

# Democracia, governabilidad y cambio constitucional \_\_\_\_\_

*Miguel Csrbonell"*

En México parecen haber quedado atrás los días en que el debate público nacional se centraba en la falta de limpieza de las elecciones. Actualmente la agenda está repleta de temas que contienen y reflejan buena parte de la ardua problemática con la que el país va a entrar en el siglo XXI.

Al parejo de la superación del fantasma del fraude electoral, hemos asistido en los últimos años al florecimiento de un pluralismo político y social inédito en la historia reciente de México. De ese creciente pluralismo da buena cuenta el hecho de que para el proceso electoral federal del año 2000 hayan participado con registro 11 partidos políticos; seis de ellos por vez primera, luego de acreditar los requisitos legales ante el Instituto Federal Electoral y que se agregan a los otros cinco que participaron en las elecciones federales de 1997.

A partir tanto de la confiabilidad en la organización y en los resultados de las elecciones, como del renovado y pujante pluralismo, se deben pensar los cambios necesarios que pudieran irse introduciendo en el marco constitucional

---

"Doctoren Derecho por la Universidad Complutense, Madrid. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

## Democracia, gobernabilidad cambio constitucional

---

a fin de estar en posibilidades de reforzar las funciones y el desempeño de los poderes públicos. En buena medida, de la consecución de estos cambios y del correspondiente mejoramiento de la operatividad de los poderes públicos trata la llamada "Reforma del Estado". Este proceso de reforma ha pasado por varias etapas, involucrando en su delineación y en los debates que ha suscitado tanto a instituciones nacionales (sindicatos, poderes públicos, académicos, etcétera), como internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Unión Europea, etcétera).'

Una vez que se ha dejado atrás, por lo menos en la mayor parte de los países de América Latina, la etapa de la "reforma estructural" -enfocada particularmente hacia los componentes del sistema económico-, a principios del siglo XXI las tareas parecen concentrarse en la búsqueda de nuevos diseños institucionales. En este punto, como ha subrayado Adam Przeworski, no se cuenta todavía con suficiente evidencia empírica para responder a todas las interrogantes," De hecho, un politólogo de la talla de Giovanni Sartori todavía hace unos años se preguntaba si, en las cuestiones institucionales, sabemos qué reformar y cómo vamos a hacerlo y se respondía que no.'

Al salir de lo que Jesús Silva-Herzog Márquez ha llamado "la siesta constitucional", la revisión de la parte orgánica -y seguramente también de la que se refiere a los derechos fundamentales- se presenta como un requisito ineludible para afianzar la incipiente democracia que estamos viviendo. El texto constitucional, tal como está, podría generar más de un conflicto en un futuro no muy lejano. De dicha posibilidad y de la insuficiencia de la regulación actual da buena cuenta el siguiente párrafo del propio Silva-Herzog Márquez: "...la Legislatura está condenada al amateurismo, la sustitución presidencial ofrece el caos, el presupuesto se prepara cada año en el abismo, el Ejecutivo

---

1 Algunos aspectos de la "reforma del Estado" han sido explicados en Carbonell, Miguel, "Una agenda alternativa para la reforma del Estado", *Este País. Tendencias y opiniones*; número 93, México, diciembre de 1998, pp. 12-18; *Id.*: "Poder judicial y reforma del Estado", *Diálogo y debate de cultura política*, número 7, México, enero-marzo de 1999, pp. 27-40; *id.*, (en coautoría con Alejandro Anaya), "Instituciones judiciales y rediseño del Estado", *Este País. Tendencias y opiniones*; número 102, septiembre de 1999, pp. 40-44. Véase también, de entre lo mucho que se ha publicado sobre el tema, el número 12/98 de la revista *El mercado de valores*; México, diciembre de 1998, monográfico sobre el tema de "Hacia una reforma del Estado en México", así como Serna de la Carza, José Ma., *La reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*, México, Iij-UNAM, 1998. La posición de los organismos internacionales en el tema de la reforma del Estado se encuentra sintetizada en el Informe sobre el desarrollo mundial de 1997, editado por el Banco Mundial y que lleva por título "El Estado en un mundo en transformación".

2 El análisis del impacto de la reestructuración económica en el ámbito político se encuentra, para el caso de México, en Ma. Lorena Cook, J. Kervin Middlebrook, y Juan Molinar Horcasitas, (eds.), *Las Dimensiones Políticas de la Reestructuración Económica*, México, UNAM-Cal y Arena, 1996.

3 *Democracy and Mercado*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, pp. 59-60.

4 *Ingeniería constitucional comparada en una investigación de estructuras, incentivos y resultados*; México, FCE, 1999 (reimpresión), p. 12.

— — — — —  
*Miguel Carbonell*

está llamado a desprestigiar al Congreso. No hay, pues, un tejido jurídico que alimente la responsabilidad, que estimule la competencia, que aliente los entendimientos y que prevea medidas de alivio para las emergencias. De allí que sea, a mi juicio, indispensable impulsar el debate de la reforma institucional' .5

En las siguientes páginas se enlista una selección de las reformas que se deberían ir dando en los próximos años para superar las eventuales situaciones de parálisis o de crisis que pudieran surgir. Al seleccionar los aspectos que integran el elenco que sigue, se ha tomado como criterio guía la necesidad y urgencia de los cambios a partir de las nuevas circunstancias que está viviendo el país; en casi todas las propuestas se podrá observar que la argumentación se basa en la reconfiguración que ha tenido el sistema de partidos y en el surgimiento de un importante pluralismo político en los últimos años, lo que hace que cada vez sea más difícil seguir encajando al sistema político mexicano en las etiquetas que tradicionalmente lo habían explicado y caracterizado."

Obviamente, a estas alturas ya para nadie es extraño el hecho de que no basta con cambiar la Constitución para mejorar la capacidad y estructura del Estado. Junto a los cambios constitucionales se deben generar también una serie de pautas de acción política que acompañen a esas modificaciones y que las hagan realmente actuantes." Sin embargo, también a partir del mejoramiento del marco constitucional se pueden crear las condiciones necesarias para hacer frente a los nuevos retos del Estado mexicano," Como quiera que sea, a casi nadie escapa el hecho de que, en el futuro inmediato, la gobernabilidad será un "bien escaso" en México, de tal forma que se deben buscar las mejores condiciones posibles para mantener la eficacia y la legitimidad de los poderes públicos, como ya se apuntaba párrafos arriba.

El trabajo se ha dividido en dos partes. En la primera, como ya he anunciado, se enlista una serie de modificaciones constitucionales que resultan urgentes

---

5 "La Constitución como proyecto", en *Diálogo y debate de cultura política*, núm. 11, México, enero-marzo de 2000, p. 18.

6 Una caracterización clásica, por fortuna ya superada, se encuentra en Giovanni Sartori, *Partido y Sistemas de Partido*, Madrid, Alianza, 1980.

7 Junto a los cambios constitucionales formales y a la conducta *constitucionalmente correcta* de los responsables de la aplicación cotidiana de los preceptos de la *Carta Magna*, también es necesaria la existencia de una teoría constitucional, es decir de un modelo explicativo que tenga por objeto la identificación, sistematización, descripción, crítica y predicción del sistema constitucional; sobre esto, José Ramón Cossío, *La Suprema Corte y la Teoría Constitucional*; Documentos de trabajo del Departamento de Derecho, ITAM, número 11, 4 de noviembre de 1999.

8 De hecho, la renovación de los diseños institucionales es solamente una parte dentro de una política de cambio constitucional profundo; otras partes de ese cambio se han tratado de forma somera en Carbonell, Miguel, "La Constitución de 1917 hoy: cinco retos inmediatos" en *Hacia una nueva Constitucionalidad*, México, IJ-UNAM, 1999, pp. 33-51.

## Democracia, gobernabilidad y cambio constitucional

---

o necesarias a la luz del emergente pluralismo y del desvanecimiento de las características típicas del sistema político mexicano. En la segunda se hace una serie de consideraciones acerca de la necesidad de ir o no a un proceso de carácter constituyente; se trata, en este punto, de examinar las posibilidades que existen en México para abordar la tarea de darnos una nueva Constitución. Algunos de los cambios que parecen más necesarios y que pueden constituir una "agenda constitucional" para los próximos años son los siguientes."

*Reelección legislativa.* Actualmente ningún partido político tiene una mayoría absoluta en las cámaras del Congreso de la Unión, lo cual hace que los siguientes gobiernos deban convivir con legislaturas dominadas mayoritariamente por partidos de la oposición. Este fenómeno, que a nivel federal es relativamente reciente, se observa de forma repetida en un número nada desdeñable de entidades federativas, en las que la experiencia de los llamados "gobiernos divididos" parece tomar cada vez más carta de residencia.<sup>10</sup> Todo parece indicar que tanto la alternancia como el pluralismo derivado de la creciente competitividad electoral son hechos que llegaron para quedarse y no meramente coyunturales.

Esto puede suponer tensiones más o menos fuertes entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, pero a la larga representa un activo democrático que, bien aprovechado, en mucho puede ayudar al proceso político nacional. Es imposible negar que a partir de la LVII Legislatura, el Congreso de la Unión se ha convertido en un actor de primera importancia dentro del escenario político nacional, con independencia de la evaluación del desempeño concreto que pueda hacerse de sus trabajos legislativos.

Bajo el nuevo esquema pluralista y tomando en cuenta el cambio en el peso político específico que las cámaras van a tener en el futuro inmediato -y que en buena medida ya están teniendo desde 1997-, se vuelve muy urgente y necesaria la reforma a los artículos 59 y 116, fracción II párrafo segundo constitucionales, de tal manera que se haga posible la reelección *inmediata*

• La **enumeración** que sigue es incompleta desde dos puntos de vista: en primer lugar, es **incompleta** ya que no contiene todos los cambios posibles y, probablemente, ni siquiera se haya hecho cargo de varios de los más importantes; en segundo término, es incompleta en el sentido que cada uno de los puntos que se mencionan deberían ser tratados de forma monográfica, desarrollándolos con mucha mayor amplitud de la que se les dedica en el texto. Vale la pena advertir lo anterior en vista de la complejidad que tienen casi todos los temas que se tratan en el texto.

• Un análisis de la **experiencia** de los gobiernos divididos en las entidades federativas de México se puede encontrar en Alonso Lujambio (ed.), *Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. IFE. UNAM, 1996. En general sobre los gobiernos divididos y sobre la experiencia de la LVII Legislatura del Congreso de la Unión. Alonso Lujambio, "Adiós a la excepcionalidad. Régimen presidencial y gobierno dividido en México", *Es: País. Encuestas y opiniones*, núm. 107. México, febrero de 2000, pp. 2-16.

— — — — —

Miguel Casbonell

de los legisladores federales y locales. Y lo mismo vale para el caso de lo dispuesto en la fracción I del artículo 115 constitucional en lo que respecta a las autoridades municipales. Esta medida tendría, entre otras, las siguientes tres ventajas: <sup>11</sup>

Crearía una relación más directa entre los representantes y los electores. Al tener que regresar los legisladores a buscar el voto en sus distritos originales, se generaría un incentivo para una mejor y más eficaz gestión por parte de los representantes y para mantener un contacto más estrecho con los votantes. En un diseño político que, como en el caso mexicano, no permite la reelección inmediata, el legislador busca mantener estrechas relaciones políticas con su partido más que con su electorado. Sabe que al terminar el periodo para el que fue electo dependerá del partido la posibilidad de continuar con su carrera política. En cambio, si se permitiera la reelección inmediata los legisladores no solamente buscarían promoción hacia adentro de sus partidos -como sucede en la actualidad- sino que prestarían mucha mayor atención a los electores.

Fortalecería la responsabilidad de los legisladores. Bajo el incentivo de la reelección quizá aumente la preocupación de los legisladores para desempeñar diligentemente su cargo y no dejar pasar el tiempo de la legislatura sin aportar nada a los trabajos de los órganos legislativos correspondientes. Como señala Alonso Lujambio, "Un legislador que ha sido electo en un distrito uninominal y quiere reelegirse, tendrá que cultivar a su electorado, explicarle su conducta... El legislador lleva a su distrito liderazgo, argumentos, cifras, eventualmente algún beneficio material concreto...". <sup>12</sup>

*Protesionalizsris a los legisladores.* En la actualidad el trabajo legislativo tiene que ver con materias cuyo conocimiento no se puede adquirir de un día para otro. La complejidad de las sociedades actuales se ha traducido también en un complejidad de las tareas legislativas y de sus respectivos productos norma-

---

<sup>11</sup>Sobre el mismo tema, Miguel Carbonell, "Sobre la no reelección legislativa en México: elementos para el debate", *Quórum*, México, noviembre-diciembre de 1998, pp. 35-45; *idem*, "Hacia un Congreso profesional: la no reelección legislativa en México" en Germán Pérez y Antonia Martínez, (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, México, Cámara de Diputados, FLACSO, MoA. Porrúa, 2000, pp. 105-117; Benito Xarif, "La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados", *Documento de Trabajo*, División de Estudios Políticos, CIDE, núm. 63, México, 1997; del mismo autor, con una perspectiva más general, "El Congreso mexicano en transición", *Documento de Trabajo*, División de Estudios Políticos, CIDE, número 101, México, 1999. El estudio más completo que se ha escrito en México sobre la no reelección legislativa, hasta donde entiendo, es el de Fernando F. Dworak (coord.), *El Debate sobre la Reelección Legislativa en México: una Perspectiva Histórica e Institucional*, México, IJ-UNAM (en prensa).

<sup>12</sup>"La no elección de legisladores: las ventajas y los dilemas", *Quórum*, México, enero de 1996, p. 23; del mismo autor, "Reelección legislativa y estabilidad democrática", *Estudio*, *Filosofía, Historia, Letras*, III, núm. 32, ITAM, México, primavera de 1993 y "¿Para qué servirían las reelecciones en México?", <sup>(1)</sup> *Quórum*, México, abril de 1993.

## *Democracia, gobernabilidad y cambio constitucional*

---

tivos, Hoy en día los legisladores igual tienen que votar (y se supone que conocer) sobre la regulación de nuevas figuras delictivas que sobre el tema de las especies vegetales.

La continuidad misma de los trabajos legislativos también se vería mejorada con la reelección inmediata, lo cual a su vez, permitiría la creación y desarrollo de verdaderas "políticas de Estado" en la rama legislativa.

En palabras de Alonso Lujambio, "los legisladores se vuelven expertos trabajando... Los legisladores profesionales le hacen el seguimiento a las leyes que impulsan y aprueban, proponen ajustes cuando en la fase de implementación las cosas no salen como debieran. Los legisladores profesionales acuden a las reuniones interparlamentarias a aprender, a discutir, a intercambiar información, datos, evidencias, argumentos. Los legisladores profesionales son los guardianes de la institución parlamentaria: consultan archivos de comisiones (y no permiten que los archivos desaparezcan en cada legislatura), tienen incentivos para organizar cuerpos permanentes de asesores verdaderamente especializados, tienen incentivos para aprender nuevas cosas porque podrán capitalizar su esfuerzo. Los legisladores profesionales producen legislación de calidad, porque van profundizando en el conocimiento de la o las materias sobre las que legislan".<sup>13</sup>

Para entender cabalmente estas ventajas no se puede perder de vista, como se mencionaba al principio, la confianza que hoy se tiene en los órganos encargados de organizar las elecciones y en la transparencia de los procesos comiciales. Mientras que, como señala Jesús Silva-Herzog Márquez, la reelección en un régimen autoritario significa la momificación de la clase política, en una etapa transicional o de democracia emergente puede ayudar significativamente a la autonomía del poder legislativo y al mejoramiento de la representación política."

Al introducir la reelección legislativa inmediata quizá pudiera incorporarse también algún límite en la Constitución, de forma que no se tuviera la posibilidad de permanecer como legislador de un mismo órgano más de 12 años. Esto significa que, suponiendo que la duración de los periodos legislativos se mantuviera invariable, los senadores podrían reelegirse de forma inmediata

---

"La reelección de legisladores.", *Op.cit.*, p. 23.

<sup>13</sup>Jesús Silva-Herzog Márquez, *El antiguo régimen y la transición en México*, México, Planera/loaquín Moruz, 1999, pp. 3) y 96. entre otras.

— — — — — MiguelCarbonell

una vez (completando dos periodos de seis años cada uno) y los diputados lo serían hasta por cuatro periodos (una primera elección y tres reelecciones inmediatas). Para el caso de los diputados quizá convendría agregar que los que lo fueran por representación proporcional (los llamados "plurinominales"), luego de haber sido electos por dos periodos consecutivos, tendrían que hacerlo por el principio de mayoría relativa en su tercera y cuarta oportunidades; con esto se evitaría el fortalecimiento de las oligarquías de los partidos.<sup>15</sup>

Por razones sobre todo históricas y quizá también por la mala percepción que tienen los poderes públicos ante la sociedad, las encuestas demuestran que la reelección legislativa no es una medida vista con buenos ojos por la sociedad. En una encuesta de 1998, 52% de los encuestados se mostró contra la reelección inmediata de los diputados, mientras que 17% contestó favorablemente y 31% dijo que le daba igual." Esto hace suponer que, a pesar de las buenas razones teóricas que puedan existir, antes de implantar una medida como la reelección legislativa inmediata se deben hacer esfuerzos importantes de divulgación social para explicar su sentido, pues de lo contrario puede ser vista como una regresión en el proceso democratizador de México.

### Extensión del periodo legislativo

De acuerdo con los artículos 65 y 66 constitucionales, los dos periodos ordinarios de sesiones que lleva a cabo el Congreso de la Unión comienzan el primero de septiembre y 15 de marzo y terminan como máximo el 15 de diciembre -con excepción del año en que toma posesión el titular del Poder Ejecutivo Federal en que podrá concluir el 31 de ese mismo mes- y 30 de abril respectivamente. Fuera de ese plazo la Constitución prevé el funcionamiento de la Comisión Permanente (artículo 78) o, si fuera necesario, la convocatoria a periodos extraordinarios de sesiones (artículos 67 y 78 fracción IV).

El tiempo normal de funcionamiento de una legislatura, sumando los dos periodos ordinarios, es de cinco meses al año. Es decir, durante siete meses al año las cámaras no sesionan de forma ordinaria.

---

<sup>15</sup> La propuesta de limitar las reelecciones se tomó de Lujambio, "La reelección...", *Op. cit.*; p. 25. Ver, sin embargo, la muy convincente argumentación -en sentido contrario- de Fernando F. Dworak, "¿Cómo sería el Congreso con reelección? Una prospectiva sobre el posible reestablecimiento de las carreras legislativas en el sistema político" en Dworak, Fernando F. (coordinador), *en El debate sobre la reelección legislativa. México: una perspectiva histórica e institucional*, *Op. cit.*

<sup>16</sup> Datos citados por José Antonio Crespo, "Reelección parlamentaria", en *Este País. Encuestas y opiniones*; número 86, México, mayo de 1998, pp. 10-11.

## Democracia, gobernabilidad y cambio constitucional

---

Estos periodos tan reducidos quizá pudieran haber tenido alguna justificación en el pasado, cuando los temas y problemas que atendían los legisladores no tenían la complejidad que han adquirido en los últimos años y cuando el estado precario de las vías de comunicación dificultaba que los diputados y senadores de provincia pudieran llegar fácilmente a la sede del Congreso:" pero en la actualidad, teniendo presentes las enormes necesidades de regulación y de intervención legislativa que demanda la dinámica del sistema político y el mismo entorno social, parece un lujo excesivo para el país tener a las cámaras fuera de funcionamiento normal durante tanto tiempo.

Ese mismo hecho rompe la continuidad de los trabajos legislativos, no permite el estudio detenido y juicioso de las iniciativas y tampoco facilita las tareas de control político sobre el Poder Ejecutivo que son parte esencial del trabajo de los legisladores. Mientras los órganos ejecutivos trabajan de forma continua durante todo el año, las cámaras apenas cuentan con menos de la mitad de ese tiempo para realizar sus tareas, lo cual representa un déficit importante para el equilibrio que debe haber entre los poderes."

En el derecho comparado ninguna legislatura tiene periodos ordinarios tan reducidos. De hecho, si se saca un promedio de los días en que trabajan ordinariamente las legislaturas de Costa Rica, Chile, Uruguay, Francia y España se llega a la cifra de 201.6 días, contra los 153 que lo hacen los legisladores mexicanos.<sup>19</sup>

## Control parlamentario

El hecho de que el Congreso de la Unión haya ganado presencia y peso político hace necesario que se le suministren los instrumentos suficientes para desempeñar las funciones adecuadas a su recién adquirida importancia.

Una vertiente importante de esos instrumentos pueden ser las distintas formas de control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo.

---

<sup>17</sup> Diego Valadés nos recuerda que en 1857 algunos diputados constituyentes no estuvieron de acuerdo en que el primer periodo de sesiones del Congreso iniciara en septiembre porque, se dijo entonces, "es cuando más llueve y los caminos están intransitables". *El control del poder*, México, Iij-UNAM, 1998, p. 376 (hay una segunda edición, UNAM, Porrúa, 2000).

<sup>18</sup> En el mismo sentido, Susana I. Petloza, *El Congreso de la Unión, Intracción y Funcionamiento*, México, Iij-UNAM, 1997, pp. 73 y ss.

<sup>19</sup> Bernardo Álvarez del Castillo, *La Obligación del Legislador como Representante Popular*, tesis profesional, México, Universidad Anahuac, 1999.



De acuerdo con el marco constitucional actual, las cámaras pueden citar a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, a los responsables de la administración pública paraestatal y de las empresas con participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o un asunto concerniente a sus respectivos ramos o actividades (artículo 93).

Un paso adelante para fortalecer las facultades de control político de las cámaras podría darse si se les permite también citar al Presidente de la República para que dé cuenta de algún asunto especialmente relevante para los intereses de la nación. Obviamente, no se trata de tener al Presidente cada semana en el Congreso, como sucede en la mayor parte de las democracias consolidadas (sobre todo las que cuentan con regímenes parlamentarios de gobierno), pero sí de tener la posibilidad de que el Presidente explique ante el Congreso y ante la opinión pública la atención que se le debe dar o se le ha dado a algún asunto importante.

Esto supondría, además de aumentar las facultades de control político del Legislativo sobre el Ejecutivo, la creación de mayores espacios de diálogo entre las diversas fuerzas políticas nacionales fomentaría la tolerancia y el respeto hacia las posiciones del otro, lo que en mucho podría contribuir al establecimiento de una renovada cultura política. No es lo mismo tener al Presidente en el Congreso una vez al año para presentar el informe que prescribe el artículo 69 constitucional, que tenerlo cinco o seis veces, en sesiones tal vez menos solemnes que la prevista en el precepto mencionado pero más operativas y dialogantes. Por sí misma, esa posibilidad introduciría un cambio cualitativo muy importante en la vida política nacional.

Para los poderes legislativos de la actualidad, las facultades de control se han vuelto tanto o más importantes que las puramente legislativas." Hoy en día buena parte del tiempo de los legisladores en diversas democracias consolidadas se dedica al análisis de las políticas públicas que lleva a cabo el Poder Ejecutivo y no tanto a la presentación, discusión y aprobación de iniciativas de ley. Por eso se justifica, entre otras razones, la necesidad de

---

<sup>29</sup> Hector Fix-Zamudio, "La función actual del Poder Legislativo" en *El Poder Legislativo en la Actualidad*, México, Iij-UNAM, Cámara de Diputados, 1994, 111-21 y ss.; sobre el significado e implicaciones del control político en general, Manuel Aragón, *Constitución y Control del Poder*; Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1995 (especialmente capítulo VI, pp. 157 Yss.). Una perspectiva de derecho comparado sobre el control parlamentario puede verse en Pau Vall, Francesc (coord.), *Parlamento y Control del Gobierno*. *Vfomsdss dr la Asociación Española dr Letrados de Prslmentos*, Pamplona, Aranzadi Editorial, 1998.

## *Democracia, gobernabilidad y cambio constitucional*

---

introducir mecanismos reforzados de control para que las cámaras puedan desempeñar de forma eficaz esas funciones."

Otra medida posible, en el mismo sentido, sería facultar al Congreso para remover a un Secretario de Estado sin la necesidad de llevar a cabo el complejo procedimiento previsto en el Título IV constitucional para el juicio político. En particular, parece un poco exagerado pedir en el Senado una mayoría semejante a la que se necesita para aprobar una reforma constitucional (dos terceras partes de los miembros presentes), para poder destituir no solamente a un Secretario de Estado, sino también a un director general de una empresa de participación estatal mayoritaria o de un fideicomiso público (artículo 110 constitucional). Quizá fuera más razonable que se pidiera mayoría simple para llevar a cabo dicha destitución o la correspondiente inhabilitación.

Otra medida de control político puede ser la de exigir la ratificación parlamentaria para los miembros del gabinete, tal como se explica en uno de los apartados siguientes.

### Aprobación del presupuesto

Con una Cámara de Diputados en la que el partido del titular del Ejecutivo no tenga mayoría absoluta, el riesgo de que se termine el año fiscal sin tener aprobado el presupuesto del año siguiente siempre va a estar presente. La aprobación del presupuesto, casi sobra decirlo, es uno de los actos más importantes que pueden darse dentro de una democracia pluralista, incluso por encima de la propia agenda legislativa de los poderes Ejecutivo o Legislativo."

Recordemos que, en los términos del artículo 74 fracción IV constitucional, es competencia exclusiva de la Cámara de Diputados "Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación...". Para ello, el Ejecutivo Federal debe hacer llegar a la Cámara el proyecto de presupuesto antes del 15 de noviembre o del 15 de diciembre en caso de que ese año haya tornado posesión un nuevo Presidente de la República.

¿Qué pasa si llegado el primero de enero de cualquier año el presupuesto no está aprobado? Esa es una pregunta que durante mucho años tuvo un interés

---

" La necesidad, modalidades y funciones del control, tanto en general como el parlamentario en concreto, han sido explicadas por Diego Valadés, *El Control del Poder*, Op.cit.

" Ulices Carrillo y Alonso Lujambio, "La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del congreso mexicano, /997-2IXIO", *Revista Mexicana de Sociología*, año LX, número 2, México, abril-junio de 1998, p.252.

-----  
*Miguel Carbonell*

simplemente teórico, pero que a partir de 1997 no ha dejado de tener creciente relevancia práctica. Desde luego, se han formulado cualquier género de respuestas, varias de ellas inconsecuentes y sin fundamento constitucional alguno, para tratar de resolver la alarmante situación que padecería el país en caso de iniciar un año sin contar con un presupuesto aprobado. Algunos sugieren que si para el 31 de diciembre la Cámara no ha tomado una decisión sobre el tema, se debe entender como aprobado el proyecto que hizo llegar el Ejecutivo. Otros, más sutiles, consideran que llegados a ese punto sin aprobación por parte de los diputados, se entenderá prorrogado el presupuesto del año anterior. Una tercera posición sostiene que, en este último supuesto, además de prorrogar el presupuesto del año anterior, se deberá hacer un ajuste conforme al avance que haya tenido la inflación. Aunque algunas de las opciones mencionadas están recogidas en diversas Constituciones de América Latina, tal como se va a exponer más adelante, e incluso que varias de ellas son recomendables para evitar situaciones de crisis o parálisis de las instituciones, lo cierto es que no cuentan con sustento constitucional alguno tratándose de la Carta de 1917.

La verdad es que ninguna de estas posibilidades pueden contar con sustento constitucional porque el texto de la Carta Magna no tiene ninguna previsión al respecto, con excepción de lo dispuesto en el artículo 75 que señala: "La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido en el Presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo". Tal como se encuentra actualmente la Constitución, en caso de llegar al 10 de enero sin contar con un presupuesto aprobado, se produciría un paro de muy grandes alcances en el funcionamiento de la administración pública nacional, como ya sucedió en los Estados Unidos hace unos años. La Constitución no proporciona respuesta alguna para ese caso, pero es muy clara en señalar el carácter anual del presupuesto."

Para evitar una posible situación de parálisis que pudiera lesionar gravemente a la economía nacional y al propio funcionamiento de la administración pública,

---

<sup>23</sup> Y nada "vaga", sino muy clara en el sentido de no recoger la posibilidad de que el proyecto del Presidente pueda ser aprobado de forma automática; una postura contraria parece desprenderse del texto de SCOf Morgenslem y Pilar Domingo, "The success of presidentialism? Breaking gridlock in presidential regimes" en Valadés, Diego y Serna, José Ma., *El gobierno en América Latina: cprsiducisismo o parlamentarismo?*, México, Iij-UNAM, 2000, p. 121.

## *Democracia, gobernabilidad y cambio constitucional*

---

quizá resulte conveniente realizar alguna modificación constitucional. Para ello, conviene revisar el tratamiento que sobre aspectos esenciales del tema realizan algunos textos constitucionales extranjeros.

La elaboración y aprobación del presupuesto. Un primer aspecto que resulta de interés, desde la perspectiva del derecho comparado, es definir el órgano encargado de proponer y aprobar el presupuesto. En cuanto se refiere al primer aspecto, es decir, al órgano encargado de formular el proyecto de presupuesto, la experiencia comparada de los regímenes presidenciales de América Latina indica con claridad que dicha facultad la tiene el poder ejecutivo o alguna de sus dependencias, con la excepción de República Dominicana." Por lo que hace al segundo aspecto, es decir, al órgano encargado de aprobar el presupuesto, el derecho comparado demuestra que México se encuentra en una situación de excepcionalidad que quizá convendría repensar. En efecto, la Constitución de 1917 es la única en América Latina que, contando con un poder legislativo bicameral, asigna la facultad de aprobar el presupuesto a una sola de sus cámaras."

El tiempo para la aprobación del presupuesto. En México, como ya se ha mencionado, el tiempo que la Cámara de Diputados tiene para aprobar el presupuesto es de escasos 30 días, en condiciones ordinarias. A la luz del derecho comparado este plazo resulta breve. En los sistemas bicamerales de América Latina el Poder Legislativo tiene un promedio de 76 días para aprobar el presupuesto. Por su parte, los sistemas unicamerales del continente, aunque pudiera pensarse lo contrario, le otorgan incluso más tiempo a su poder legislativo para examinar y aprobar el presupuesto: 100 días en promedio, es decir, 24 más que en los sistemas bicamerales." La brevedad del plazo en el caso mexicano y el principio de no reelección inmediata de los legisladores – en este caso de los diputados– suponen una desventaja importante para el Poder Legislativo, por lo cual debería pensarse en ampliar el plazo por lo menos para establecerlo en unos tres meses. Sobre lo relativo a la no reelección inmediata de los legisladores ya se ha dicho algo en el apartado uno de este trabajo.

El veto del presupuesto. ¿Se puede vetar el presupuesto? Y si así fuera, dhabría lugar para un veto parcial o tendría que ser total?<sup>27</sup> En general, el examen del

---

"Carrillo y Lujambio, "La incertidumbre constitucional...", 01' cit., pp. 253-255.

<sup>25</sup> *Ibid.*, pp. 254 Y256.

<sup>26</sup> Carrillo y Lujambio, "La incertidumbre constitucional...", 01' cit., cuadro núm. '1, pp. 254-255.

<sup>27</sup> Sobre las clases de vetos y las condiciones para su superación ver Matthew S. Shugart, y John M. Carrv. *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, pp. 134 Yss.

-  
derecho comparado parece demostrar que sí se puede vetar el presupuesto, ya sea de forma parcial o total, con excepción de tres países: México, Costa Rica y Honduras. En todos los casos en que el veto existe, la legislatura puede superarlo con el voto de la mayoría simple o incluso con el voto favorable de dos terceras partes de la Cámara."

El caso de México quizá requiere de algún argumento adicional para demostrar la imposibilidad del veto, parcial o total, del Presidente de la República sobre el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados. En efecto, la facultad de veto del Presidente de la República se encuentra en el artículo 72 inciso C constitucional. El artículo 72 se refiere al procedimiento que debe seguirse para aprobar una ley, es decir, un producto normativo que debe ser discutido y aprobado por ambas cámaras. Al tratarse, pues, de una facultad que puede ser ejercida dentro del procedimiento legislativo, no opera para el caso de las facultades exclusivas de cada una de las cámaras, como es el caso de la aprobación del presupuesto."

Al no tener posibilidad de vetar el presupuesto, el Presidente queda en una posición difícil. Como señalan Ulises Carrillo y Alonso Lujambio, "Si el Ejecutivo es la instancia que formula el proyecto y no tiene capacidad para hacer observaciones al proyecto de ley que finalmente remite al Legislativo, nos encontramos con un Ejecutivo reducido a un mero funcionario técnico que hace los cálculos correspondientes para que finalmente otra instancia tome las decisiones políticas y señale las pautas de gasto y los rubros estratégicos de inversión pública".<sup>30</sup> Ahora bien, con independencia del juicio de valor que nos merezca y de lo inadecuado que puede resultar dejar al Ejecutivo sin defensa frente una decisión de la Cámara de Diputados," lo cierto es que, en los términos actuales del ordenamiento constitucional mexicano, el veto presidencial no es posible en materia de presupuesto.

Las posibilidades para evitar una parálisis institucional. En diversos textos constitucionales de América Latina se observan cláusulas destinadas a evitar

---

<sup>28</sup> Carrillo y Lujambio, "La incertidumbre constitucional...", *Op. cit.*, p. 258.

<sup>29</sup> En el mismo sentido, Jorge Carpizo, *El Prosidencislismo Mexicano*, México, Siglo XXI, 1989, p. 87 YMa. Amparo Casar, "Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México", *Política y Gobierno*; volumen VI, núm. 1, México, primer semestre de 1999, pp. 95 Y107.

<sup>30</sup> "La incertidumbre constitucional...", *Op. cit.*, p. 260.

<sup>31</sup> Recordemos que a principios del siglo XX Emilio Rabasa concebía como las dos finalidades directas del veto del Presidente las siguientes: "dar una garantía de prudencia legislativa, mediante la intervención ilustrada por la experiencia y afianzada en la responsabilidad personal del Presidente: dar al Ejecutivo medios eficaces de defensa contra la invasión y la anulación del Legislativo", *La Constitución y la dictadura*, 7ª edic., México, Porrúa, 1990, p. 174.

## *Democracia, gobernabilidad y cambio constitucional*

---

que de no tenerse aprobado el presupuesto cuando da inicio el año fiscal, se produzca una parálisis de las instituciones públicas, con el consiguiente daño económico que ello produciría a las economías de los Estados. Carrillo y Lujambio definen la "cláusula para evitar una parálisis institucional" como la "normatividad que permite que en caso de que los actores involucrados en la aprobación del proyecto de presupuesto no logren llegar a un acuerdo sobre el contenido del mismo antes de que dé inicio el ejercicio fiscal para el que se pretende aplicar dicho proyecto, la propia Constitución establezca las opciones para evitar una parálisis institucional y por lo tanto de gobierno..."<sup>32</sup>

Las variantes que ofrece el derecho constitucional de América Latina sobre este tipo de cláusulas no son muchas. De hecho, se reducen a dos, principalmente. En primer lugar, puede suceder que si el proyecto del Ejecutivo no es aprobado en los plazos que la Constitución establece, de forma automática adquiera fuerza de ley; en segundo término, existe la posibilidad de que llegados al inicio del año fiscal sin contar con un presupuesto aprobado, se prorrogue la vigencia del anterior. Para este último caso la prórroga puede ser definitiva o temporal."

La existencia de una cláusula para evitar la parálisis puede ser muy benéfica en ciertos momentos del desarrollo político de un Estado, pero no deja de generar dudas. La principal quizá sea que supone un desincentivo para que los partidos se pongan de acuerdo entre ellos y el Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo. Este tipo de cláusula, "relaja la urgencia de los partidos por llegar a un acuerdo, porque con ella el costo, en todo caso incierto, que han de pagar los partidos ante la opinión pública, y tarde o temprano en las urnas, por la permanencia del desacuerdo es menor que el costo que han de pagar si el desencuentro permanente produce una parálisis de gobierno"."

### Ratificación del gabinete

En el mismo sentido de los puntos anteriores, también podría resultar interesante otorgar a las cámaras, o por lo menos a una de ellas, la facultad de aprobar los nombramientos de los secretarios de Estado. Actualmente el Senado cuenta con facultades para ratificar el nombramiento del Procurador General de la República y el de otros altos cargos de la administración pública y del Poder Judicial de la Federación (artículo 76 fracción II constitucionalj."

---

<sup>32</sup> Carrillo y Lujambio, "La incertidumbre constitucional...;", *Op. cit.*, p. 261.

<sup>33</sup> Carrillo y Lujambio, "la incertidumbre constitucional...", *Op. cit.*, p. 261.

<sup>34</sup> Carrillo y Lujambio, "la incertidumbre constitucional...;", *Op. cit.*, p. 262.

<sup>35</sup> Valadés. *El Control del Poder*; *Op. cit.*, pp. 393-394 y 410.

Lo ideal sería que todos los miembros del gabinete fueran ratificados por el Senado o por la Cámara de Diputados" y que la Constitución exigiera que para poder emitir dicha ratificación los candidatos deberían comparecer ante los legisladores para demostrar su conocimiento del ramo del que van a estar encargados y para exponer las políticas públicas que piensan implementar en caso de ser ratificados. Esta medida tendría tres ventajas concretas que no son para nada desdeñables: a) por una parte, involucraría al Poder Legislativo en una de las decisiones más importantes que se toman dentro del funcionamiento del Estado mexicano y que hoy toma un sólo hombre; b) por otro lado, se evitaría que se nombraran secretarios de Estado de forma improvisada o sin conocimiento del área de la que se van a encargar; en este sentido, se podría generar una mayor profesionalización de los titulares de las dependencias más importantes de la administración pública; y e) adicionalmente, la opinión pública contaría con mejores y mayores elementos de juicio con respecto a la idoneidad de los nombramientos de esos funcionarios.

La intervención del Poder Legislativo en materia de nombramiento de altos funcionarios de la Federación no es extraña en el derecho constitucional mexicano vigente. Basta recordar la intervención del Senado en el nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte, de algunos Consejeros de la Judicatura Federal o del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En el caso concreto del Procurador General de la República debería pensarse en que el Poder Legislativo interviniera no solamente en la ratificación de su nombramiento sino que también contara con facultades para autorizar su remoción. Recordemos que el Ministerio Público tiene por mandato constitucional el monopolio de la acción penal. Esto implica que, para desempeñar objetivamente su función, requiere de un mínimo de garantías que lo sitúen, si no por encima, al menos sí al margen de los designios e intereses presidenciales." En todos los países en los que se ha llevado a cabo una verdadera lucha contra la corrupción, se han tenido que crear mecanismos de acusación pública independientes, porque de otra forma los vínculos de "solidaridad" entre los miembros de la clase política han impedido en ocasiones un seguimiento a fondo de las investigaciones por corrupción."

---

<sup>36</sup> *Ibid.* p. 410.

"Ver Diez Pieazo, Luis M., "Il problema della discrezionalità nell'esercizio dell'azione penale", *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 4, 1995, pp. 919-940.

<sup>38</sup> Sobre el lema. Andrés, Perfecto, "Corrupción: necesidad, posibilidad y límites de la respuesta judicial", *Nueva Doctrina Penal*, Buenos Aires, 1996; *idrm*, "Contra las inmunidades del poder: una lucha que debe continuar", *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 93, Madrid, enero-marzo de 1997; *Idem* (ed.), *Corrupción y Estado de Derecho. El Papel de la Jurisdicción*, Madrid, Trona, 1996, entre otros; para una perspectiva de derecho comparado, Luis María Diez Picazo, *La Criminalidad de los Gobernantes*, Madrid, Crítica, 1996; un panorama general sobre el lema de la corrupción, con buenas referencias bibliográficas adicionales, en Francisco J. Laporta y Silvina Alvarez, (eds.), *La Corrupción Política*, Madrid, AIAL, Editorial, 1997.

## *Democracia, gobernabilidad y cambio constitucional*

---

Quizá sea este punto, de entre los que se han mencionado a lo largo de este ensayo, el que implique agregar una connotación parlamentaria al sistema presidencial mexicano. Dejando de lado por ahora el debate que se ha suscitado en tiempos recientes entre la opción parlamentaria (también llamada sustitucionista) y la presidencial, vale la pena recordar lo necesario que es superar los "juegos de suma cero" en los que puede llegar a caer el diseño presidencialista. En este sentido, como señala Diego Valadés, .....si la experiencia y la razón indican que hay otras salidas, y que es posible ahondar la ruta de la reforma adoptando y adaptando incluso mecanismos propios del parlamentarismo que, con buenas posibilidades de éxito, podrían injertarse en el presidencialismo, vale la pena intentarlo. Las limitaciones políticas de la suma cero, que han reducido la funcionalidad del sistema presidencial en su configuración actual, pueden ser superadas".<sup>40</sup>

### Falta del Presidente de la República

En los términos actuales de los artículos 84 y 85 constitucionales, en caso de falta absoluta del Presidente de la República, el Congreso de la Unión deberá nombrar un Presidente interino si dicha falta acontece durante los dos primeros años del mandato o uno sustituto si pasa durante los cuatro últimos. El interino se nombra para que ocupe el cargo hasta en tanto se celebran nuevos comicios, los cuales se deberán llevar a cabo no antes de 14 meses ni después de 18, contados a partir de que se expida la correspondiente convocatoria. El sustituto es nombrado para que termine el periodo presidencial de seis años para el que fue elegido su antecesor.

Ahora bien, los problemas pueden presentarse para el caso de que no se reúnan las mayorías que exige la Constitución para tomar esas decisiones. En concreto, el texto del artículo 84 constitucional exige que para el nombramiento del Presidente interino concurren a la sesión de las cámaras cuando menos dos terceras partes del total de sus miembros y que para dicha elección se alcance una mayoría absoluta de votos. Bajo un escenario sin mayorías claras, esta previsión puede dar lugar a un embrollo de enormes dimensiones.

---

<sup>39</sup> El debate, que se ha extendido en los últimos años en un sinnúmero de libros y artículos, es uno de los que más ha llamado la atención de los analistas constitucionales y políticos; un buen resumen del mismo, aplicado con acierto al caso de México, puede verse en Jorge Carpizo, "México: ¿sistema presidencial o parlamentario?" en Valadés y Serna, *El Gobierno en América Latina...*, *Op. cit.*, pp. 11-45; en la misma obra, además, pueden verse los comentarios al trabajo de Carpizo de José Woldenberg, "Una segunda generación de reformas: la gobernabilidad", pp. 47-55 y de José María Serna, "Consolidación democrática y nueva institucionalidad en América Latina", pp. 57-69.

<sup>40</sup> Valadés, *El Poder Judicial*, *Op. cit.*, p. 412.



-----*Miguel Carbonell*

Lo mismo sucede para los casos del nombramiento de Presidente provisional a cargo de la Comisión Permanente (artículo 84 párrafo segundo constitucional) o de Presidente sustituto por el Congreso, en los que aún cuando la Constitución no exige las mismas mayorías que para el caso del Presidente interino pudiera darse el supuesto de que no se alcanzara ni siquiera la mayoría simple en las votaciones del Congreso. Además, para el caso de tener que nombrar Presidente sustituto debe tenerse presente que a la mitad del periodo presidencial hay elecciones para renovar la Cámara de Diputados, con lo cual se puede dar incluso una mayor fragmentación del sistema de mayorías (y sobre todo de la mayoría del partido del Presidente) de la Cámara.

Por las trágicas experiencias de tiempos recientes sabemos que nadie está exento, ni siquiera el Presidente de la República, de sufrir algún percance que le impida continuar en el puesto. Pero es justamente en tiempos de incertidumbre cuando las posiciones políticas suelen polarizarse y cuando más se mira por los propios intereses. Es por ello que quizá sería adecuado prever en el texto constitucional un mecanismo de sustitución directa inmediata en caso de falta del Presidente, de tal forma que el Poder Ejecutivo no se quedara sin titular en el supuesto de que las cámaras no se pusieran de acuerdo en el nombramiento o no se alcanzara la mayoría requerida. Habría que pensar en el puesto que dentro de la estructura del Estado reuniría las características para sustituir al Presidente, aunque fuera momentáneamente; podría ser el Presidente de la Cámara de Diputados o el del Senado o incluso algún miembro del gabinete presidencial como el Secretario de Gobernación o el de Relaciones Exteriores.

Si se optara por alguno de los miembros del gabinete, sería todavía más necesario adoptar la propuesta ya enunciada de someter su nombramiento a aprobación del Congreso de la Unión o de alguna de sus cámaras, pues de esa forma quien fuera a encargarse de ocupar momentáneamente la titularidad del Poder Ejecutivo Federal, contaría por lo menos con una legitimidad aunque fuera indirecta al no haber sido nombrado solamente por la voluntad del Presidente, sino también por el voto aprobatorio de los legisladores.

De cualquier manera, debe subrayarse la necesidad de que la Constitución contenga mecanismos que, como en el caso de lo sugerido para la aprobación del presupuesto anual de la Federación, impidan que los poderes públicos queden paralizados; sobre todo, vale la pena repetirlo, ante un escenario político que parece afianzar día tras día la alternancia y el pluralismo y en el que las posibilidades de obtener mayorías absolutas son cada vez más remotas.

## Democracia, gobernabilidad y cambio constitucional

---

### Reforma del juicio de amparo

Otra propuesta de cambio que puede emprenderse en el corto plazo es la derogación del principio de relatividad de las sentencias de amparo, conocido como Fórmula Otero y contenido en la fracción II del artículo 107 constitucional. Dicha fracción, en su primera parte, tiene el siguiente texto: "La sentencia (de amparo) será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare".<sup>41</sup>

De acuerdo con ese precepto, la declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica general (ley, tratado, reglamento, etcétera) que realicen los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación dentro de un juicio de amparo no tendrá efectos generales, beneficiando por tanto solamente a la parte que promovió el juicio de garantías pero dejando subsistente el acto para los demás gobernados a los que les sea aplicable.

La eliminación de la Fórmula Otero ha sido demandada desde hace muchos años y con muy interesantes argumentos por juristas como Héctor Fix-Zamudio." Sin embargo, el principio de relatividad también tiene sus defensores, quienes incluso sostienen que es justamente debido a esta fórmula que se ha salvado el juicio de amparo, porque de otro modo el Poder Judicial Federal no habría podido resistir las "presiones" de los otros poderes.

Para entender cabalmente el debate, vale la pena tratar de sintetizar los argumentos principales de cada una de las posturas. Contra de la eliminación de la Fórmula Otero se esgrimen las siguientes razones."

Se dice que de dotar de efectos *erga omnes* a las resoluciones de amparo el Poder Legislativo quedaría supeditado al Judicial, lo que provocaría el desequilibrio entre los poderes del Estado."

Con respecto a este punto vale la pena recordar que, como señala Fix-Zamudio, "...la intervención de los tribunales en la delicada función de proteger las

---

<sup>41</sup> La misma disposición se recoge, con algunas variantes, en el artículo 76 de la Ley de Amparo.

<sup>42</sup> Ver por ejemplo su trabajo "La declaración general de inconstitucionalidad y el juicio de amparo" en Héctor Fix-Zamudio, *Ensayos sobre el Derecho de Amparo, México, IJ-UNAM, Porrúa, 1999*, pp. 183 Yss.

<sup>43</sup> Otras razones en el mismo sentido, aunque referidas más a los debates generales sobre la justicia constitucional y sobre los alcances del poder de los jueces que a las razones que se han esgrimido dentro de la experiencia constitucional mexicana, han sido expuestas por Fix-Zamudio, "La declaración general...", *Op. cit.*: pp. 210 Yss.

<sup>44</sup> Ignacio Burgoa, *El Juicio de Amparo*, México, Porrúa, 1992, p. 276.

disposiciones constitucionales contra exlimitaciones de cualquier autoridad, incluyendo las legislativas. no ha producido los conflictos políticos que se vaticinaban, sino todo lo contrario: se ha establecido una corriente de comprensión entre los órganos legislativos y los judiciales, debido a la labor eminentemente técnica y delicadamente equilibradora de los segundos".<sup>45</sup> Es importante destacar que en este supuesto no se trata de una oposición entre órganos del poder; no es que litiguen entre sí el Poder Judicial y el Legislativo. Por el contrario, lo que sucede es que se da una confrontación entre lo previsto en la Constitución y lo realmente actuado por el Poder Legislativo; por tanto, no es que el Judicial anule por sí y ante sí un acto de otro poder, es la Constitución la que lo hace, imponiéndose de esta forma a todos los poderes, incluyendo al Judicial pues sus resoluciones en todo caso deben estar dictadas conforme al texto de la Constitución."

Bajo ese mismo argumento, entonces tampoco sería válido que los jueces anularan los actos del Poder Ejecutivo (con efectos frente a todos) porque también -en esa misma lógica- se estaría vulnerando el principio de división de poderes y creando una potencial situación de enfrentamiento entre los órganos de poder público. Hoy el funcionamiento de la realidad política de muchos países, como lo señala Fix-Zamudio en el texto ya transcrito, desmiente esta postura y afianza día a día la legitimidad y la necesidad de los órganos de la justicia constitucional."

La declaración general de inconstitucionalidad, en caso de instaurarse, podría privar de su vigencia a alguna norma jurídica "cuyos resultados aplicativos en la realidad económica, social, política o cultural de México puedan ser benéficos o convenientes para la colectividad".<sup>48</sup>

Este argumento es totalmente erróneo ya que, en principio, a nadie debe beneficiar un acto inconstitucional; en segundo lugar, si en efecto la aplicación del acto inconstitucional es más benéfica que lo estipulado por la Constitución,

<sup>45</sup> "La declaración general.:", *Op. cit.*: p. 214.

<sup>46</sup> Buena parte del debate reciente sobre el papel del Poder Judicial en los países democráticos ha sido recogido en Tate, Neal C. y Vallinder, Torbjörn (eds.), *The Global Expansion of Judicial Power*, New York-London, New York University Press, 1995 (es especialmente recomendable la lectura de los dos ensayos de los editores que sirven de introducción y de conclusión a los textos del libro: "The global expansion of judicial power: the judicialization of politics" y "Judicialization and the future of politics and policy", respectivamente).

<sup>47</sup> Un panorama de las relaciones entre los órganos de la jurisdicción constitucional y los demás poderes (y concretamente entre los Tribunales Constitucionales y el Poder Legislativo) puede verse en Eliseo Aja, (ed), *Las Tensiones entre el Tribunal Constitucional y el Legislador en la Europa Artusl*, Barcelona, Ariel, 1998. Un planetamiento novedoso -y provocador- sobre el tema puede verse en Habermas, Jürgen, *Facticidad y valores*; trad. de Manuel Jiménez Redondo, Madrid, Trola, 1998. cap. VI.

<sup>48</sup> Burgoa, *Op. cit.*, p. 278.

## *Democracia, gobernabilidad y cambio constitucional*

---

entonces lo que hay que hacer es modificar la Constitución y no convalidar con argumentos utilitaristas la subversión del sistema jurídico; en tercer término, ¿puede alguien *legítimamente* beneficiarse de actos que sean contrarios a la Constitución y además esgrimir tales beneficios para mantener la Fórmula Otero? El despropósito de este argumento es de una entidad muy difícil de superar.

Finalmente, también se dice que la Fórmula Otero representa una tradición histórica muy importante que hay que preservar. Por una parte, se sostiene, es heredera del principio clásico de *res Inter alia acta*, según el cual los efectos de los actos jurídicos se deben limitar a las partes que en ellos intervienen y no afectar a los que no han tenido que ver en una determinada relación jurídica;" por otro lado, se considera que es una parte importante de la tradición jurídica nacional al haberse mantenido vigente durante más de 150 años.

Si este argumento se hiciera extensivo a otras instituciones jurídicas, lo más probable es que nos seguiríamos rigiendo, con suerte, por las Leyes de Indias. Se trata del argumento conservador por antonomasia: "nada debe cambiar porque esto siempre ha sido así o lleva mucho tiempo siéndolo". El valor histórico de una determinada forma de regular la convivencia no puede suponer un obstáculo a la necesidad de cambio; por el contrario, la permanencia de una norma solamente se justifica si persisten las razones que llevaron a su creación y que sirven para justificarla. Si esas razones y esa justificación han desaparecido, no es válido en modo alguno sostener dicha norma con el único argumento de su larga permanencia en el tiempo. A favor de la supresión de la mencionada Fórmula se suelen esgrimir las siguientes razones:

Al limitarse la eficacia protectora del amparo al sujeto que actuó dentro de un procedimiento se provoca una importante desigualdad ante la ley, pues la norma declarada inconstitucional se sigue aplicando a todos aquellos que no promovieron el juicio de garantías." Esto supone la *consagración jurídica de la desigualdad*, pues desde el propio texto constitucional se impone un tratamiento desigualitario a sujetos que se encuentran en los mismos supuestos normativos. En este sentido, se puede sostener que la Fórmula Otero choca con uno de los principios más elementales de la democracia: aquel de acuerdo con el cual la ley debe tratar a todos los ciudadanos por igual, evitando situaciones que pueden representar una discriminación *de iure* entre ellos.

---

<sup>49</sup> Carlos Arellano Gama, *El juicio de Amparo*, México, Porrúa, 1998, pp. 385-386.  
seFix-Zarnudio, "La declaración general.:", *Op. cit.*, p. 231.

Sumado a la discriminación jurídica que suponen, a los efectos relativos de las sentencias de amparo también se les achaca el detener el flujo de inversión privada hacia diversos sectores de la economía nacional, pues con tales efectos se mantienen varias facultades del gobierno y la burocracia que son inconstitucionales. Su derogación, se dice, "favorecería el Estado de derecho y la credibilidad de la institución judicial".<sup>51</sup>

Al no permitirse la declaración general de inconstitucionalidad se va contra el principio de economía procesal, pues se obliga a los ciudadanos afectados a tener que seguir promoviendo juicios de amparo contra leyes que han sido declaradas inconstitucionales un sinnúmero de veces. Esto supone una carga añadida para el Poder Judicial Federal que va en detrimento de una pronta y expedita administración de justicia. De hecho, se ha llegado al absurdo de que para el caso de algunas leyes como la Reglamentaria de los artículos 4º y 50 constitucionales, el juicio de amparo se considera un trámite más (como llenar un formulario, entregar unas fotografías o pagar en el banco los derechos correspondientes) dentro de los que había que cumplir para que a los extranjeros les fuera expedida su cédula profesional."

Finalmente, un tercer argumento importante es que con la Fórmula Otero se burla de forma ostensible el principio de supremacía constitucional, pues se condiciona la superioridad de la Carta Magna al hecho de promover y ganar un amparo; es decir, para todos aquellos que por ignorancia, por falta de recursos o por no haber podido superar los innumerables tecnicismos consagrados en la Ley de Amparo no han podido obtener una sentencia favorable de los jueces federales, la supremacía constitucional es puro papel mojado, pues se les siguen aplicando las leyes, reglamentos o tratados que ya han sido considerados inconstitucionales.

La supremacía constitucional no puede limitarse a las partes que participaron en un juicio, sino que debe ser concebida como una fuerza irresistible que arrastra a las normas inconstitucionales fuera del ordenamiento jurídico; de otra manera la Constitución no sería en realidad una norma suprema, sino una norma cuya superioridad estaría sujeta a que se realizaran una serie de variables en ausencia de las cuales valdrían más las otras normas (que se supone están por debajo de ella dentro de la construcción jerárquica del ordenamiento).

---

<sup>51</sup> Luis Rubio, "Un marco institucional obsoleto", en *El Mercedo de Valores*, año LIX. núm. 10/99, Nacional Financiera, México, octubre de 1999, pp. 47-48.

<sup>52</sup> El ejemplo, en verdad esperpéntico, es narrado por Fix-Zamudio, "La declaración general...", *Op. cit.*, l'1: 231-232.

## *Democracia, gobernabilidad y cambio constitucional*

---

Obviamente, no bastaría con remover sin más la Fórmula Otero, sino que haría falta también que dicha supresión se acompañara de disposiciones que regularan de forma adecuada los efectos generales de las sentencias de amparo. Fix-Zamudio propone "que la declaración general la pueda realizar exclusivamente el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que se requiera para ello que el criterio de inconstitucionalidad de la norma general en cuestión se constituya como jurisprudencia firme en los términos de la Ley de Amparo y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Una vez que se reúnan los requisitos para integrar jurisprudencia, el criterio de la Suprema Corte se publicaría en el Diario Oficial de la Federación y la norma general declarada inconstitucional que-daría sin efecto alguna para el futuro, "sin perjuicio -agrega el propio Fix-Zamudio- de su desaplicación en los juicios de amparo en los cuales surgió la cuestión respectiva".<sup>53</sup>

A pesar de las buenas razones que puedan existir para derogar la Fórmula Otero, en una encuesta levantada por solicitud de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en junio de 1994 entre abogados de toda la República (y que, hasta donde entiendo, nunca fue publicada), a la pregunta "¿Está usted a favor de los efectos relativos del amparo o cree que debería tener efectos derogatorios generales?", 41.9% de los encuestados se mostró "totalmente a favor" de los efectos relativos y 26.6% simplemente "a favor". Por el contrario, 17.5% dijo estar "a favor" de los efectos derogatorios generales y un escaso 3.4% "totalmente a favor de los mismos".

Estos datos vienen a reiterar, como sucede con el tema de la reelección inmediata de diputados y senadores, la necesidad de realizar una explicación mucho más detenida de las consecuencias benéficas que traería la derogación de la Fórmula Otero, así como de los perjuicios que su mantenimiento conlleva.

## Creación de un Tribunal Constitucional

Otra modificación de carácter institucional que podría darse en los próximos años es la creación de un tribunal constitucional, distinto y separado de la jurisdicción ordinaria que ejercen la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el resto de los órganos del Poder Judicial Federal.

---

<sup>53</sup> "La declaración general...", *Op. rit.*, p. 233.

<sup>54</sup> He podido consultar una copia de la encuesta mencionada gracias a la geurileza de Mario Melgar Adalid.

Miguel Carbonell

Las reformas que en los últimos años ha tenido la Suprema Corte la han acercado al modelo kelseniano de tribunal constitucional; sin embargo, todavía faltan algunos aspectos para consolidar dicha tendencia."

En la actualidad, el diseño institucional del Poder Judicial Federal y, en consecuencia, el sistema de control de la constitucionalidad que prevé la Constitución de 1917, presentan diversas deficiencias. Una de ellas es que existen más de un centenar de Tribunales Colegiados de Circuito," todos ellos dotados de facultades para emitir jurisprudencia obligatoria, es decir, para crear precedentes vinculantes para la resolución de casos futuros. Las contradicciones de criterios entre estos tribunales son una nota común en la jurisdicción federal, con lo que se crea una gran inseguridad jurídica y no pocos perjuicios concretos para quienes tienen que resolver sus controversias ante los tribunales." Se ha llegado al absurdo de que los asuntos se ganen o se pierdan dependiendo del circuito judicial en el que se litiguen, o incluso dentro del mismo circuito, dependiendo del Tribunal Colegiado que conozca del caso.

El mecanismo para solucionar las contradicciones de tesis que prevén tanto la Constitución como la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Amparo se ha vuelto obsoleto por la lentitud de la Suprema Corte al resolver las contradicciones y, sobre todo, porque dichas resoluciones ya no pueden beneficiar a los casos concretos de los que surgieron."

El problema de las contradicciones de tesis se ha visto acentuado a partir de la reforma constitucional del 11 de junio de 1999 en la que se establece que por medio de acuerdos generales, la Suprema Corte podrá remitir asuntos de su competencia a los Tribunales Colegiados. Es decir, estos tribunales podrán decidir en última instancia sobre cuestiones no solamente de mera legalidad sino también de constitucionalidad en sentido estricto, con lo cual se atomiza el control constitucional y se aumenta la gravedad -por razón de la materia de que puede tratar- de las contradicciones de criterios jurisprudenciales."

<sup>55</sup> Héctor Fix Fierro, "La defensa de la constitucionalidad en la reforma judicial de 1994" en *La Reforma Constitucional en México y Argentina*, México, IJ-UNAM, 1996; Miguel Carbonell, *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México*, México, IJ-UNAM, Porrúa, 2000, p. 59.

<sup>56</sup> Los datos en Sergi López Ayllón y Héctor Fix Fierro, "Tan cerca, tan lejos", Estado de derecho y cambio jurídico en México (1970-1999)", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 97, México, enero-abril de 2000, p. 197. En el Informe de Lahrenes de 1999 del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se da cuenta de la existencia de 117 Tribunales Colegiados de Circuito (Anexo estadístico, página 7).

<sup>57</sup> En la encuesta de junio de 1994 aplicada a abogados de toda la República, mencionada en el punto anterior, a la pregunta "¿Qué tan importantes son las contradicciones de tesis entre los Tribunales Colegiados?", 57.5% de los encuestados consideró que "muy importantes" y 22.4% que "algo importantes". Opinión diversa manifestaron 12.2% de los encuestados, quienes consideraron "poco importantes" esas contradicciones y 3.6% que las tenía por "nada importantes".

<sup>58</sup> Sobre el tema, Raúl Plascencia Villanueva, *Jurisprudencia, México*, McGraw-Hill, UNAM, 1997, entre otros.

<sup>59</sup> José Ramón Cossío, "La Suprema Corte y la teoría constitucional", *Op. at.*; Miguel Carbonell, "Poder judicial y transición a la democracia: la reforma judicial de 1999", & *Letín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 97, México, enero-abril de 2000, pp. 329-350.

## Democracia, gobernabilidad y cambio constitucional

---

Finalmente, otra consideración a favor de la creación de un tribunal constitucional es de carácter personal o subjetivo y se basa en la distinta formación y sensibilidad que deben tener quienes resuelven cuestiones de legalidad o de "constitucionalidad refleja"<sup>60</sup> y aquellos que lo hacen de temas verdaderamente constitucionales. Como recuerda Louis Favoreau, "Los Tribunales Constitucionales, a diferencia de las jurisdicciones ordinarias, no están compuestos por magistrados de carrera que han accedido a su puesto como resultado de ascensos regulares y progresivos. La designación de los miembros de los Tribunales no obedece a los criterios tradicionales... los orígenes de los miembros son muy parecidos, compartiendo la característica principal de la importante proporción de profesores universitarios. A este último respecto, por lo demás, puede señalarse que no se trata de una casualidad, pues en los países considerados, la independencia de los profesores de universidad es mayor que la de los magistrados".<sup>61</sup>

En términos parecidos se expresaba, ya en 1959, Otto Bachof, cuando sostenía lo siguiente: "La labor, llena de responsabilidad, de la interpretación normativa de la Constitución y de protección de su sistema de valores, necesita una instancia especializada de estas cuestiones, requiere personas de notoria experiencia en cuestiones de Derecho y de práctica constitucionales; una experiencia -en definitiva- que no tiene el juez ordinario, ni puede tenerla. También requiere esta función un órgano con un carácter totalmente representativo que pueda decidir por sí sólo con suficiente autoridad cuestiones de tan trascendentales consecuencias políticas. Se necesita, pues, un Tribunal Constitucional especial".<sup>62</sup>

La reforma judicial de 1994 incorporó como Ministros de la Suprema Corte mayoritariamente a personas que provenían de la "carrera judicial", es decir, formadas en el conocimiento más de los asuntos de legalidad que de verdadera constitucionalidad y por tanto, en palabras de Favoreau, menos independientes que los profesores universitarios. Obviamente, Favoreau seguramente buscaba resaltar la poca ascendencia democrática de los jueces españoles, italianos, portugueses y alemanes que se habían incorporado a sus cargos durante la

---

<sup>60</sup> Los asuntos de "constitucionalidad refleja" son aquellos que devienen problemas constitucionales no porque se discuta sobre la confrontación de un acto o una ley con cierto precepto de la Constitución, sino porque al violar algún precepto jurídico secundario (de cualquier nivel y jerarquía) vulneran a la vez, de forma indirecta, el principio de legalidad de los artículos 14 y 16 constitucionales.

<sup>61</sup> Vicente Villacampa (traductor), *Los Tribunales Constitucionales*; Barcelona, Ariel, 1994, 1'1'.29-30. Ver en el mismo sentido pero aplicado al caso español, las afirmaciones de Manuel Aragón en *libro Estudios de Derecho Constitucional*, C.F.P.C., Madrid, 1998, 1'13.

es *Jueces y Constitución*. Madrid, 1985, 1'55.



Miguel Carbonell

— — — — —

época de las diversas dictaduras y regímenes autoritarios que vivieron, con mayor o menor longitud, en sus respectivos países, con lo cual su hipótesis no sería aplicable a México. Lo cierto es que la cultura judicial mexicana también parece ser muy afín a los rasgos autoritarios del propio sistema político, y, en principio, no hay base empírica alguna que permita concluir que solamente los funcionarios judiciales no participaron de las características de un sistema que, visto globalmente, tenía y sigue teniendo muy marcadas características autoritarias.

Por otra parte, al crear un tribunal constitucional distinto de los órganos del Poder Judicial ordinario se podrían también introducir nuevos mecanismos de control de la constitucionalidad, como por ejemplo la llamada "cuestión de constitucionalidad".<sup>63</sup> Por medio de este proceso los jueces ordinarios pueden plantear ante el tribunal constitucional una eventual duda que tengan sobre la conformidad a la Constitución de algún ordenamiento que deban aplicar.

Al crear en el sistema jurídico mexicano la cuestión de inconstitucionalidad se solucionaría el dilema de la "doble vinculación" del juez a la ley y a la Constitución. Actualmente, si un juez del fuero común advierte que en el transcurso de un proceso sometido a su competencia tiene que aplicar una ley que pudiera ser inconstitucional, no puede dejar de aplicarla, aún violando la Constitución, pues de lo contrario podría caer en algún supuesto de responsabilidad. Con la cuestión de inconstitucionalidad se evita que los jueces del fuero común, que evidentemente no son jueces constitucionales y que, en esa medida, no podrían declarar la inconstitucionalidad de una ley y proceder a su inaplicación a un caso concreto -a pesar de la confusa conceptualización que hace la parte final del artículo 133 de la Constitución de 1917-, violen la Constitución, al tiempo que también se logra que sigan manteniendo su deber de sujeción a las leyes.

Con la creación del Tribunal Constitucional, además de lo ya dicho, se podría mejorar el régimen de las acciones de inconstitucionalidad y el de las controversias constitucionales, que actualmente tienen algunas carencias." así como reunir bajo un sólo órgano el control genérico de constitucionalidad

---

ea Edgar Corzo Sosa, *La Cuestión de Inconstitucionalidad*; Madrid, CEPC, 1998.

<sup>64</sup> Héctor Fix Fierro, "La reformajudicial de 1994" las acciones de inconstitucionalidad", *Ars Juris*, número 13, México, 1995; José Ramón Cossío, "Artículo 105" en su libro *Constitución, tribunales y democracia*, México, Themis, 1998) Miguel Carbonell, "La nueva acción de inconstitucionalidad en México: régimen actual y posibles perspectivas de cambio", *Cosdemos Constitucionales de la Csu-dr» Padriqué Furió Ceriol*, números 14-15, Valencia, invierno-primavera de 1996, entre otros.

## *Democracia, gobernabilidad y cambio constitucional*

---

y el control en materia electoral.<sup>f</sup> En cuanto a este último punto, como se sabe, actualmente el Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación también lleva a cabo funciones de control de constitucionalidad de leyes electorales en la medida en que, según ha considerado el mismo Tribunal, puede dejar de aplicar leyes electorales contrarias a la Constitución cuando conozca de algún recurso o juicio de su competencia; obviamente, al poder decidir *no aplicar* una ley, el Tribunal de alguna forma está juzgando a esa ley que considera contraria al texto constitucional. Lo anterior se desprende de la siguiente tesis jurisprudencial, dictada por la Sala Superior del propio Tribunal Electoral:

"TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ESTAS SE OPONGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES. De una interpretación teleológica, sistemática y funcional de los diferentes artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que contienen las bases fundamentales rectoras de la jurisdicción electoral, se desprende que el Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación está facultado por la Carta Magna para decidir el conflicto de normas que en su caso se presente, y determinar que no se apliquen actos o resoluciones combatidos por los medios de impugnación que corresponden a su jurisdicción y competencia, los preceptos de leyes secundarias que se invoquen o que puedan servir para fundarlos, cuando tales preceptos se oponen a las disposiciones constitucionales; esto con el único objeto de que los actos o resoluciones impugnados en cada proceso jurisdiccional de su conocimiento se ajusten a los lineamientos de la Ley Fundam-ntal y se aparten de cualquier norma, principio o lineamiento que se les oponga, pero sin hacer una declaración general o particular en los puntos resolutivos, sobre la inconstitucionalidad de las normas desaplicadas, limitándose únicamente a confirmar, revocar o modificar los actos o resoluciones concretamente reclamados en el proceso jurisdiccional de que se trate..."<sup>66</sup>

Al crearse el Tribunal Constitucional, a la Suprema Corte le quedarían fundamentalmente dos competencias muy importantes. En primer lugar la de unificar la jurisprudencia de los tribunales colegiados de circuito en materia

---

<sup>65</sup> Cabe **recordar** que, a partir de la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996, el control de **legalidad** (e incluso de constitucionalidad en **algunos** supuestos) en materia electoral se **ejerce** por un órgano especializado del Poder judicial de la Federación, llamado justamente Tribunal Electoral del Poder judicial de l. Federación (ver artículo 99 constitucional).

<sup>66</sup> *Informe Anual 1997-1998, México*, TEPjF, pp. 197 y ss.

— — — — —  
MiguelCarboneU

de legalidad. En segundo término, el conocimiento de los recursos de "super-casación", que tendría atribuido en algunos casos, por razón de la cuantía o de la novedad interpretativa que pudieran suponer.

## El Distrito Federal y la Constitución

Uno de los mayores defectos de la Constitución de 1917 quizá sea el de la falta de sintonía que tienen sus preceptos luego de los cientos de reformas que han sufrido. Un ejemplo claro se encuentra en el tratamiento (o mejor, en el no tratamiento) que el artículo 135 constitucional le da al Distrito Federal dentro del procedimiento de reforma constitucional.

Como se sabe, no ha sido sino hasta fechas muy recientes que el Distrito Federal ha podido elegir a sus propias autoridades. El proceso de reformas al estatuto jurídico del Distrito Federal comienza en 1987 y sigue con las importantes modificaciones de 1993 y 1996.<sup>67</sup> A pesar de los avances que esas reformas han supuesto, algunos autores señalan la transitoriedad de las mismas en la medida en que todavía no se logra, ni de lejos, una consideración semejante a la que tienen el resto de las entidades federativas."

Pues bien, a pesar de que en virtud de los cambios mencionados los ciudadanos del Distrito Federal ya pueden elegir a su propio Poder Ejecutivo Local (Iefe de Gobierno) y a su Poder Legislativo Local (Asamblea Legislativa del Distrito Federal), todavía no se le considera como participante dentro del procedimiento de reforma a la Constitución Federal.

En efecto, el artículo 135 constitucional dispone que para modificar sus propias normas se requiere el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes del Congreso de la Unión y la aprobación de "la mayoría de las legislaturas de los Estados'v'" Esta disposición excluye de participar en el procedimiento de renovación del ordenamiento constitucional al órgano representativo de la capital del Estado, pero además prolonga la especie de *minusvalía política* que durante tantos años ha afectado a los habitantes del Distrito Federal.

---

.. Sobre el tema, Juan José Ríos Estavillo, "Artículo 122". *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*; México, IJ-UNAM, Porrúa, 1999. En general sobre las discusiones actuales de la reforma política del Distrito Federal, puede verse el número monográfico sobre el lema de la revista *Diálogo y debate de culmr» política*, números 5/6, México, julio-diciembre de 1998.

.. En este sentido, Elisur Arteaga Nava, *Derecho Constitucional*; México, Oxford University Press, 1999, p. 469.

<sup>69</sup> Una descripción del procedimiento de reforma constitucional en México se encuentra en Miguel Carbonell, *Constitución, Op. Cit.*, pp. 251 Yss,

## Democracia, gobernabilidad y cambio constitucional

---

Esa *minusvalía*, impuesta constitucionalmente, representa un grave déficit democrático de la Carta Fundamental, pues de hecho está negando las posibilidades de participación en las grandes decisiones nacionales a un porcentaje importante de la población del país. Según datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), para 1995 el Distrito Federal tenía poco menos que 8.5 millones de habitantes, sobre un total nacional de 91.1 millones, es decir, la población del Distrito Federal representa casi 10% de todos los habitantes del país." Obviamente, no hay que subrayar la poca ascendencia democrática de un Estado que hasta hace pocos años ni siquiera permitía que los ciudadanos de la capital eligieran a sus propios gobernantes locales y que todavía en la actualidad no permite que los representantes electos por el voto popular de uno de cada diez ciudadanos participen en la toma de decisiones -como lo son, sin duda, las reformas constitucionales- que les van a afectar y que, en definitiva, les interesan.

En vista de lo anterior y dejando por ahora de lado las cuestiones lógicas que el tema conlleva,"<sup>1</sup> se debería modificar el artículo 135 constitucional para incluir en el procedimiento de reforma constitucional a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

### Hacia un Estado de Derecho

Los puntos anteriores suponen o pueden suponer una base mínima para que el Estado mexicano se vaya transformando en los próximos años en un Estado constitucional y democrático de derecho.

La construcción de un Estado constitucional implica una serie importante de condiciones sin las cuales los valores que asume la teoría constitucional contemporánea (libertad e igualdad, principalmente) no pueden darse. Para que una Constitución sea normativa (es decir, para que sea una Constitución y no otra cosa) se requiere, por lo menos, que los actores políticos ajusten su conducta a los postulados constitucionales y que, en caso de no hacerlo así, la Constitución contenga los instrumentos necesarios de defensa para reparar las violaciones que se lleguen a producir." Se da por hecho, además, que la

<sup>70</sup> Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1997, INEGI, México, 1998, pp. 10 YI \.

<sup>71</sup> Carbonell, *Constitución, reformas constitucionales y fuentes del derecho en México*, Op. cit., pp. 248 Yss.

<sup>72</sup> Sobre el concepto de Constitución normativa, Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, trad. de Alfredo Gallego A., 2a. edic., Barcelona, Ariel, 1976 Y Manuel Careña Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, introducción de Manuel Aragón, reimpresión de la 7a. edic., Madrid, Alianza Editorial, 1993; sobre la imposición de la Constitución normativa como único modelo posible en el constitucionalismo de la segunda posguerra, Francisco Balaguer Callejón, *Fuentes del derecho*, tomo 1, Madrid, Tecnos, 1991; Ignacio de Ochoa, *Derecho constitucional. Sistema de lecturas*, Barcelona, Ariel, 1987; Francisco Tomás y Valiente, "Constitución" en *Elías Díaz*, y Miguel Alfonso Ruiz, (editores), *Enciclopedia iberoamericana de filosofía. Filosofía política* I, *Teoría del Estado*, Madrid, Trotta-CSIC, 1996, Manuel Aragón, "La Constitución como paradigma" en *El significado actual de la Constitución*, México, Iij-UNAM, 1998; varios de los ensayos más relevantes sobre el tema se encuentran en Miguel Carbonell, (compilador), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos* México, Iij-UNAM, Porrúa, México, 2000; finalmente, sobre la defensa de la Constitución, Héctor Fix-Zamudio, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento jurídico*, Tirano, 2a. edic., México, Iij-UNAM, 1998, con amplia bibliografía complementaria.

Constitución permite, estimula y protege la existencia de una serie de derechos fundamentales (no solamente de libertad sino también económicos, sociales y culturales) y contiene un esquema de división de poderes que propicia que "el poder frene al poder", según la conocida fórmula de Montesquieu. Estos dos últimos componentes -la división de poderes y la garantía de los derechos- son el "contenido mínimo" de toda Constitución;" y fueron recogidos como tales, desde los albores mismos del constitucionalismo, en el conocido artículo 16 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.<sup>74</sup>

Las cambiantes condiciones de dominación política con las que el Estado mexicano entra en el siglo XXI<sup>75</sup> y la gravedad de los problemas a los que tiene que hacer frente requieren de un esfuerzo imaginativo (de carácter tanto teórico como práctico) que permita seguir avanzando en el proceso de transición democrática iniciado hace algunos años, pero que sirva también para ir solucionando sin mayor demora algunos de esos problemas. Las propuestas que se han realizado en las páginas anteriores persiguen ese fin, pues buscan resolver algunas cuestiones de ingeniería constitucional y de diseño de instituciones que se deben atender sin demora en vista del pluralismo político y social que ha caracterizado el escenario público nacional en los últimos años.

Como señala José María Serna, los procesos de transición democrática en América Latina siempre han ido de la mano con cambios en el diseño de las instituciones y con una correspondiente ingeniería constitucional;" de lo que se trata entonces es de que México lleve a cabo esos cambios y pueda dejar atrás la etapa de la transición para abocarse a los temas de la consolidación democrática, que tan lejos se encuentran de una realidad que cada vez parece acercarse más a un peligroso retorno autoritario."

Para lo anterior es necesario tomarse la Constitución en serio, repensando y mejorando sus contenidos, aplicándola en la práctica y generando una cultura

<sup>73</sup> Tomás y Valiente. "Constitución". *Op. cit.* p. 49.

<sup>74</sup> Sobre esa Declaración, Georgjellinek, *La Dedsmcion de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*: trad. de la segunda edición alemana y estudio preliminar de Adolfo Posada. Madrid. Librería General de Victoriano Suárez, 1908 (hay una edición del Iij-UNAM. México. 2(00); más recientemente. Pererliäberle, *Libertad, ifualdad. trstrnridsd. 1789romohistoria. scusdidsyfuturo del Estsdo constitucionsl*, Madrid. Trona. 1998 y Eduardo García de Enerrría, *La lengua de los drrechos. La [ormaciÖll del Derecho Público europe-o tras la Revolución Frsnccss*, Madrid. Alianza, 1994. entre otros.

<sup>75</sup> José Ramón Cossío, *Dognmática Constitucionslv Estado Autoriterio*; México, Fontanara, 1998 y sobre todo José Ramón Cossío, *Cambio Socisty Cembiofurtdico*; México, 2000 (en prensa).

<sup>76</sup> *La Reforma del Estado...* • *Op. rit.* pp. 13 y ss.

" Lasadvertencias sobre el peligro de un "retorno autoritario" fuerte en México se encuentran en el libro de Silva-Herzog Márquez, *El Antiguo Régimen y la Trnsncián m México*, pero se observ.. n también en diversos escritos periodísticos y en comentarios de varios analistas políticos.

## Democracia, gobernabilidad y cambio constitucional

---

constitucional de la que la nación y sus ciudadanos hoy en día carecen, pero que resulta indispensable para el futuro democrático de México. Como señala Luigi Ferrajoli, "tomar en serio la Constitución, es hoy, siendo realistas, la única clase de batalla democrática... que puede llegar a ganarse".

### ¿Sirve todavía la Constitución de 1917?

Si se acepta que los puntos anteriores conforman, aunque sea en parte, la agenda del constitucionalismo mexicano de los próximos años, la duda que surge de inmediato es si esos retos pueden ser afrontados y superados con el texto constitucional de 1917 o si es necesario crear una nueva Constitución. La alternativa se puede complementar incluso con una "tercera vía": la de la reforma integral que ha utilizado por ejemplo Argentina en 1994.

De esta forma, se tienen tres posiciones posibles. La primera sostiene la pertinencia de seguir con el texto constitucional actual, adecuándolo -si acaso- con pequeños cambios de matiz en virtud, sobre todo, de que la Constitución de hecho ya ha sido sometida a grandes procesos de reforma que han hecho de ella un texto verdaderamente nuevo; en esa medida, lo único que requeriría serían algunas adecuaciones adicionales. Para una segunda postura, se requiere de un cambio total de texto, es decir, se tiene que convocar a un congreso constituyente y crear un texto constitucional completamente nuevo. La tercera opción mantiene que se necesitan muchos cambios y muy profundos, pero que pueden ser abordados mediante el mecanismo de reforma constitucional previsto en el artículo 135 de la Carta de Querétaro.

La primera opción, representada por muy eminentes juristas, me parece difícil de sostener. Las razones para ello son muy sencillas: tenemos una realidad social y política que no nos satisface en lo más mínimo; tenemos un texto constitucional que ha caído en la irrelevancia absoluta; tenemos derechos que no sabemos como proteger; tenemos arreglos institucionales que son

---

<sup>78</sup> "El Estado constitucional de derecho hoy: el modelo y su divergencia de la realidad", en Andrés Ibáñez Perfecto (ed.), *Corrupción y Estado de Derecho. El Pspel de la Jurisdicción*, Op. Cit.; p. 29.

<sup>79</sup> El debate académico sobre este punto se encuentra recogido, en muy amplia medida, en el libro colectivo *Hacia una Nueva Constitucionalidad*, Op. cit.

<sup>80</sup> En este sentido se manifiestan, por ejemplo, Jaime Cárdenas, *Transición Política y Reforma Constitucional en México*, México, Iij-UNAM, 1994; *idem*, *Una Constitución para la Democracia. Propuestas para un Nuevo Orden Constitucional*, México, Iij-UNAM, 1996; *idem*, "Hacia una Constitución normativa" en *El Significado Actual de la Constitución*, cit., pp. 93 Yss.; Manuel González Oropeza, "Una nueva Constitución para México" en *El Significado Actual de la Constitución*, cit., pp. 309 y ss, y Lorenzo Meyer, *Fin de Régimen y Democracia Incipiente. México hacia el Siglo XXI*, México, Océano, 1998, pp. 3944, entre otros.

— — — — —  
Miguel Carbonell

disfuncionales para los equilibrios partidistas que van surgiendo como resultado de la mayor pluralidad política. En suma, tenemos una Constitución que quizá estaba bien para cuando fue creada y que sin lugar a dudas ha servido por años a un régimen político basado en la presencia de un partido hegemónico y de una presidencia hipertrofiada, pero hoy no existen las condiciones que había en 1917: ni hay ya partido hegemónico y tenemos una Presidencia de la República que tendrá que entrar en un diálogo nuevo (en rigor, inédito) con el Poder Legislativo, pues el Presidente de la República no tendrá mayoría absoluta en ninguna de las dos cámaras a partir del primero de diciembre de 2000. Por ello es que no podemos permanecer con el mismo texto fundamental, a menos que se prefiera correr el riesgo de canalizar el proceso político nacional por vías no jurídicas, de forma que sea innecesaria una regulación constitucional efectiva.

La postura de ir a un nuevo congreso constituyente es muy atendible. De hecho, la experiencia comparada demuestra que la mayoría de las transiciones a la democracia que han culminado exitosamente se han otorgado una nueva carta constitucional. La expedición de una Constitución aparece como el sello que clausura una época e inaugura otra. Sin embargo, para acometer el esfuerzo enorme de reunir a un constituyente se requieren de un mínimo de precondiciones que el escenario político nacional difícilmente puede suministrar en estos momentos. Los profundos desacuerdos existentes entre los partidos, las posiciones encontradas y claramente antagónicas sobre puntos fundamentales del quehacer nacional y los cálculos electorales que hacen las dirigencias partidistas, no ofrecen muchas esperanzas para poder afrontar con éxito la redacción de una nueva Constitución.

La expedición de una Constitución, o incluso simplemente la reforma de uno o varios de sus preceptos, no solamente debe llevarse a cabo cuando sea jurídicamente necesario, sino también cuando sea políticamente posible." Normatividad constitucional y situación política son dos datos que se deben ponderar de forma adecuada a la hora de modificar -con cualquier intensidad y grado- una carta constitucional.

Por otro lado, incluso entre aquellos que sostienen la postura de convocar a un congreso constituyente, y debido en parte a los propios desacuerdos entre los actores principales, la discusión se ha quedado más en *la forma* de llevar a

<sup>81</sup> Lo cual no niega el hecho de que una reforma constitucional será políticamente conveniente siempre que resulte jurídicamente necesaria; véase Pedro Vega, *La Rriorme Constitucional y la Problemática del Poder Constituyente*, Madrid, Tecnos, 1991, p. 92.

## *Democracia, gobernabilidad y cambio constitucional*

---

cabo las modificaciones que en los *contenidos posibles* de una nueva Constitución"; En estas condiciones (en las que es prácticamente imposible lograr acuerdos entre los partidos y en las que ni siquiera a nivel teórico se sabe qué y cómo se debe modificar) no hace falta subrayar los riesgos de convocar a un constituyente.

En consecuencia con lo anterior, creo que de momento y hasta en tanto no cambien las condiciones políticas actuales, la vía quizá más prudente sea la de intentar hacer una gran reforma constitucional (de carácter integral, que incluya alguno o algunos de los puntos señalados en este trabajo) dentro de las posibilidades que ofrece el texto de 1917 en su artículo 135.

Finalmente, con todo, no hay que olvidar que ninguna propuesta teórica podrá sustituir la voluntad política de los poderes públicos para asumir cabalmente los mandatos constitucionales. Sin esa voluntad todas las propuestas e iniciativas quedarán como papel mojado, tal como ha sucedido durante tantos años y tal como sigue sucediendo en buena medida en la actualidad. Como diría Norberto Bobbio, "la Constitución no tiene la culpa",<sup>83</sup> o por lo menos, no tiene *toda* la culpa.

---

<sup>83</sup> En este sentido, José Ramón Cossío, "¿Qué hacemos con la Constitución?", *Este País*, febrero de 1998, p. 22.  
.. Ver su libro *Las ideologías y el poder en crisis*; Barcelona. Ariel, 1988. pp. 159 yss.