significar sólo un aplazamiento de la restauración del poder asimétrico por parte del gobierno. Sólo los cambios institucionales y por ende culturales, pueden ofrecer márgenes razonables de seguridad en cuanto a la dirección de un sistema político.

Las instituciones vigentes serán tanto más disfuncionales cuanto mayores sean las tensiones que deban soportar. La rigidez de un gobierno constitucionalmente concebido como unipersonal, significa un riesgo de endurecimiento; las restricciones del sistema representativo, que entre otras cosas no permiten la reelección de los legisladores, miniaturizan las relaciones entre la sociedad y sus representantes; la falta de garantías democráticas en la vida interior de los partidos políticos afecta su funcionamiento y perjudica su imagen pública; la carencia de nuevas instituciones en materia social, dificultan el manejo de una potencial crisis de empleo, cuya dimensión futura no es previsible; la ausencia de un pacto de Estado que aglutine a todas las fuerzas políticas en torno a

algunos objetivos centrales, cuya consecución quede substraída a las pugnas cotidianas, genera incertidumbre.

En cuanto al presidente de la República, la Constitución presenta dos problemas fundamentales: la concentración del poder en el presidente, y la excesiva duración de su mandato.

Como se ha dicho más arriba, la estructura constitucional del poder en México está concebida en torno a la figura dominante del presidente de la República. De acuerdo con el artículo 49 de la Constitución “el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”. Más adelante el adjetivo “supremo” se reserva para el Ejecutivo. El artículo 80 dispone: “se deposita el Supremo Poder Ejecutivo en un solo individuo, que se denominará ‘Presidente de los Estados Unidos Mexicanos’”.

Ese artículo 80 tiene dos implicaciones relevantes: establece una diferencia entre el “supremo” Poder Ejecutivo y los otros dos poderes, y concentra ese poder, “supremo”, en una sola persona. Veamos ambas implicaciones. En una Constitución las palabras no están puestas al azar y deben leerse tal como se quiere que se entiendan. “Supremo” significa, literalmente, que no tiene superior. Al omitirse esa calificación por cuanto los otros dos poderes, se dejó ver que no son iguales. ¿Se trató de un error inocente? No lo creo así, y lo demuestra la evolución de las instituciones y de los conceptos.

Desde 1814 la Constitución de Apatzingán aludía a las “supremas autoridades”, compuestas por el supremo gobierno, el supremo Congreso y el Supremo Tribunal. No había distinción jerárquica entre los tres órganos del poder. La diferenciación apareció cuando la siguiente Constitución, de 1824, introdujo el sistema presidencial entre nosotros. En el artículo 74 de esa Constitución se estableció la misma fórmula del actual artículo 80 (supremacía del poder unipersonal), mientras que los otros dos poderes perdieron el adjetivo. Al cabo de las décadas, la más democrática de nuestras Constituciones, la de 1857, corrigió la asimetría y restituyó el calificativo “supremo” al Legislativo, conservándolo también para el Ejecutivo y, para evitar una tautología, lo tuvo por implícito al calificar como “suprema” a la Corte.

Pero, como ya se dijo, la Constitución fue prontamente desconocida por el presidente Ignacio Comonfort, quien consideró excesivas las facultades atribuidas al Congreso. Más tarde el presidente Benito Juárez

intentó modificar la Constitución al margen del procedimiento que ella misma establecía. No lo consiguió, pero dejó un proyecto que hizo suyo el presidente Sebastián Lerdo de Tejada. Cuando al fin la Constitución fue adicionada, en 1874, para restablecer el Senado y con ello dividir y debilitar al órgano de representación nacional, también se tuvo el cuidado de suprimir el adjetivo “supremo” referido al Congreso. Lerdo era un hombre ilustrado y sabía que las palabras están hechas para significar lo que dicen; no fue, por ende, un cambio inocente sino perfectamente deliberado. Desde entonces el presidente es, constitucionalmente, el depositario personal y único de un poder calificado como supremo. Mientras que los poderes Legislativo y Judicial tienen naturaleza colegiada, el Ejecutivo la tiene unitaria. En México el gobierno es, constitucionalmente, unipersonal, con los problemas que esto ha implicado en el pasado y los riesgos que puede implicar en el futuro. Los presidentes, según el talante autocrático o democrático que los caracterice, pueden matizar o acentuar el alcance de sus facultades, porque en términos de derecho son los depositarios exclusivos de un poder supremo.

Cuando se advierte este fenómeno de nuestra realidad constitucional se comprende que los presidentes no admitan reformar la Constitución en ese punto, y que la democracia no acabe de consolidarse. Se trata de intereses en conflicto. Es cierto que podemos avanzar mucho si se fortalece al Congreso, pero correremos el riesgo de tener dos tipos de instituciones coexistiendo en un mismo tiempo y espacio: una de origen y funcionamiento democrático, y otra de origen democrático pero de funcionamiento autocrático. Esta contradicción hace que la democracia se quede en la dimensión electoral, pero no se transforme en una expresión institucional completa.

Es un hecho histórico que los presidentes se adaptan muy rápidamente a su *status* jurídico y político. Si no tienen una firme convicción ética y republicana, pueden sucumbir ante la tentación patriarcal y aun patrimonial del poder. Su presencia tiende a tornarse grandilocuente y su imagen domina la escena política completa. Mientras que la composición plural del Congreso y la naturaleza colegiada de la judicatura no permiten atribuir las decisiones a una sola persona, la estructura unipersonal del gobierno convierte a los secretarios en meros auxiliares del presidente, en cuyo nombre y por cuya autorización se actúa.

En un sistema político muy competitivo la selección natural de los titulares de los ministerios por lo general apunta hacia los más competentes; pero en un sistema político acomodado a los requerimientos personales del titular del poder, los procesos de designación obedecen a otras reglas. Según la disposición presidencial serán los colaboradores que lo acompañen. Si el presidente tiene sentido del equilibrio político, conoce la historia del país, respeta ciertas prácticas profesionales y admite sus propias limitaciones, se inclina por convocar a quienes garantizan un mínimo de resultados. Si el presidente prefiere la comodidad que ofrecen los amigos, recela de la inteligencia o desdeña la experiencia ajena, se inclina por invitar a los que ofrezcan menor resistencia a su mando. Entre estos dos extremos se han movido los presidentes mexicanos en las últimas décadas. La naturaleza poco competitiva del sistema mexicano les permitía designar con libertad casi irrestricta.

Con excepción de lo previsto en el artículo 29 constitucional para el caso de suspensión de garantías, el gabinete es una figura constitucionalmente inexistente en México. Conforme con la Constitución nuestro sistema presidencial es altamente centralizado. Los secretarios son sólo eso, depositarios de la confianza del presidente, pero no responsables políticos de su propia gestión; el gabinete carece de entidad jurídica y política. Hemos dicho que la hipertrofia presidencial tiene raíces históricas, causas políticas y culturales, pero también resulta del diseño constitucional. En las condiciones políticas de un país en proceso de consolidar la democracia, el hecho de que prevalezca la inmutabilidad del poder presidencial no significa que la sociedad lo acepte como un hecho ineluctable.

Es un mito que sólo en el sistema parlamentario hay responsabilidad política de los ministros. Esta responsabilidad existe también en un número creciente de sistemas presidenciales, para aliviar la presión que se ejerce sobre los presidentes pero sobre todo para atenuar la concentración del poder en una sola persona y para integrar en el gabinete a fuerzas políticas representativas que permitan gobernar de manera eficaz. Es un error conservar un esquema que funcionaba cuando el poder presidencial era omnímodo. Por eso la reforma del Estado implica tener un verdadero gabinete cuyo coordinador e integrantes apliquen y expliquen las políticas del gobierno. La reforma no puede implicar la debilidad de un órgano del poder, sino la garantía del ejercicio razonable del poder. Y

esto sólo es posible cuando se superan los factores constitucionales que propician relaciones asimétricas entre los órganos del poder.

Cuando se alude a los casos de Argentina y Perú, para señalar la inoperancia práctica de la figura del jefe de Gabinete, no se toman en cuenta las condiciones en que esas figuras funcionan. En el caso de Perú se registra la mayor concentración posible de autoridad en el presidente, pues es jefe de Estado y de Gobierno, y “personifica a la nación” (aa. 110, 121 y 122), además. La naturaleza plebiscitaria de la presidencia se acentúa por el sistema electoral de doble vuelta (a. 111), con lo que tiende a aumentar la tensión entre un presidente sin mayoría congresual y el Congreso<sup>3</sup>. En Argentina la creación del jefe de Gabinete fue el resultado de una intensa negociación política que culminó con el llamado “Pacto de Los Olivos”,<sup>4</sup> pero no se cuidaron las interacciones negativas de las normas, de suerte que la designación y remoción del jefe de Gabinete correspondió, “por sí solo”, al presidente (a. 99, 7), cuya base plebiscitaria de elección a dos vueltas también quedó establecida (a. 94).

Otras formas de coordinación están previstas en Chile (a. 33), donde el presidente puede encargar a alguno de los ministros esa función y las relaciones con el Congreso. En Venezuela el presidente puede designar un vicepresidente (aa. 236, 3, 238, 239) para que lo auxilie en las labores de coordinación del gobierno, sin posibilidad constitucional de sucederlo en el cargo en caso de falta absoluta del presidente. En ambos casos tampoco se trata de figuras que estén dando resultados; en el primero porque es potestativo del presidente encargar la coordinación a un ministro, y en el segundo por las particulares características de ejercicio de la presidencia de su titular.

Con relación a otros sistemas latinoamericanos, el Consejo de Ministros está constitucionalmente previsto en Bolivia (artículo 85), Brasil (artículo 76), Costa Rica (artículo 130), El Salvador (artículos 150, 166), Guatemala (artículo 182), Panamá (artículos 170, 194), Paraguay (artículo 243), Perú (artículos 119, 121), Uruguay (artículos 149) y Venezuela (artículos 225, 242). En estos casos el Poder Ejecutivo recae en

<sup>3</sup> Cfr. García Belaúnde, Domingo, “La nueva Constitución del Perú”, *La Constitución peruana de 1993*, Lima, Editora Jurídica, 1994, p. 27; Fernández Segado, Francisco, “El nuevo ordenamiento constitucional del Perú”, *La Constitución peruana de 1993*, Lima, Editora Jurídica, pp. 80 y ss.

<sup>4</sup> Véase Alfonsín, Raúl, *Democracia y consenso*, Buenos Aires, Ediciones Corregidor, 1996, esp. pp. 296 y ss.



el presidente y en los ministros, aun cuando éstos dependan de él. Lo relevante es que no se presenta la concentración del poder en una sola persona. Por otra parte el Congreso interviene en la designación y en la remoción de los ministros en Uruguay (aa. 174, 175) y en la remoción en Venezuela (a. 246).

Los ejemplos anteriores ilustran que el sistema presidencial es compatible con la presencia de un Consejo de Ministros, con un coordinador de los ministros y aun con procedimientos de confianza que lleven a la remoción de los ministros por parte del Congreso.

En cuanto a la duración del mandato del presidente en México conviene tener los antecedentes del actual periodo presidencial de seis años. El 3 de octubre de 1927 fueron asesinados en Huitzilac el general Francisco Serrano y numerosos partidarios suyos. Siete días más tarde en el Senado fue presentada una iniciativa para que el periodo presidencial se ampliara de cuatro a seis años, y el 13 de octubre, con dispensa de todos los trámites, el Senado la aprobó sin discusión y por unanimidad.

En la Cámara de Diputados también hubo unanimidad, pero se adujeron razones que vale la pena recordar. Mientras que el dictamen de los senadores fue de un solo párrafo, estrictamente de procedimiento, en la Cámara fueron más explícitos y nos legaron las razones que tuvieron en cuenta para ampliar el periodo presidencial. He aquí algunos de sus argumentos:

...cada vez que se inician los trabajos para la renovación del Poder Ejecutivo... el gobierno... tiene que desatender la resolución de otros problemas nacionales... ya que los movimientos armados, además de las vidas que cuestan al país producen una serie interminable de trastornos de orden moral y en el material.

Éste era el argumento contra la violencia electoral.

Pero había otra tesis, también interesante: “en nuestro sistema de gobierno el presidente de la República representa la fuerza moral y unificadora de las instituciones, y es el guía del país, porque el pueblo puede llegar a creer en un partido, pero con más frecuencia cree y deposita “su confianza en un hombre”. Por eso, abundaba, “es absolutamente indispensable que el ciudadano que ocupe el cargo de presidente tenga tiempo de desarrollar su programa de gobierno”. Párrafos después el dictamen subrayaba que “nuestro sistema no es tan coordinado que pueda

suministrar una educación suficiente a los aspirantes a la presidencia de la República o que haga que sea absolutamente necesario que éstos deban tener amplia experiencia en la cosa pública”.

No hubo debate propiamente dicho. Todos los oradores hablaron en pro del dictamen. Las más importantes intervenciones corrieron a cargo de Antonio Díaz Soto y Gama y de Vicente Lombardo Toledano. El primero, sin ambages, dijo: “mediante el transcurso de un corto periodo se interrumpe la obra del director, la obra del caudillo, la obra del estadista, la obra del hombre providencial, la obra del hombre eje, la obra del hombre conductor”. Y concluía: “apliquemos el remedio: seis años de gobierno para que el general Obregón desarrolle la política que él inició”. Lombardo también fue categórico: “Si el país necesita paz... si este es el anhelo supremo de todos los mexicanos, si la Constitución viene a ser un obstáculo, reformemos la Constitución para que la nación pueda vivir de acuerdo con sus propios anhelos”.

Como se puede ver, los argumentos tuvieron un carácter estrictamente personalista. No importaban los partidos, no contaban los programas institucionales y no era necesaria la democracia, pues para eso estaban los hombres providenciales. Aunque la reforma fue aprobada seis meses antes de las elecciones, en ambas cámaras se declaró que el triunfador sería Obregón. Independientemente de lo que pueda pensarse de los reformadores de la Constitución en 1927, lo que no puede ponerse en duda es que sabían lo que hacían: construyeron una sólida plataforma para el presidencialismo exacerbado. Los efectos constitucionales del periodo sexenal correspondieron exactamente a lo que se proyectó: que todo el proceso político girara en torno al presidente, por encima de los partidos, de los órganos de representación y del sistema federal. Para dar coherencia al esquema autoritario, en 1942 se reformó nuevamente la Constitución para que los periodos de los gobernadores también pudieran ser de seis años.

Al mediar el siglo XIX, el juez y profesor universitario Joseph Story (p. 93) formuló el axioma conforme con el cual, para asegurar el equilibrio en los sistemas representativos: mientras más fuerte es un poder más corta debe ser la duración de su titular, y mientras más débil es, más amplio debe ser su ejercicio, que complementó diciendo (p. 378) que el periodo presidencial no debe ser tan largo que “ponga en peligro los intereses del pueblo, ni tan corto para debilitar al Poder Ejecutivo”.

En México se tomó la dirección opuesta: se amplió el periodo del poder más fuerte y, al principio, se mantuvo aún más corto el de los legisladores. No fue sino hasta 1933, al prohibirse su reelección inmediata, cuando pasó a tres y a seis años, respectivamente, el periodo de los diputados y senadores. Aunque en apariencia se extendió el ejercicio de los legisladores, se cancelaron sus posibilidades de permanencia y los transformaron en aspirantes a cargos de designación presidencial al término de sus periodos. Fue una forma dura de imponer la disciplina en el Congreso.

El verticalismo político vivido durante décadas guarda relación directa con esas reformas constitucionales. Lo que desde entonces ha contado es el “programa”, o llanamente dicho, la voluntad de los presidentes. El objetivo combinado de las reformas de 1928 y de 1933 fue acentuar la dependencia política de los partidos y del Congreso, y lo consiguieron por mucho tiempo. Esas reformas, que sirvieron para cimentar la hegemonía, dificultan actualmente consolidar la democracia.

Es evidente que deben realizarse muchos otros cambios; entre los que resulta fundamental la reelección de los legisladores. No debe perderse de vista que las relaciones entre los órganos del poder corresponden a un equilibrio muy delicado, de manera que si en las condiciones actuales de centralización de las facultades del gobierno en una sola persona, se le dieran mayores facultades políticas al Congreso, se podría acentuar la respuesta autoritaria del presidente. La asimetría no se resuelve incrementando el poder de un órgano democrático para hacer frente a otro órgano del poder cuya construcción originaria se mantiene intacta. La única reforma viable consiste en colocar a ambos órganos del poder en una relación simétrica que necesariamente genera nuevas conductas políticas.

Transformar la estructura del poder no significa debilitar a uno o a todos sus órganos, particularmente al de gobierno. La tendencia a empuqueñecer el Estado o a reducir las facultades de sus órganos, no constituye una opción adecuada para preservar los equilibrios en una comunidad política. Las funciones sociales y políticas no se pueden suprimir pero sí se pueden transferir, por lo que al disminuir las facultades de un órgano con relación a determinadas funciones, lo único que se hace es asignarlas a otros ámbitos, por lo general del poder privado, con lo que se substrahe al control político lo que es del interés general.

Debilidad y democracia no son términos correlativos. Por el contrario, la organización democrática del poder es de una gran fortaleza porque se apoya en las decisiones y en el consentimiento temporal, libre, informado, responsable y deliberante de la comunidad política. La experiencia demuestra que las autocracias sólo son “fuertes” en apariencia. Por eso el argumento de la limitación del poder presidencial apunta hacia una dirección equivocada. El objetivo no debe ser poner al presidente a la defensiva porque se le quiera restar poder político, sino racionalizar el ejercicio de su poder. El concepto de racionalidad hace inoperante la disyuntiva constitucional entre gobierno fuerte o débil. Es una categoría diferente, conforme con la cual el baremo para medir la eficacia del gobierno no guarda relación con la mayor o menor fuerza de la institución, sino con la mayor o menor racionalidad con que la institución funciona.

Si ante un Congreso renovado en su organización y en sus funciones de control político se reforma la estructura del gobierno, será posible consolidar la democracia en México; pero si sólo se introducen reformas democráticas en el Congreso, dejando intacta la configuración constitucional del órgano Ejecutivo del poder, muy bien podrá ocurrir que las tensiones políticas acrezcan y que sobrevengan el enfrentamiento y la paralización de las instituciones.

## VI. PROPUESTAS DE CAMBIOS CONSTITUCIONALES

Idealmente conviene adoptar reformas que garanticen relaciones simétricas entre los órganos del poder. Un diseño institucional configurado en esos términos tiene la ventaja adicional de que desencadena nuevas sinergias que hacen posibles nuevas reformas, con lo cual se inicia un verdadero proceso de reforma del Estado. No desarrollaré las razones por las que propongo aquí estas reformas, porque los argumentos están ampliamente tratados en otros textos.<sup>5</sup>

Si lo que interesa es consolidar la democracia, es indispensable generar una relación simétrica. De no ocurrir así, toda reforma estará destinada a fracasar. En el caso de las relaciones entre el gobierno el Congreso debe tenerse cuidado de no acentuar las notas democráticas de uno de

5 Véase Valadés, Diego, *Constitución y democracia*, México, UNAM, 2001.

esos órganos si a la vez se conservan elementos autoritarios en el otro. Si así se hace, existe una elevada posibilidad, acreditada por la recurrencia histórica de esos fenómenos, de que las instituciones no colaboren entre sí, y propendan al enfrentamiento. Esos enfrentamientos se resuelven por la prevalencia de alguno de los contendientes en perjuicio del otro. No se trata de una opción satisfactoria desde el punto de vista del interés democrático. Por lo mismo, es necesario que el diseño institucional propicie una relación simétrica, a partir de que también haya simetría en el funcionamiento democrático de ambos órganos del poder.

Las medidas que pueden acentuar los rasgos democráticos del Congreso son: la posibilidad de reelección de los legisladores y el fortalecimiento del servicio civil de carrera del Congreso. Otras medidas, como la composición del Congreso, la ampliación de las facultades de ambas cámaras, para que los diputados participen en la ratificación de los tratados y los senadores en la aprobación de los presupuestos, son aspectos que pueden corresponder a una segunda generación de reformas.

Las medidas que pueden imprimir rasgos democráticos a la presidencia son: integración de un gabinete, con un coordinador; una relación cercana con el Congreso, fundamentalmente por la ratificación de los integrantes del gabinete, por su asistencia regular a las sesiones del Congreso para responder preguntas y atender interpelaciones, y el servicio civil de carrera de la administración pública federal. Otras cuestiones, como la excesiva duración del periodo presidencial y el consiguiente ajuste en los procesos electorales para suprimir la elección intermedia de diputados, pueden dejarse también para la segunda generación de reformas.

Lo importante es que, al reformarse el poder no se haga de una manera que auspicie nuevas tensiones que difícilmente puedan ser absorbidas por las instituciones democráticas, y que generen una creciente presión autoritaria. Si el diseño no corresponde a unos objetivos claramente advertidos, el riesgo de fracaso es elevado. Es obvio que las posibilidades de un diseño equilibrado son limitadas cuando por todos los elementos de juicio disponibles es previsible que, en el caso de que realmente haya una reforma del Estado, se tendrá que pactar entre agentes políticos con intereses disímiles y con una percepción heterogénea de la política y de la Constitución.

En tanto que la forma contemporánea de construir instituciones es el consenso entre los agentes del poder, cabe esperar que por lo menos se

produzcan dos circunstancias: que esos agentes sepan diferenciar las reformas de primera y segunda generación, y en todo caso las pacten en un orden de prelación adecuado, y que además de los criterios políticos, admitan también criterios técnicos, al menos para que adviertan las ventajas y desventajas del tipo de instituciones que piensen adoptar.

## VII. CONSIDERACIONES FINALES

En la nueva configuración constitucional deben tenerse en cuenta dos características fundamentales del constitucionalismo: el equilibrio institucional y la garantía para las derechos fundamentales. El equilibrio requiere de mecanismos eficaces que permitan controlar, sin bloquear, el ejercicio del poder que corresponde a cada órgano, y eso sólo es posible cuando el poder se ejerce por órganos que guardan entre sí una relación simétrica. Por otro lado, sólo el ejercicio controlado del poder garantiza los derechos fundamentales. Esta garantía es el objetivo de la organización constitucional del poder, y confiere un sentido práctico al principio de la soberanía popular. Por eso cuando se plantea la posibilidad de restringir ese principio, en aras de un engañoso concepto de mundialización o globalización, lo que se pone en riesgo es el argumento que da sustento a los derechos fundamentales. La idea del equilibrio es clásica. Las primeras líneas de *La Política* son por demás explícitas: “cada Estado (*polis*) es una forma de asociación, y toda asociación se instituye para alcanzar un bien”. No hubo, ni hay, una sola teoría que explique los fines del Estado en la que se postule que el objetivo sea el sometimiento a la arbitrariedad representada por el poder sin control.

La voz “constitución” fue utilizada en Roma para significar los actos legislativos de los emperadores, y más tarde por la Iglesia católica como equivalente y reglamentos; en la baja Edad Media reapareció como un instrumento legal de la monarquía y fue utilizado por primera vez para denotar “el conjunto del aparato jurídico del Estado” por el obispo Hall, en Inglaterra, en 1610, coincidiendo con el uso que ya le daban juristas e historiadores franceses de los años quinientos.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> McIlwain, Charles Howard, *Constitucionalismo antiguo y moderno*, Buenos Aires, Nova, 1958, pp. 36 y ss., 110 y ss.

A pesar del significado restrictivo vigente en el derecho romano, ya Cicerón había empleado la voz “constitución” en un sentido moderno; muy probablemente fue el primero en hacerlo.<sup>7</sup> Para Cicerón resultaba convincente la monarquía, aunque de inmediato matizaba y agregaba que “mejor que ella sería la forma de gobierno que se presente equilibrada y templada con las tres óptimas formas de poder”. Esas formas son: el poder del monarca, de la aristocracia (*optimates*), y el “de la multitud”. La integración de esas tres formas en una sola es lo que caracteriza la Constitución de la República. En esta “Constitución armónica y suavemente templada” no hay excesos de los reyes que deriven en tiranía, de los *optimates* que devengan en facción ni del pueblo que degeneren en anarquía; esa constitución, dice Cicerón, asegura la igualdad y la estabilidad.

No puede pensarse en un concepto clásico más cercano al constitucionalismo moderno, en cuanto a la regulación del poder y de sus relaciones con la sociedad, que la sustentada por el jurista romano en el año 51 a. C. Es comprensible que los primeros en aludir a la Constitución no hayan mencionado a Cicerón, porque el texto de *La República* estuvo perdido desde el siglo XII, y sólo fue redescubierto en 1820 e impreso por primera vez en Alemania en 1822. En el concepto ciceroniano de Constitución hay una clara preocupación por el equilibrio en las funciones del poder como condición para contenerlo en sus límites y evitar así la afectación de la libertad. Ésta es una de las características medulares del Estado de derecho, que como concepto surge en Alemania a principios del siglo XIX (Welker, en 1813; Von Aretin, en 1824; Von Mohl, en 1829) y que se funde con los principios del constitucionalismo. Lo que falta en el concepto ciceroniano con relación al constitucionalismo moderno es la idea de soberanía. Pero esta idea sólo fue posible como resultado de la experiencia jurídica medieval, como demuestra Fioravanti.<sup>8</sup>

Cicerón era un erudito que tenía un conocimiento muy preciso del pensamiento griego. Por eso, en la ascendencia de su ideas encontraremos que si el vocablo lo acuñó él, su concepto de Constitución procede de Grecia. Aristóteles utilizó la voz “*politeia*” en un sentido similar al que atribuimos a “Constitución”, como un instrumento que establece la or-

<sup>7</sup> *La República*, I, 45

<sup>8</sup> Fioravanti, Maurizio, *Costituzione*, Bolonia, Il Mulino, 1999, esp. pp. 33 y ss.

ganización y el ejercicio del poder y la unidad de la *polis*, y que fija las bases que permiten la homogeneidad en el comportamiento de los ciudadanos. La definición aristotélica<sup>9</sup> es precisa: “una Constitución *politeia* es la organización del poder dentro de la ciudad que fija el modo de distribuirlo y determina quien ejerce el poder soberano en el Estado así como cuales son los fines de cada comunidad”. A continuación apunta que las leyes derivan de las Constituciones, y no éstas de aquéllas; por consiguiente “las leyes son diferentes de las Constituciones y regulan cómo deben gobernar los magistrados y cómo han de vigilar a quienes las transgreden”.

Puede verse que en Grecia había una idea de la Constitución y sin duda, tuvo en cuenta Cicerón para acuñar el concepto asociado a la voz. Sin embargo, lo que escapó a Cicerón fue el principio de soberanía que ya aparecía esbozado por Aristóteles, y que todavía no ha sido explorado a fondo. La voz *politeuma* corresponde a un concepto complejo. En griego moderno equivale a cultura, pero Jaeger (p. 368) observa que en el periodo clásico denotaba la fuerza de una sociedad dinámica.

Aristóteles no desarrolla el concepto de *politeuma* tan claramente como el de Constitución. En la traducción de diversos fragmentos aparece con significados equivalentes, pero no unívocos. Por ejemplo, Aubonnet le atribuye el significado de autoridad suprema (1278 b), autoridad soberana (1279 a), poder político (1283 b), y conjunto “ciudadanos elegibles para la magistratura” (1305 b). Gómez Robledo le da el significado de soberanía (1283 b) y Rackham el de poder político (1301 b); ambos lo entienden como “poder supremo” (1278 b, 1279 a). Aubonnet, Barker, Gómez Robledo, Rackham y Samaranch coinciden en algunos fragmentos. Por ejemplo en 1293 a, los tres utilizan la voz “soberanía” cuando Aristóteles formula una idea fundamental, luego retomada por el contractualismo: la soberanía recae en la ley, no en el hombre. Aunque se trate de un término en apariencia multívoco, siempre aparece referido a una misma realidad: el poder más elevado (1279 a, 1283 b, 1293 a). Las posibles contradicciones surgen cuando ese poder aparece adscrito a la clase dirigente (1297 b, 1301 b, 1303 b, 1306 a, 1332 b), o se atribuye al pueblo (1305 a, 1308 a).

Los conceptos de Constitución, constitucionalismo y Estado constitucional siguen siendo objeto de reelaboración. Por su naturaleza, son con-

<sup>9</sup> *Política*, 1289 a.



ceptos abiertos que seguirán sujetos a nuevas inclusiones, correcciones y precisiones, en correspondencia con el fenómeno dinámico y proteico que les concierne: las formas de organización del poder y de protección de los derechos fundamentales, individuales y colectivos. Lo que me interesa subrayar es que, desde sus primeras formas de expresión, las preocupaciones por la organización del Estado adoptaron un denominador que ha sido una especie de hilo conductor a lo largo de los tiempos: la idea de simetría.

Todos los modelos constitucionales representan la búsqueda de soluciones que aseguren relaciones simétricas entre los órganos del poder. Cuando las Constituciones están mal construidas y los órganos del poder se bloquean entre sí, o alguno de ellos prevalece sobre los demás, significa que no se configuró un sistema de relaciones adecuado. La simetría entre los órganos del poder significa que haya correspondencia en sus facultades y responsabilidades, de suerte que sin obstruirse mutuamente, se complementen y se controlen. Un sistema de equilibrios y de contrapesos bien diseñado produce una relación simétrica entre los órganos del poder, en la que ninguno puede excederse sin que alguno de los otros actúe para corregir el exceso, pero en el que tampoco ninguno pueda omitir el cumplimiento de sus funciones sin que otro lo excite a hacerlo. Las relaciones entre los órganos del poder sólo son de inhibición recíproca por cuanto respecta a eventuales excesos. No se trata de que se contrarresten de manera sistemática, porque esto las conduciría a la parálisis. Por otra parte los órganos del poder también tienen que contar con instrumentos que les permitan, sin invadir esferas ajenas de competencia, convocar a los demás órganos para que realicen las funciones que tienen asignadas. Esto explica, por ejemplo, el derecho de iniciativa legislativa de los gobiernos y de los tribunales.

Esas relaciones simétricas son las que permiten que los órganos del poder alcancen sus objetivos sin faltar a sus responsabilidades ni afectar la esfera de derechos de los destinatarios del poder. La razón teórica que fundamenta la responsabilidad de los órganos del poder reside en que no son órganos soberanos, sino órganos subordinados al interés colectivo del soberano, que es el pueblo. Por eso la noción de soberanía, que tiende a ser preterida, resulta central para entender que el cumplimiento de las funciones del poder no es potestativo de sus titulares, sino obligatorio. Alcanzar los fines del Estado no es algo que dependa del

sentido en el que se incline la voluntad de los titulares temporales de los órganos del poder. Por ello se han establecido mecanismos de responsabilidad de los gobiernos, incluso en los presidenciales, que permiten ejercer la censura por parte de los representantes nacionales. Los argumentos en el sentido de que la responsabilidad ministerial es exclusiva de los sistemas parlamentarios se basan en una constante histórica, pero no en una razón valedera cuando se trata de construir un sistema que asegure la relación simétrica entre los órganos del poder.

Por estas razones he considerado que el objetivo de la simetría en las relaciones entre los órganos del poder debe tenerse presente cuando se formulan propuestas de reforma. Las reformas resultan contraproducentes, o por los menos no alcanzan sus resultados óptimos, cuando producen efectos contradictorios, a los que llamamos interacciones institucionales, o cuando carecen de simetría, que es el caso al que nos hemos referido en esta ocasión.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ARISTÓTELES, *Política*, traducciones: J. Aubonnet, Les Belles Lettres, París, 1991; E. Barker, Oxford University Press, Oxford, 1958; A. Gómez Robledo, UNAM, México, 1963; H. Rackham, Harvard University Press, Cambridge, 1990; F. Samaranch, Aguilar, Madrid, 1986.
- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI editores, 1978.
- CICERÓN, *Sobre la República*, Madrid, Tecnos, 1986.
- CREIGHTON, Louise, *Life and Letters of Mandell Creighton*, Londres, Longmans, Green & Co., 1904.
- Diario de Debates*, Cámara de Diputados, 1927, 1928, 1933.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, “El nuevo ordenamiento constitucional del Perú”, *La Constitución peruana de 1993*, Editora Jurídica, Lima, 1994.
- FIORAVANTI, Maurizio, *Costituzione*, Bolonia, Il Mulino, 1999.
- GARCÍA BELAÚNDE, Domingo, “La nueva Constitución del Perú”, *La Constitución peruana de 1993*, Editora Jurídica, Lima, 1994.
- McILWAIN, Charles Howard, *Constitucionalismo antiguo y moderno*, Buenos Aires, Nova, 1958.

PAINE, Thomas, *Rights of man*, New York, Pelican, 1977.

PASHUKANIS, Evgeni, *Teoría general del derecho y marxismo*, Barcelona, Labor, 1976.

RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Revista de Revistas, 1912,

STUCKA, Pëtr Ivanovic, *La función revolucionaria del derecho y del Estado*, Barcelona, Península, 1974.

STORY, Joseph, *Comentario abreviado de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América*, México, Dublán y Cía., 1879.

VALADÉS, Diego, *Constitución y democracia*, México, UNAM, 2001.