

COMENTARIO DE JORGE MORENO COLLADO

1. La ponencia del doctor, Thomas Würtenberg suscita un gran número de inquietudes, porque tanto Alemania como México han estado sujetos como sistemas políticos a fenómenos de transformación constitucional considerables desde finales de la década pasada.

La reforma del Estado es un proceso de cambio ampliamente compartido. Este Seminario es una prueba de ello. Podría significar la puesta en crisis de los sistemas políticos y, por ende, la quiebra de los regímenes constitucionales vigentes en el mundo.

Puede significar, igualmente, la confianza en la promoción del cambio por vías institucionales. Por ello, sería muy cuestionable proponer una reforma del Estado, que por definición implica modificar el lugar que ocupan las relaciones que guardan entre sí los elementos del Estado, sin tocar el orden constitucional y con él, el texto de la ley fundamental. Por eso es tan interesante y motivador el capítulo de la ponencia que comentamos, acerca de la relación entre reforma del Estado y reforma constitucional.

En consecuencia, importa precisar la noción de reforma del Estado, la que desde mi perspectiva se da cuando, mediante modificaciones constitucionales, se afecta la soberanía territorial del Estado, o el ejercicio del poder soberano del pueblo. Hay que distinguir, sin embargo, entre reforma del Estado y la reforma del régimen político, o del sistema político de una sociedad.

2. Una reforma que no toca las decisiones políticas fundamentales, aisladas o en conjunto, que se expresan en el texto de la ley fundamental, pueden llegar a gestar una gran modificación o cambio (político, jurídico, social, económico, cultural, ecológico), pero no un cambio de régimen, ni una transformación del sistema político.

De acuerdo con su *intensidad*, de su alcance y materia, la reforma del Estado puede implicar un cambio *de* régimen, o un cambio *en el* régimen. No es lo mismo modificar la composición de las Cámaras del Congreso, que pasar de un gobierno presidencial a otro parlamentario, aunque ambos puedan lograrse mediante una enmienda constitucional. Sabemos que el origen coyuntural de un régimen político (que es lo mismo que el surgimiento de un régimen nuevo, que

sustituye a uno anterior) puede deberse a una revolución, a un golpe de Estado, a una restauración constitucional, a una revisión parcial pero significativa de la ley fundamental (que toque decisiones fundamentales), o bien, a una revisión integral de la Constitución; todo esto por medios parlamentarios, en los que entran en juego asambleas constituyentes, poderes revisores de la Constitución, o lo que en México denominamos el Constituyente Permanente.

Además de la intensidad, la velocidad del cambio influye para generar uno u otro tipo de reformas. Cambios intensos en lapsos cortos, y cambios a ritmo lento, paulatinos, en periodos largos, suelen acarrear efectos diferentes en la estructura del régimen y en el propio comportamiento político de los actores. La vía que hoy por hoy está investida de la mayor legitimidad en materia de reforma del Estado es, sin duda, la de orden parlamentario, aun cuando, como en el caso alemán, haya estado precedida de lo que el ponente enuncia como “revolución silenciosa”. Llama la atención que, desde la perspectiva de la experiencia alemana —lo cual es lo usual y frecuente en Estados Unidos—, se considere a la jurisprudencia de los Tribunales Constitucionales como fuente de la reforma del Estado, lo cual testimonia que ésta puede ubicarse dentro del cambio ponderado y sujeto a reglas de procedimiento.

Por nuestra parte, poco debemos a las resoluciones del Poder Judicial en materia de reforma del Estado. Por lo contrario, gracias a la iniciativa presidencial, al debate público que la precedió y a la intervención parlamentaria del Congreso, en 1994 se realizó una amplia reforma en materia de justicia, que en realidad constituye un capítulo sobresaliente de la reforma del Estado, por la vía de cambios constitucionales.

En virtud de esta reforma, se dio una nueva integración a la Suprema Corte de Justicia; se creó un organismo especializado para vigilar la carrera judicial y la administración de este poder, que es el Consejo de la Judicatura; se perfeccionó el sistema para resolver controversias constitucionales entre las diversas instancias y órdenes de gobierno; se estableció un procedimiento para ejercer acciones de inconstitucionalidad contra leyes, mediante el cual la Suprema Corte de Justicia resuelve el planteamiento de posibles contradicciones entre una norma de carácter general y la Constitución, con efectos *erga*

omnes; se dio poder al Senado para designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de ternas enviadas por el presidente, y se dotó de mayor autonomía al Ministerio Público y al procurador general de la República, funcionario cuya designación presidencial debe ser ahora ratificada por la Cámara de Senadores.

3. Advierto, sin duda, que México ha tenido experiencias parecidas a las de Alemania, en reformas constitucionales y en materias similares de orden económico, y en cuestiones que inciden en la privatización de varias de ellas. Sin embargo, la magnitud del cambio que implica la reforma del Estado en la Alemania de hoy es un proceso que México no conoce desde hace muchas décadas y que sólo podría tener cierto parecido, si la reforma del Estado que plantea nuestro país logra consensos en materia de autonomía y de nuevas relaciones de los órganos representativos de la comunidad nacional con las comunidades indígenas.

No cabe duda que la transformación del sistema socialista y comunista en un régimen democrático y pluralista, y la consecuente anexión de la República Democrática Alemana (RDA) constituyen un proceso único, pero en el que pueden ser distinguidas dos etapas: la primera de ellas es un claro cambio de régimen en la RDA, y la segunda es la adhesión o anexión y la creación de nuevos *Länder* en el seno de la República Federal Alemana (RFA), lo cual se logró mediante lo que el ponente llama “revolución silenciosa”, y que es, respecto a la RFA, una reforma del Estado que implica sólo un cambio en el régimen.

4. El arribo mediante reformas constitucionales de los nuevos *Länder* al Estado democrático y constitucional de derecho significa, a mi parecer, un proceso singular, único e inédito, pero del que México puede aprender y sacar provecho.

En primer término —y esto es un lugar común, de sobra conocido— un cambio de régimen no sólo es necesario, sino obligado y posible, cuando la insatisfacción política produce lo que el ponente llama “déficit de legitimación”, generado por cuestiones políticas, ambientales, económicas y psicosociales.

Tenemos que reconocer que, aun en países subdesarrollados, pero sometidos al proceso de industrialización, el autoritarismo, el deterioro ecológico, el desastre económico y la insatisfacción psicosocial

mostrada como desconfianza hacia los gobernantes son los detonadores de la turbulencia, de los movimientos sociales de la desobediencia civil, en fin, de la ingobernabilidad; de lo que Bobbio denomina la “deslegitimación por desuetudinariedad” del poder, o lo que Easton llama el sobrecalentamiento del sistema por la saturación de demandas de su entorno y, en consecuencia, de la necesidad del cambio y la reforma, del establecimiento de una “cura de democracia” para remediar el autoritarismo y la opresión, de una cura de eficiencia para remediar el desastre y de una cura de justicia para abatir o paliar al menos la precariedad y la penuria.

5. Infiero de la ponencia que una constante de los factores del cambio es la pérdida de autoridad de los partidos políticos y de otros organismos que ejercen liderazgo, a cambio de los cuales surgen nuevas organizaciones no partidistas, y movimientos marginales a las estructuras de los partidos o autónomos de ellos.

6. Al analizar en la ponencia las fases del movimiento constitucional revolucionario (nosotros tuvimos una revolución constitucionalista) se advierte cómo un cambio abrupto del sistema autoritario a otro democrático de competencia electoral pluralista, corre el riesgo de fracasar en sus propósitos, si se funda más en la confrontación que en el consenso.

Por el contrario, puede ser de mayor envergadura y de más duración un acuerdo debidamente consensado, que el mejor triunfo después de batallas cruentas, de posiciones irreductibles, o de confrontaciones sin tregua. Ésta es una prueba de que, por más que la realidad se empece en mostrar lo contrario, la política no debe quedar sujeta a la relación amigo-enemigo, sino entenderse, en el contexto de la democracia, como un juego desplegado en la cultura de la tolerancia y de la racionalidad.

Sólo porque así sucedió en Alemania fue posible, a mi juicio, que las reformas constitucionales para establecer la unidad hayan logrado, sin mayores sobresaltos, abrogar nada menos, y sin mención expresa, la Constitución de la RDA en octubre de 1990.

7. En este mismo marco conceptual yo ubicaría las ventajas que el doctor Würtenberger encuentra en la creación constitucional de los nuevos *Länder*, particularmente Turingia, con base más en un Constituyente representativo, que en una intensa discusión en foros públicos.

Parece preferible, como lo afirma el ponente, otorgar el mayor grado posible de independencia parlamentaria a las deliberaciones de los constituyentes, evitando con ello “la creación de profundas brechas ideológicas”.

8. A mi parecer, el método que se va a seguir en el desarrollo de la reforma del Estado en México tiene el acierto de privilegiar la discusión representativa de los temas en mesas de trabajo que serán desarrolladas por grupos plurales de diputados y senadores de las Cámaras del Congreso, aunque paralelamente funcionará la que se conoce como Mesa Central de la Reforma del Estado, integrada por representantes del gobierno de la República a través de la Secretaría de Gobernación, por representantes de las fuerzas políticas nacionales y por los líderes de las propias Cámaras del Congreso. En esta Mesa Central será discutido el tema de la reforma electoral y de los aspectos constitucionales que tienen que ver con la reforma política del Estado. Como puede advertirse, se trata de un procedimiento mixto, pues al lado del debate central fuera de las Cámaras, al que podrán sumarse diversas consultas a la ciudadanía y a los expertos, en cada una de éstas funcionará una mesa plural paritaria, formada por dos legisladores de cada partido representado en las mismas, y una mesa para cada uno de los siete temas que serán debatidos y analizados, hasta convertirse en lineamientos o en anteproyectos de reformas legislativas.

Las mesas de trabajo temáticas serán igualmente plurales y adoptarán sus acuerdos por consenso, lo cual evitará la imposición de la mayoría, o la asociación de las minorías para hacer triunfar a toda costa sus criterios. Los temas de estas mesas son los siguientes:

1. Equilibrio de poderes y fortalecimiento del Poder Legislativo.
2. Nuevo federalismo.
3. Derechos indígenas y comunidades étnicas.
4. Seguridad y justicia.
5. Nueva relación del gobierno con la sociedad.
6. Medios de comunicación.
7. Planeación democrática para el desarrollo.

Queda claro que la reforma del Estado no es una modificación constitucional para la entrega del poder, o a favor, privativamente, de

las minorías; se trata de un propósito concertado para modificar estructuras, relaciones y comportamientos políticos que propicien la democratización de la sociedad y del Estado, y que, no obstante el propósito de permanencia y estabilidad, o de definitividad, como se ha dicho de la reforma electoral, deje sin embargo abiertos los espacios para su continua revisión y perfeccionamiento.

9. Por lo que toca a los lineamientos constitucionales de los nuevos *Länder* expuestos por el ponente es particularmente interesante advertir la incorporación de algunas experiencias socialistas en sus respectivas Constituciones, pero llama la atención (puesto que en nuestro sistema hay determinación expresa en contrario), que en el caso alemán las Constituciones locales pueden ir más allá de la ley fundamental en asuntos de la envergadura de los objetivos sociales del Estado y de la incorporación de procedimientos de democracia directa.

Lo anterior tiene que ver con una parte, central para mí, de la ponencia del doctor Würtenberger, en la que describe la división en la sociedad alemana del consenso constitucional luego de la reunificación y donde evalúa el resultado de reformas trascendentes. Esa división se deriva, lo vemos, de las diferencias de “culturas políticas” entre los pobladores de los antiguos y los nuevos *Länder*.

El proceso de asimilación a un nuevo orden político y social no es inmediato. Sin embargo, una Constitución es la adopción de decisiones comunes, de acuerdos en lo fundamental, aunque se respeten las diferencias. En Alemania no hubo renuncia al pacto social que implica la economía social de mercado y la sociedad democrática moderna, abierta y pluralista, pero el acondicionamiento a estas vías por los nuevos *Länder* no es todavía una realidad, según lo afirma el expositor.

Es impactante saber, por el regocijo intelectual que provoca, que el consenso constitucional de las Alemanias reunificadas se apoya sustancialmente en los clásicos de la teoría política, y que en tal virtud, como el *Cid Campeador*, siguen ganando batallas, cuando se les creía muertos, Montesquieu, Rousseau y Kant.

Renovar la cultura política es un proceso de decantación, que los mexicanos debemos asimilar, para no crear en los ciudadanos una falsa expectativa en relación con la reforma del Estado. Crear la cultura política de la democracia costó a Inglaterra más de doscientos años.

La cultura del socialismo, y aun la del Estado democrático benefactor creó la ilusión de un pacto político de compromiso con el bienestar social irreductible, de derechos sociales irrenunciables, de aseguramiento perdurable de una vida digna. A todo esto no se puede renunciar tan fácilmente, ni en Alemania ni en México. Dice el ponente: “si en las Constituciones de los nuevos *Länder* se impone al Estado el deber constitucional de procurar realizaciones sociales, es porque posiblemente existe desconfianza hacia los mecanismos reguladores de una democracia parlamentaria”, lo cual parece irrefutable. Pero, me pregunto: ¿las Constituciones liberales adoptaron en su preámbulo el catálogo completo de los derechos del hombre y el ciudadano sólo por confianza en la democracia, o también por temor a posibles revanchas autoritarias y absolutistas?

10. Comparto con el distinguido ponente que, en un proceso de cambio profundo de orden político y constitucional, es indispensable cultivar la disposición al riesgo, asumir que las leyes de la política son contingentes, y que por ello, alcanzar lo nuevo, lo propuesto en una reforma, exige responsabilidad, valentía y perseverancia. No hay duda de la verdad del aserto del doctor Würtenberger: “El consenso constitucional en los nuevos *Länder* se orientará a las concepciones constitucionales de los antiguos *Länder* si la ley fundamental es capaz de mostrar ahí su efectividad en los ámbitos de la economía, la democracia, el Estado de derecho y el Estado social”. Esto es válido en cualquier latitud.

11. Advertimos, entre los ejemplos de propuestas de modificación a la ley fundamental, discutidas con motivo de la reunificación alemana, que la *igualdad de la mujer* y la *protección del medio ambiente* alcanzaron un rango de magnitud similar a los temas de orden político, lo cual nos advierte, entre nosotros, la trascendencia que debemos reconocer a la reforma que se aprobó en México en 1974 al artículo 4º constitucional, mediante la cual se reconoce que “los varones y las mujeres son iguales ante la ley”, y la enmienda al tercer párrafo de nuestro artículo 27, mediante la cual se ordena al Estado dictar medidas “para preservar y restaurar el equilibrio ecológico”.

Respecto a estos dos asuntos tan importantes, conviene observar que la tendencia actual en lo que respecta a la igualdad de la mujer

es considerarla un problema social más que jurídico y, por lo mismo, ubicarla en el texto constitucional no sólo como declaración de un derecho, sino además como un cometido del Estado. Con relación a la protección ecológica, nuestra legislación constitucional y ordinaria coinciden con el nuevo texto alemán en que corresponde al Estado realizar lo conducente para su aseguramiento. Tal vez fuera conveniente que nuestras normas reglamentarias y orgánicas enfatizaran, cuando menos igualmente, la visión antropocéntrica y el enfoque ecocéntrico de la legislación mexicana.

12. Llama luego la atención el rechazo a los objetivos sociales del Estado en la Constitución federal alemana, mientras los nuevos *Länder* los incluyeron en sus Constituciones. Es cierto, como lo dice el ponente, que “tales objetivos constituyen más bien un adorno en la Constitución antes que derechos justiciables ante un Tribunal Constitucional”. Sin embargo, recuerdo la clasificación ontológica de las Constituciones hecha por Karl Loewenstein, en la que metafóricamente, frente a las Constituciones normativas, que son como trajes hechos a la medida de las sociedades, están las Constituciones nominales o pragmáticas, que son como trajes holgados en espera de que el sujeto embarnezca para que le quede bien y justo.

En México hay un abuso, por demás justificado, de aspiración constitucional para resolver todo, más como proyecto de futuro, que como remedio inmediato. Por este motivo debemos escuchar el aserto del doctor Würtenberger, de que la Constitución que promete más de lo que puede, “socava ella misma su aceptación y contribuye por tanto a la pérdida de su legitimidad”. Lo anterior tiene que ver con las frecuentes demandas para incorporar en la Constitución elementos plebiscitarios, que complementen, sin menoscabarla, la democracia representativa que nos rige. El rechazo a esta inclusión en la ley fundamental alemana tiene una justificación convincente: no debilitar el sistema de democracia parlamentaria y evitar que el Parlamento evada su responsabilidad en la toma de decisiones importantes, pasándole la “papa caliente” al electorado.

Conviene que nos preguntemos los mexicanos, en vista de aquellas determinaciones contundentes, si no es mejor fortalecer al Congreso, a las Cámaras y a los procedimientos parlamentarios, primero, y una vez consolidado este objetivo, ampliar el horizonte de la democracia

plebiscitaria, la cual requiere de madurez ciudadana y de fuerte cultura parlamentaria.

13. Me parece, por último, que la reforma del Estado a través de la globalización europea, lo que el doctor Würtenberger llama “desestatización”, nos permite ir articulando una confronta con nuestra experiencia en el TLC y un análisis sobre hasta qué grado nuestro régimen puede resistir, como los países europeos, “una pérdida considerable de soberanía nacional”, para usar la misma expresión del ponente.

14. En igual contexto, creo que el principio de la *subsidiaridad*, que opera ciertamente en nuestro país, y que constitucionalmente puede apoyarse en el artículo 25 de nuestra carta magna, debe ser observado por nosotros para que, como anota el ponente, evitemos un Estado social sobrecargado y propiciemos que “los ciudadanos se ayuden más a sí mismos y entre sí”.