

## **Versión estenográfica de la Tercera Mesa de Trabajo, del “Seminario de Análisis sobre Reforma Política”, celebrada en Xicoténcatl 9, Patio Central.**

**25 de enero de 2010**

**Moderador: Sen. Santiago Creel Miranda**

Esta mesa tiene por finalidad analizar las distintas iniciativas y propuestas que se han formulado en torno a la ratificación del gabinete presidencial por parte del Congreso. También analizar la iniciativa preferente, el derecho de iniciativa por parte de la Suprema Corte de Justicia y la iniciativa popular, así como el veto presidencial y la reconducción presupuestaria. Todos estos temas están vinculados al gran tema de equilibrio de poderes.

Para hablar de estos asuntos nos acompaña el doctor Daniel Barceló Rojas, investigador de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; el doctor Miguel Carbonell Sánchez, también investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. También está con nosotros el doctor Lorenzo Córdova, profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM, y el doctor Diego Valadés Ríos, profesor e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

**Daniel Barceló Rojas**

Datos curriculares: Es licenciado en derecho por la Universidad Iberoamericana; maestro en Política y Gobierno por la Universidad de Essex, en Inglaterra; doctor en derecho por la Universidad de Salamanca, en España; investigador de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, y profesor de derecho constitucional mexicano y comparado en sus programas de maestría y miembro de SNI y de Conacyt, nivel dos. El doctor Barceló Rojas fungió como coordinador del proyecto “La Reforma del Estado”, propuestas para la actualización de las relaciones entre poderes del sistema presidencial mexicano, que fue elaborado precisamente por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, por convenio con el Senado de la República, con la participación de John Ackermann, César Astudillo, Miguel Carbonell, Jorge Carmona Tinoco, Jorge Carpizo, Héctor Fix Fierro, Héctor Fix Zamudio, Sergio García Ramírez, María del Pilar Hernández, Cecilia Mora Donato, Jesús Orozco Enríques, Francisco Paoli Bolio, José María Serna de la Garza y Diego Valadés.

Me voy a ocupar de identificar las coincidencias y diferencias entre el documento del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM sobre el equilibrio de poderes que presentamos el 24 de noviembre de 2009 al Senado de la República y los nueve puntos para la reforma política propuestos el pasado 15 de diciembre a esta Cámara alta, por el señor Presidente de la República, don Felipe Calderón Hinojosa.

Para mi exposición tomo el orden establecido en la iniciativa de reforma constitucional del Jefe del Ejecutivo. Mi análisis no pretende ni podría ser exhaustivo porque el documento de Jurídicas aborda otros temas no considerados por el señor Presidente, tales como la modernización del Poder Ejecutivo, la actualización de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, considerando como bisagra el Plan Nacional

de Desarrollo, o la concesión de autonomía constitucional plena a la PGR y a la Auditoría Superior de la Federación, entre otros.

Sin embargo, no sería justo dejar de señalar que en Jurídicas esperamos que estos temas sean abordados en el segundo paquete de iniciativas que el propio Presidente anunció al presentar el primero, ya que a varios de ellos se refirió el entonces diputado federal Felipe Calderón Hinojosa en un foro académico organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, donde presentó un importante trabajo titulado “Del sufragio efectivo a la democracia efectiva”, que publicamos en nuestro instituto en un libro coordinado por don Diego Valadés y don Manuel Camacho Solís.

Inicio. Coincidencias y diferencias. Primer punto. El Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, propone la reelección de legisladores federales, locales y autoridades municipales, incluidas las del Distrito Federal. Por lo que se refiere a los legisladores federales, su propuesta coincide con la planteada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

La reelección de los legisladores federales es un poderoso instrumento a través del cual el pueblo podría dirigir a sus representantes en una primera elección y controlarles en las subsiguientes. En adición, es de esperar de la reelección de legisladores los siguientes efectos positivos.

Primero. Promovería la carrera parlamentaria y por tanto la calidad de los legisladores.

Segundo. Permitiría reconstruir el diluido vínculo entre representantes populares y representados, que ha sido sustituido por una relación más poderosa entre los representantes y los dirigentes reales o formales de los partidos políticos nacionales.

Tercero. La reelección podría coadyuvar a revitalizar nuestro federalismo, pues se constituiría como un vigoroso incentivo que incrementaría la sensibilidad territorial de los legisladores al momento de aprobar leyes y presupuestos.

Ahora bien, a diferencia de la propuesta del Instituto, el paquete del Presidente no señala cómo se habrá de proceder en cuanto a la reelección de los diputados electos por el principio de RP, y concretamente qué participación tendrán en la determinación de las listas de candidatos de RP los dirigentes de los partidos políticos nacionales. Como es del dominio público, no han sido infrecuentes los abusos en este renglón por los dirigentes de los partidos políticos y también en la selección de los candidatos a diputados suplentes.

Para evitar tales abusos, que tanto daño hacen a nuestra democracia representativa, así como para incrementar el poder de los ciudadanos, el Instituto promueve que mediante una sencilla fórmula, el orden de las listas de diputados de RP sea establecida a la hora de votar por los propios ciudadanos representados y no por los dirigentes de los partidos políticos nacionales.

En síntesis y con los matices apuntados, es bienvenida por el Instituto de Investigaciones Jurídicas la propuesta del Presidente Calderón sobre la reelección de los legisladores federales, pues este es un potente instrumento de exigencia y responsabilidad política sobre los legisladores, en manos del pueblo.

Sin embargo, en nuestra opinión, dicho mecanismo de responsabilidad política debe complementarse necesariamente con instrumentos de exigencia, responsabilidad política, sobre el otro poder que junto con el Legislativo conforma el sistema presidencial, es decir, el Poder Ejecutivo.

El Instituto ha propuesto al Senado un conjunto de medidas complementarias para establecer un sistema de gobierno con responsabilidades políticas plenas para poder goberarnos mejor, para que este país se gobierne racionalmente y deje de ser un país sin consecuencias por el uso arbitrario o negligente del poder público por parte de los altos funcionarios de los poderes Legislativo y Ejecutivo.

En este contexto, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM ha propuesto, primero, la necesidad de la ratificación de los miembros del gabinete presidencial por las cámaras del Congreso de la Unión. Segundo, la permanente vigilancia de su desempeño individual en el seno de las comisiones del Congreso y, tercero, eventualmente, la posibilidad del exhorto del Poder Legislativo al Presidente para que algún alto mando del Poder Ejecutivo sea separado de su cargo por incompetente, negligente o corrupto, o porque es necesario cambiar una política pública fallida concreta.

En cuanto a la reelección de los legisladores locales y de los miembros de los ayuntamientos que propone el Presidente, en el documento del Instituto se ata la reelección en el ámbito local al impuso de la reforma del Estado en las entidades federativas, es decir, la reelección en el ámbito local es parte de un paquete integral de reformas, no debe ser considerada como una iniciativa aislada.

Segundo punto. El Presidente de la República propone modificar la conformación de las cámaras, sugiere reducir a 240 el número de diputados electos por el principio de mayoría, y a 160 los electos por el principio de RP, para un total de 400 diputados, y propone suprimir los senadores de RP para tener una Cámara alta de 96 miembros.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas estima que se debe discutir este tema en el año 2015, una vez que se hayan realizado las reformas que se proponen al interior del Poder Legislativo, y las de éste en su relación con el Poder Ejecutivo, y que además se les haya dado tiempo para madurar.

El Presidente estima que una cámara con menos integrantes resulta ser más ágil en su trabajo y más proclive a alcanzar acuerdos, sin duda como en cualquier organización el tamaño del número de integrantes de las cámaras incide en la posibilidad de su manejo o autogobierno.

Sin embargo, consideramos que en ello influye también la forma de su organización en grupos parlamentarios en comisiones y en sus procedimientos y, en general, sin normas internas de funcionamiento, que requieren urgentemente ser actualizadas como parte de la Reforma del Estado.

Por ello, en opinión del Instituto, se deben considerar como criterios adicionales para reducir o para mantener el número de integrantes del Congreso, tanto en las comisiones que desempeñarían los legisladores, de acuerdo al nuevo modelo del Poder Legislativo propuesto, como la capacidad de representación popular y territorial del número actual de integrantes de las cámaras, entre otros criterios.

Tercer punto. El Presidente de la República propone la segunda vuelta en la elección del Presidente, en caso de que en una primera elección ningún candidato consiga la mayoría absoluta. A este respecto la opinión mayoritaria de los investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas es que no es una propuesta indispensable para nuestro sistema político; de adoptarse, puede generar un efecto colateral altamente indeseable: el oportunismo electoral.

La segunda vuelta es un estímulo para conseguir tan solo efímeras coaliciones electorales, pero no garantizan coaliciones estables de gobierno en el seno del Congreso, que es lo que sí necesita el país.

Sobre el tema de la elección del Jefe del Ejecutivo, la propuesta de don Felipe Calderón se diferencia también de la elaborada por el Instituto, porque omite la proposición de un nuevo modelo para sustituir al presidente de la República en caso de falta absoluta, por muerte o por incapacidad física o mental absoluta.

Cuarto punto. El Presidente de la República propone modificar el porcentaje mínimo de votación para mantener el registro como partido político nacional, y para tener acceso a la distribución de curules por el principio de RP, sugiere elevarlo del dos al cuatro por ciento. El Instituto comparte con el Presidente la idea de impulsar la evolución de nuestro sistema electoral, pero por razones totalmente diferentes y, por tanto, difiere también la forma de encauzar dicha evolución.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM no se pronuncia por elevar el umbral al cuatro por ciento. Opina que se debe mantener el umbral actual del dos por ciento, pero con modificaciones que coadyuven a incrementar la representación territorial de los partidos políticos nacionales.

En otras palabras, el Instituto propone el fortalecimiento de nuestro federalismo mediante la reconstrucción de los incentivos que antaño generaba el sistema electoral mexicano en su versión original de 1917, concretamente se propone exigir que para mantener el registro como partido político nacional, se acredite precisamente esto, que se es un partido político nacional y no meramente un partido político regional o estatal, para ello los partidos deben obtener dos por ciento de la votación en al menos dos terceras partes de las entidades federativas.

Y para tener derecho a diputados de RP, el Instituto sugiere que sólo tengan derecho a ello los partidos políticos que obtengan el dos por ciento en por lo menos 200 distritos uninominales, en congruencia evolutiva con lo señalado por el artículo 54, fracción primera de la Constitución.

Por cuanto a la Cámara de Senadores, y como ya se dijo, hacia el año 2015 sustituirlos por los senadores de los gobiernos de los estados, utilizando la fórmula empleada por la Constitución federal mexicana de 1824, que guarda similitudes con la fórmula de elección del Senado del federalismo alemán de nuestros días.

Tal proposición pretende facilitar la gobernación de un sistema federal en su fase ascendente y descendente, como se explica ampliamente en el documento del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Quinto punto. El Presidente de la República propone reconocer las candidaturas independientes para todos los cargos de elección popular. Aquí se plantea una diferencia de fondo con la propuesta del señor presidente Calderón Hinojosa. El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM desaprueba la candidatura independiente para el cargo de Presidente de la República, en el proyecto de reformas del Instituto se propone crear un presidente con apoyos en el Congreso, no sólo del grupo parlamentario de su partido político, sino de otros más de ser necesario.

El nuevo arquetipo propuesto por Jurídicas mira a la formación de coaliciones estables de gobierno, y hacia ese fin van dirigidas las propuestas presentadas a esta honorable Cámara de Senadores.

El diagnóstico casi unánime en el país es que desde 1997 el jefe del Poder Ejecutivo no ha tenido suficiente apoyo para gobernar eficazmente porque el partido en el gobierno no ha conseguido alcanzar la mayoría absoluta en las cámaras del Congreso de la Unión; por mayoría de razón es el caso que un Presidente de la República sin partido político que le respalde sistemáticamente en las cámaras, simplemente no podría gobernar; ello puede ocurrir por medio de la candidatura de un ciudadano sin partido político que le respalde sistemáticamente en las cámaras, simplemente no podría gobernar. Ello puede ocurrir por medio de la candidatura de un ciudadano sin partido político, que se presente a la elección y gane la Presidencia de la República.

Además, el Instituto de Investigaciones Jurídicas propone instrumentos para que el Presidente gobierne con eficacia, pero sujeto a controles del Congreso. El primer control del Presidente en el Congreso es el que se ejerce al interior de su propio partido político. La candidatura independiente anularía este primer control.

Sexto punto. El Presidente de la República propone el reconocimiento de la iniciativa legislativa ciudadana. El instituto encuentra coincidencia con la propuesta del presidente para reconocer la potestad a los ciudadanos de iniciar leyes; más aún, propone el reconocimiento de la iniciativa constitucional ciudadana sujeta a un conjunto de condiciones; la diferencia, en todo caso, se encuentra en que el Instituto sugiere que para el cálculo del número de firmas de respaldo necesarias para una iniciativa ciudadana se considere la votación nacional emitida en la última elección y no el padrón electoral.

La fórmula propuesta por el Presidente hace cargar a los ciudadanos con las cifras del abstencionismo, cuestión que, por ejemplo, no se solicita de los partidos políticos nacionales para conservar su registro como tal. Una segunda diferencia es que consecuente con el principio federal, el IJUNAM ha sugerido requerir una cierta distribución territorial de las firmas de apoyo de las iniciativas constitucionales ciudadanas que no se contempla en el documento del jefe del Poder Ejecutivo.

Por último, habría que destacar que sería inútil la iniciativa legislativa constitucional ciudadana si no se obliga a que dichas iniciativas, por mandato de ley, sean votadas a favor o en contra en comisiones del Congreso en un plazo razonable.

Séptimo punto. El Presidente de la República propone otorgar potestad de iniciativa de ley a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La posibilidad de reconocer derecho de iniciativa de ley a la Corte no se discutió expresamente en el Instituto en el marco del proyecto que se nos encomendó, pero del documento del Instituto se desprende que la reelección de los legisladores y la construcción del servicio civil de carrera de apoyo parlamentario que se propuso, quizá podría atenuar la preocupación que está en la base de la propuesta de otorgarle a la Corte el derecho de iniciar leyes.

Octavo punto. El Presidente de la República propone el reconocimiento de la iniciativa legislativa preferente para un número determinado de iniciativas que presente el Ejecutivo. En este tema existe coincidencia con la propuesta general del Presidente, pero no en la forma y efectos que pretende otorgarle a esta figura.

La iniciativa legislativa preferente en el derecho comparado es un instrumento que se le otorga al Presidente para que ciertas iniciativas suyas se estudien, discutan y voten en el Congreso con un procedimiento legislativo abreviado. Es un procedimiento que obliga al estudio, discusión y dictamen en comisiones de las iniciativas del Presidente en un plazo relativamente corto de tiempo y a su inmediata votación en el pleno. Sin embargo, el Presidente Calderón propone una variación a esta figura que no

encuentra eco en el documento elaborado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Don Felipe Calderón Hinojosa sugiere que en caso de que el Congreso no cumpla con el tiempo estipulado en el procedimiento legislativo abreviado, se tenga como aprobada la iniciativa de ley presentada por el Jefe del Ejecutivo. Esta última propuesta no es compartida en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

El Presidente Felipe Calderón Hinojosa propone también el reconocimiento del referéndum constitucional, propuesta que es compartida por el Instituto. Pero, don Felipe Calderón Hinojosa sugiere dos cuestiones con las cuales no se está de acuerdo en el posicionamiento del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

La primera de ellas es que el Presidente pueda proponer por vía de iniciativa preferente una reforma constitucional para su votación directa por el pueblo; por contraste a su propuesta, la del Instituto sugiere que el Presidente, en ningún caso, pueda convocar al pueblo a un referéndum.

El referéndum en manos de un presidente es un instrumento que la experiencia pasada y de nuestros días en otros países, apunta a que puede ser utilizado para disminuir los poderes que le controlan en el diseño de una democracia representativa con separación de poderes, esto es, el referéndum le permitiría al Presidente someter a los poderes legislativo y judicial mediante la apelación directa al pueblo.

La segunda cuestión no compartida por el instituto sobre la propuesta de referéndum del Presidente Calderón es que no está basta que el jefe del Ejecutivo prefiera utilizar la iniciativa preferente para que no se convoque a las legislaturas de los estados a participar en el proceso de reforma constitucional. De prosperar tal propuesta se vulneraría una de las garantías básicas sobre las que reposa el sistema federal. Por contraste, el Instituto en su documento propone dos modalidades de referéndum: el obligatorio y el potestativo, en los cuales se ha cuidado escrupulosamente la organización federal de nuestra república y evitando los peligros de un presidencialismo plebiscitario.

Una última diferencia entre la propuesta de referéndum del Presidente Calderón Hinojosa y la del Instituto es la base de cálculo para la participación popular en el referéndum. El Presidente utiliza el padrón electoral, mientras que el Instituto utiliza las cifras de la última votación emitida en una elección nacional.

Noveno, y último punto. El Presidente de la República propone la reconducción del presupuesto y el reconocimiento expreso del veto parcial o total contra las decisiones presupuestales del Poder Legislativo. Al respecto, existe coincidencia con el trabajo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de implantar la reconducción presupuestal en nuestro sistema de gobierno. En la cuestión de la procedencia del veto parcial o total en materia de presupuesto, se coincide también con el Presidente, pero a través de técnicas jurídicas significativamente diferentes.

El instituto propone elevar el presupuesto a status de ley, que deje de ser considerado un acto administrativo. Al otorgarle sin ambigüedades el carácter de ley al presupuesto, se habilitaría que proceda el veto total o parcial al presupuesto como quiere el Presidente Calderón, pero habría otras implicaciones importantes igualmente positivas, no consideradas por el Presidente. La primera es que ello permitiría un control más eficaz sobre el destino y ejercicio del presupuesto, al tiempo que es ejercido, ya que el Poder Ejecutivo no podría modificar unilateralmente el presupuesto aprobado por el Poder Legislativo en tanto que es una ley.

Además, al convertir el presupuesto en ley, el Senado Participaría en su aprobación al lado de la Cámara de Diputados lo que consideramos una cuestión básica de coherencia del proceso integral del gobierno y de su control.

### **Doctor Miguel Carbonell Sánchez**

Datos curriculares: Es doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid; investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, donde es coordinador del área de Derecho Constitucional. Ha enfocado su trabajo en temas como Derecho a la Información, Transparencia Gubernamental, Reforma del Estado, Juicios Orales, Derecho a la no Discriminación, y Políticas Públicas sobre Derechos Sociales. Es investigador nacional nivel 3 del Sistema Nacional de Investigadores. Ha publicado más de 280 artículos en revistas especializadas, así como más de 390 cursos y conferencias en México y en otros países. Ha coordinado las obras colectivas más importantes en materia jurídica, tales como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada; la Enciclopedia Jurídica Mexicana y la Enciclopedia Jurídica Latinoamericana. También es miembro del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y de la Junta de Gobierno del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

Discutir sobre la Reforma del Estado es preguntarnos sobre la manera en que queremos procesar el pluralismo político y social, que en buena hora ha venido a instalarse en México en los últimos años. La Reforma del Estado debe ser vista como un ejercicio a desarrollarse —si me permiten el uso de la figura— a través de ondas concéntricas, movimientos de cambio que se van expandiendo poco a poco para abarcar espacios cada vez más amplios.

La idea es generar un proceso de sinergias, de modo que las primeras reformas vayan empujando a las demás. Por eso es que resulta indispensable tener un adecuado arreglo institucional para las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Hay que tener buenos órganos decisorios a través de disposiciones que incentiven el acuerdo y no las diferencias; que permitan gobernar generando consensos y privilegiando un debate público robusto, abierto y desinhibido, recuperando las insuperables palabras del gran juez Julián Brennan, en esa fantástica sentencia en el New York Times. Una iniciativa sobre Reforma del Estado debe valorarse, tanto por lo que dice, como por lo que excluye; tanto por lo que aporta, como por lo que aparta del debate. En este sentido, la agenda de la Reforma del Estado no debe ser solamente la agenda de los partidos políticos o del gobierno en turno, debe ser la agenda de la ciudadanía, columna vertebral de todo Estado democrático.

Destaco cuatro temas que no deben quedar fuera de la discusión bajo ningún concepto, desde mi punto de vista:

1. La reelección de legisladores. Originalmente, como ustedes saben, la Constitución de 1917 no prohibía la reelección inmediata de legisladores. No fue sino hasta 1933 cuando se incorpora la prohibición que hoy figura en los artículos 59, por cuanto respecta a los legisladores federales, y 116, por lo que hace a los legisladores locales. En la doctrina hay un asentado consenso acerca de la necesidad de repensar esta limitación para poder ir dando pasos hacia el modelo seguido por la mayor parte de los países democráticos del mundo.

Lo que se tiene que discutir es si la reelección legislativa, que desde luego apoyo en todo su alcance, debe tener límites y las modalidades de la elección; por ejemplo, convendría preguntarse en caso de que se apruebe si se pueden reelegir por la vía plurinominal quienes fueron originalmente electos de esa forma, o tendrían que competir por un escaño a través del principio de mayoría relativa.

2. Ratificación del gabinete. ¿Deben los funcionarios más importantes del gabinete presidencial pasar por algún tipo de filtro? ¿Debe intervenir en esos nombramientos el Congreso de la Unión? Recordemos que los secretarios del despacho no solamente ejercen funciones de la mayor importancia, sino que también manejan cuantiosos recursos presupuestales. La valoración sobre su idoneidad y sobre su capacidad profesional ¿la debe hacer el Presidente solamente o es mejor arreglo institucional si se involucra, por ejemplo, al Senado?

3. Tamaño del Congreso. En los años recientes, por distintas causas que valdría la pena indagar en otro momento, se ha instalado en México una corriente de opinión en el sentido de que nuestro Congreso de la Unión es muy grande. La opinión pública sostiene esta idea en términos generales o en algunas importantes y brillantes excepciones, como la de mi querido amigo Lorenzo Córdova, que dice “que se tiene que mantener el tamaño del Congreso”. La idea de reducir las cámaras aparece planteada en la iniciativa del Presidente de la República, y merece —creo yo— ser tomada en cuenta.

Ahora bien, la discusión se debe centrar en dos aspectos: Uno ¿Qué tanto debe reducirse el Congreso? Queremos un Congreso con menos integrantes ¿Cuántos menos? Dos, la reducción ¿Cómo debe afectar a las formas de elección de los legisladores? Es decir ¿Se deben reducir los legisladores plurinominales? ¿Se debe replantear el esquema de la lista nacional en el Senado? ¿Se debe avanzar hacia una mayor proporcionalidad?

Tres, suplencia presidencial. Desde hace años se ha venido destacando por la doctrina, particularmente en varios ensayos escritos por Diego Valadés, el foco rojo que tenemos en México respecto de la suplencia del Presidente en caso de falta absoluta del mismo. El problema es que ninguna norma jurídica prevé alguna hipótesis de suplencia automática, sino que la Constitución faculta al Congreso para nombrar a quien deba hacerse cargo del Poder Ejecutivo en caso de falta del Presidente. Esa ausencia de regulación es una bomba de tiempo y puede poner al país en aprietos. Debería ser objeto de atención por parte del Congreso a fin de desactivar el riesgo latente. La solución creo que pasa por designar una lista, una prelación de sustitutos automáticos del Congreso, que debe comenzar —creo— con el Secretario de Gobernación.

Los cuatro temas que acabo de enunciar son solamente una muestra de lo mucho que hay por discutir. Lo importante es que el proceso detone una discusión de alcances nacionales, a partir de la cual se pueda fortalecer la democracia mexicana, que en tantos aspectos sigue siendo tan débil y precaria.

Ahora bien, respecto de la iniciativa presentada por el presidente Felipe Calderón ante este Senado de la República, el 15 diciembre del año pasado, destaco algunas preocupaciones de forma breve y telegráfica, que por supuesto ameritarán un mayor argumento en otra ocasión.

1. Me preocupa la complicada fórmula que se propone para la integración del Senado.

Creo que el elector —contrariamente a lo que propone el Presidente— debe tener frente a sí la boleta electoral más simple que sea posible. La propuesta presentada por el Presidente complica las cosas, sin resolver a la vez nada fundamental.

2. Me preocupa que se cierre el acceso a ofertas partidistas minoritarias a través de la elevación del umbral para mantener el registro de los partidos políticos, en el que la credibilidad de los partidos está en uno de los puntos más bajos de la historia reciente. Necesitamos más y mejores jugadores sobre el terreno, no menos; hay que oxigenar el escenario político, no asfixiarlo.

Tres. Me preocupa el veto parcial de las leyes que propone el Presidente, sobre todo cuando transcurre un plazo de 20 días, acontecida la observación de la ley por el Ejecutivo, esto es, interpuesto el veto, porque en ese momento la ley vetada u observada puede ser publicada, si es que no hay una manifestación del congreso que rebese el veto, a través de las dos terceras partes. Y esto se propone también en la iniciativa del 15 de diciembre, respecto de la Ley de Ingresos, que me parece todavía más peligroso.

Cuatro. Me preocupa y mucho que se pretenda legislar al margen del congreso. No estoy de acuerdo en que la iniciativa preferente pueda devenir en nueva ley, que no ha sido discutida ni votada por los representantes populares. ¿Qué pasaría si el Presidente manda bajo esa lógica una nueva Ley del IVA o una nueva Ley del Impuesto sobre la Renta? ¿Qué legitimidad tendrían una Ley Federal del Trabajo o una nueva Ley de Amparo promulgadas sin debate parlamentario?

La afirmativa ficta que se propone crea problemas serios de calidad deliberativa y dispara en el centro de la capacidad del Congreso para constituirse como el foro de la representación nacional. Legislar al margen del parlamento, es algo que no debe ocurrir en ninguna democracia robusta.

Lo mismo aplica, incluso con mayor razón, para el caso de las reformas constitucionales. La idea de matizar ese riesgo a través del referéndum puede ser un guiño efectivo para la opinión pública. Pero debemos reconocer responsablemente los enormes peligros que puede conllevar bajo gobierno con liderazgos mesiánicos o carismáticos de por medio, de tal suerte que se salte al Congreso y se apele directamente al pueblo. Esto puede prefigurar un asalto popular al Congreso orquestado desde el Ejecutivo, y por ningún motivo debe ser, desde luego, aprobado.

Más adelante, posiblemente en otro período de sesiones. Estimo que deberán ser otros los temas que se incluyan en la agenda. Por ejemplo, la sociedad civil organizada y algunos académicos hemos venido reclamando desde hace ya algún tiempo, una reforma a fondo del capítulo de derechos fundamentales de la Constitución. El actual desorden de esa parte de nuestra carta magna, lo anticuadas que resultan algunas de sus disposiciones y la falta de orientación moderna, en general, son elementos que aconsejan que se proceda a una cirugía mayor. Ojala que sea la siguiente etapa del debate.

Otro tema importante, que habrá que abordar en algún momento no muy lejano, se refiere al modelo de federalismo que queremos para México. Que tiene que ver, desde luego, con la forma de gobierno. Hay algunos elementos que parecen sugerir la conveniencia de caminar hacia otro modelo de federalismo, ensayando fórmulas que pudieran parecerse al federalismo cooperativo, como por ejemplo la fórmula alemana, o el llamado federalismo asimétrico, tal como está diseñado en la Constitución española del 78, desde luego con las debidas reservas del caso.

La compleja gobernabilidad de un país plural y muy extenso como México, requiere de un arreglo federalista más moderno.

Y para terminar, una reflexión general. Eficacia en el gobierno y profundización democrática no son conceptos opuestos; por el contrario, solamente habrá acción política efectiva en la medida en que sea respaldada sobre sólidas bases democráticas, deliberativas y, por supuesto, jurídicas.

Como quiera que sea, resulta alentador que entre el Presidente de la República y los principales partidos con representación parlamentaria, se haya iniciado un diálogo serio, un diálogo de altura, para aportar soluciones y propuestas a un tema que interesa de manera fundamental a la ciudadanía. Sin embargo, la reforma del Estado es un tema demasiado importante como para dejarlo en manos solamente de los políticos. La sociedad civil, los medios de comunicación y los académicos tenemos también una responsabilidad. Se trata de definir la forma en que queremos que trabajen quienes nos gobiernan. El objetivo final es robustecer el proceso de asentamiento y maduración de una democracia como la mexicana, que todavía es sumamente frágil.

Hagamos de la reforma del Estado una oportunidad para sumar y no para dividir; un espacio de diálogo para la generosidad y la imaginación, no para la mezquindad y el cálculo cortoplacista. Depende de todos el que comience a sonar, de una vez y para siempre, la hora de la ciudadanía. Necesitamos políticos que sepan leer el presente y avizorar el futuro. Necesitamos ciudadanos de tiempo completo, que aporten, debatan y argumenten; necesitamos volver a la política con mayúsculas.

### **Lorenzo Córdova**

Datos curriculares: Es licenciado en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y doctor en Teoría Política por la Universidad de Turín, en Italia. Es profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM y miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Ha escrito varios artículos y ensayos sobre Teoría Política, Derecho Electoral y Ciencia Política. Además es coautor, entre otros, de los libros: *Ensayos sobre el Presidencialismo Mexicano*, *Una Reforma Electoral para la Democracia y Derechos y Poder*.

Me restringiré solamente a hacer algunas reflexiones a propósito de las propuestas que se han presentado para redefinir el equilibrio del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo en concreto. Permítanme, por una cuestión de formación profesional hacer una serie de premisas conceptuales que no tienen la finalidad de aburrirlos de cara a una insustancial reflexión a propósito de las propuestas, pero me parece que es inevitable para mí partir de estas premisas conceptuales, incluso para los Legisladores de cara a la futura discusión de los temas en los que modificaremos nuestro entramado constitucional.

Uno de los temas centrales de las democracias constitucionales es el que se refiere a la relación que media entre las ramas Legislativa y Ejecutiva del Estado. La esencia democrática del Estado constitucional radica en primer término en el equilibrio que existe entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. Es por lo anterior que la democratización de los regímenes políticos ha pasado por la redefinición del papel y del peso que el Legislativo y el Ejecutivo tienen en una sociedad y en la afirmación de que el primero no puede congregarse en una sola persona. La lucha en contra de los autoritarismos ha pasado por eso precisamente, por una reivindicación del Poder Legislativo como el espacio democrático por excelencia, en la medida en la que es el

único donde puede representarse la pluralidad política de una sociedad y por un reforzamiento de sus atribuciones.

La historia del constitucionalismo moderno se ha enfocado, por otra parte, en acotar toda concentración de poder, incluso del poder democrático de la mayoría, concentrado en el parlamento, y ha hecho de la división de poderes y del principio de controles y contrapesos que permitan un control recíproco entre las diversas ramas del Estado, esencia del mismo.

Sin embargo la idea de equilibrar el poder no obvia el hecho de que en la arquitectura institucional de las democracias constitucionales, el Poder Legislativo es el único en el que la pluralidad política de la sociedad puede estar representada, tiene una preeminencia lógica, jurídica y democrática representativa frente al Poder Ejecutivo. De esa preeminencia, por supuesto, no debe concluirse, sin embargo, que el Poder Legislativo sea soberano y pueda actuar sin límite. Es por ello que las democracias constitucionales parten de la necesidad de un control de la constitucionalidad de la actuación legislativa, así como de una serie de facultades en manos del Ejecutivo que buscan contrapesar, que no subordinar, al Legislativo con una serie de mecanismos de control.

El modelo político emanado de la Revolución en México, se articuló en torno a una inusitada concentración de poder en manos del Presidente de la República. Se trató de un régimen en el que tanto el diseño constitucional como el sistema político fundado en la presencia *omnimaricante* de un partido hegemónico, propiciaban una peculiar concentración de poder en manos del Ejecutivo.

El profundo cambio político en nuestro país, que pasó por el reconocimiento del pluralismo, la multiplicación del mismo y la colonización de distintas fuerzas políticas de las instituciones representativas del Estado, provocó en los hechos que muchas de las atribuciones, aquellas facultades metaconstitucionales de las que hablaba Jorge Carpizo en un importantísimo libro de finales de los 70, desapareciera.

Las elecciones competidas, la alternancia, los gobiernos divididos, la ausencia de mayorías parlamentarias predefinidas, la necesidad de generar consensos para tomar decisiones, son todas situaciones cotidianas hoy en día que definen la realidad política de hoy. Lo anterior ha supuesto dos cosas: en primer término, la necesidad de revisar el diseño institucional del Estado y, en segundo lugar, tratar de encontrar mecanismos que permitan enfrentar los retos que inevitablemente impone la nueva realidad.

El esquema constitucional que rigió durante mucho tiempo y que, esencialmente en sus grandes líneas, sobre todo en lo que hace a la relación Legislativo-Ejecutivo, siguen existiendo. Fue diseñado para responder de manera funcional al régimen autoritario que se consolidó a lo largo del siglo pasado y que ahora, luego del proceso de transformación democrática, desapareció y, en consecuencia, resulta disfuncional.

La compleja realidad política democrática de nuestros días nos está demostrando que el diseño del Estado no está sirviendo para proporcionar los canales institucionales para que las diferencias se procesen. Lo anterior presenta una paradoja. Seguimos teniendo una serie de facultades no democráticas en manos del Ejecutivo como el monopolio de la acción penal o el ser árbitro de las relaciones laborales y que por cierto han sido fuente de una constante de conflictos políticos, pero a la vez tenemos una Presidencia débil para poder sostener una relación eficaz, respetuosa de la potestad parlamentaria, que le permita, no obstante, construir y articular consensos.

Pero también es cierto, y este es el problema del diseño constitucional, que no existe ningún estímulo institucional para propiciar o para alentar a los actores políticos a construir esas mayorías que generen una corresponsabilidad de los actores políticos y que permitan la gobernabilidad democrática del Estado. Un sistema democrático requiere una serie de equilibrios institucionales que favorezcan la gobernabilidad del régimen político. En el pasado, esa gobernabilidad pasaba por la capacidad de control y de subordinación de la Presidencia sobre el resto de los actores. Como producto del cambio político, la gobernabilidad del Estado pasa en cambio por la capacidad, por cierto hoy en día muy limitada, de generar consensos.

En este sentido, el diseño mismo del Estado lejos de propiciar esos acuerdos, contiene fuertes alicientes para la no colaboración y el obstruccionismo. Si bien es cierto que no se ha desarrollado una gran capacidad para alcanzar consensos y la actitud de buena parte a la clase política es más proclive a la confrontación que al acuerdo, también es de cierto que el diseño de las instituciones y de su funcionamiento no estimula ni alimenta esa vocación hacia la generación del consenso en un contexto de pluralismo político y de gobiernos divididos.

Por eso es indispensable replantearse cuál debe ser la relación institucional que debe mediar entre el Legislativo y el Ejecutivo para propiciar una mejor interacción política para la generación de esos consensos y, por ende, de gobernabilidad. Lo anterior, y hasta aquí dejo las premisas conceptuales, debe hacerse sin caer en la tentación de mermar la calidad democrática del sistema político. Es decir, asumir la dependencia natural a proponer soluciones encaminadas hacia el fortalecimiento simple y llano de la capacidad del gobierno, del Ejecutivo, erosionando en consecuencia los controles democráticos y constitucionales que son propios de la división de poderes del Estado.

Las reflexiones anteriores me parece que justifican la pertinencia de que el Ejecutivo haya planteado una propuesta de modificaciones que, en este sentido, solo por ese hecho debe ser bienvenida. Sin embargo, desde mi punto de vista, la iniciativa presentada por el Presidente Calderón el 15 de diciembre de 2009 al Senado, adolece una serie de problemas generales. En primer lugar, la propuesta parece estar inspirada en que la culpa de que hoy no exista una gobernabilidad adecuada es en gran medida, si no es que primordialmente, responsabilidad del Legislativo. En segundo lugar, me parece que la propuesta es insuficiente porque carece de integralidad en su concepción y manifiesta, aunque esto es algo absolutamente legítimo sin duda, una perspectiva de parte.

La iniciativa olvida en este sentido que tanto las relaciones institucionales entre el Legislativo y el Ejecutivo, así como los controles que entre ellos ejercen para generar gobernabilidad, deben ser recíprocos. Se proponen, para decirlo de otro modo, una serie de medidas encaminadas a fortalecer los mecanismos de control y contrapeso del Ejecutivo y de la ciudadanía frente al Congreso, pero se olvida de cualquier tipo de control y contrapeso de éste, respecto del Ejecutivo. En ese sentido, me parece que la iniciativa debe ser sujeta a un ejercicio de integración y de complementación.

Permítanme ahora pasar algunos de los puntos a los que se nos ha convocado específicamente, aunque sea de manera telegráfica, a reflexionar en la parte del equilibrio de poderes, de la iniciativa presentada por el Presidente Calderón.

El primer punto es aquél que se refiere a los nuevos sujetos legitimados para presentar iniciativas legislativas. De entrada, me parece que abrir el espectro de los sujetos capacitados para proponer iniciativas de ley es positivo en la medida en que tiende a multiplicar los espacios para incidir en las propuestas que habrán de considerarse como decisiones colectivas.

En concreto, la iniciativa ciudadana, cuyos detalles por supuesto no me detento aquí a explicar, me parece que es positiva, aunque no deja de olvidar el hecho de que los sujetos hoy legitimados para presentar leyes son representantes populares. Pero el hecho de que se abra la posibilidad de que un grupo de ciudadanos presente iniciativas significa de alguna manera democratizar esta facultad, que no supone en modo alguno la suplantación de la capacidad de decidir políticamente, que sigue siendo una prerrogativa del Congreso de la Unión. Es, desde este punto de vista, una oportunidad bienvenida de enriquecer el trabajo del Congreso.

Por otra parte, la propuesta del Presidente Calderón plantea también el reconocimiento de la capacidad de la Suprema Corte para presentar iniciativas en el ámbito de su competencia. Es un planteamiento polémico pero es una propuesta positiva, que dicho sea de paso valdría la pena extender como competencia a otros órganos del Estado, particularmente aquellos denominados órganos autónomos como el IFE, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, o incluso al Banco de México en sus respectivos ámbitos de competencia.

Me hago cargo de que se han presentado en días recientes por distinguidos colegas y expertos del funcionamiento del Poder Judicial, una serie de objeciones a la capacidad de iniciativa de la Suprema Corte de Justicia, en particular aquella que implicaría un prejuzgamiento eventualmente de las leyes, dado que la Corte también es el órgano de control de la constitucionalidad, y el incremento de la tensión política que podía mediar entre poderes.

Por lo que hace a la iniciativa preferente, vale la pena señalar que esta modalidad de presentación de iniciativas por parte del Ejecutivo, existe en otros países. Sin embargo, también hay que decir que las formas con las que ésta se establece en el derecho comparado, constituyen un muy variado y muy diverso abanico en cuanto a sus modalidades. La propuesta del Presidente, por cierto, es una de las más radicales. Se plantea un límite en cuanto a su número y en cuanto a su momento de presentación. Además, se concede al Congreso un plazo fatal para dictaminar y votar la iniciativa en ambas cámaras en sentido afirmativo o negativo, con o sin modificaciones antes de que concluya el Primer Periodo Ordinario de Sesiones. Y en caso de no ocurrir ello, se tiene por aprobado, en afirmativa ficta.

En caso de tratarse de una reforma constitucional, además supone que debería convocarse inmediatamente a un referéndum con una modalidad muy específica; ya ha sido comentada aquí por mi colega, el doctor Barceló.

Permítanme decir que la figura de la iniciativa preferente, en términos generales, puede ser un útil instrumento para incidir en la gobernabilidad del país. Me parece positiva, aunque en los términos en los que la ha presentado el Presidente Calderón deberían sin duda matizarse en aras de mantener un razonable y democrático equilibrio entre poderes. No está claro por qué deberían presentarse las iniciativas preferentes sólo una vez al año al inicio del primer periodo ordinario de sesiones. En los países en los que se adopta esta figura, esa restricción temporal no existe. En ese sentido, creo que podría perfectamente pensarse en abrir la puerta a este tipo de iniciativas para que se presentaran en varios momentos.

En segundo lugar, la temporalidad fatal es, a mi juicio, excesiva; hay temas que por su complejidad, más aún tratándose de reformas constitucionales, pueden requerir una discusión y consensos que no es posible forjarse en un solo periodo ordinario de sesiones. Más aún, tratándose del primer periodo ordinario, que no hay que olvidarlo

es aquel en el que invariablemente se glosa el Informe de Gobierno presentado por el Ejecutivo y se tiene además que aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de manera fatal. Se trata, en este sentido, del periodo, si bien más largo, también en el que a priori está más saturada la agenda del Congreso.

Es cierto que muchos países establecen una temporalidad incluso menor como Ecuador o Paraguay, pero también lo es que en otros casos la calidad de preferente no supone una restricción temporal para el Legislativo, sino sólo el que se le debe dar un tratamiento prioritario a la iniciativa, como es el caso de Alemania, Brasil o Colombia.

En tercer lugar, el determinar la aprobación ficta me parece algo, y en esto coincido con lo que ha señalado el doctor Barceló y el doctor Carbonell, algo profundamente antidemocrático, pues convierte de facto al Ejecutivo en legislador; inconstitucional estaría la autocrática figura de la legislación por decreto. No puede ser que el Ejecutivo suplante al Legislativo en caso de lentitud o inactividad. Para eso, en todo caso, hay otros mecanismos democráticos de rendición de cuentas.

Creo que habría que apostar más bien por la obligación que le imponen a sus congresos de dar prioridad a ciertos asuntos indicados por el Ejecutivo otras constituciones como la alemana, la brasileña o la colombiana.

Finalmente, aunque la iniciativa preferente puede tener efectos benéficos en términos de gobernabilidad, un mecanismo de contrapeso a favor del Congreso debería existir, de manera que sea éste el que determine, tal vez por una votación calificada, que una iniciativa indicada preferente por el Presidente no debe tener tal carácter. Por cierto, es algo que también ocurre en el caso de Brasil, Chile o Colombia.

Por lo que hace al caso de las iniciativas de reforma constitucional, hay dos elementos adicionales. Primero, convocar al referéndum hasta el primer domingo de julio del año siguiente al que se presenta la iniciativa, supone prácticamente asumir que ésta puede ser aprobada o rechazada por el consenso popular hasta después de un año, lo cual eventualmente puede suponer un tiempo excesivo, pensando en el carácter prioritario que se supone tienen estas iniciativas.

Y en segundo lugar, el tema del referéndum como un excepcional mecanismo de democracia directa, y subrayo lo excepcional que deben tener estos mecanismos en las democracias constitucionales, debería ser analizado en su pertinencia de manera integral y no sólo como una alternativa a la inactividad del Legislativo.

Por lo que hace a las observaciones del Ejecutivo al Presupuesto, la iniciativa del Presidente retoma el sentido de un controvertido pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año 2005, en donde con una mayoría exigua de seis ministros contra cinco se consideró que el Ejecutivo puede efectivamente vetar el Presupuesto Egresos de la Federación, aún cuando es solamente competencia de la Cámara de Diputados.

En este sentido, la iniciativa de Calderón plantea llevar a la Constitución simple y sencillamente ese controvertido criterio de la Suprema Corte de Justicia. Y aquí, a diferencia de los colegas del Instituto de Investigaciones Jurídicas, me parece que no solamente no es pertinente la propuesta del Presidente Calderón, sino que además no fue pertinente la resolución de la Suprema Corte de Justicia.

Desde mi punto de vista, existe una racionalidad política intrínseca en el hecho de que la facultad de observar las leyes no tenga aplicabilidad en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que es facultad, como decía, exclusiva de la Cámara de Diputados.

Y es que no hay que olvidar que este órgano, así lo dispone el artículo 51 de la Constitución, está integrado por representantes de la nación. Y en ese sentido no me parece que sea casual que corresponda a la nación, a través de sus representantes, determinar cómo se ejerce el presupuesto público, que se compone, vale la pena recordarlo, ya sea por impuestos pagados por integrantes de la nación, ya sea por ingresos que el Estado recaba de la explotación o de la concesión de los recursos, propiedad de la nación.

Se trata, en este sentido, me parece, de una potestad soberana del órgano representativo de la nación, sobre la que el Ejecutivo no debería tener la última palabra, o una capacidad de bloqueo, en todo caso. Desde ese punto de vista alguien puede decir: bueno, es que están hablando en contra de lo que dijo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y digo, sí, efectivamente, afortunadamente existe una Suprema Corte de Justicia, afortunadamente no está integrada por "dioses infalibles", y suele ocurrir que la Suprema Corte falle, en el sentido de equivocarse.

Por lo que hace a la reconducción presupuestal no abundo mucho, la iniciativa del Instituto de Investigaciones Jurídicas, que ya ha sido brillantemente expuesta por el doctor Barceló, expone de manera mucho más amplia. Me parece que es algo que debe plantearse, aunque tal vez vale la pena ponderar o matizar la posibilidad de reconducir el presupuesto que plantea el Presidente, algunos aspectos neurálgicos, cruciales, del Presupuesto de Egresos de la Federación, y que en todo caso no debe excluir la posibilidad de un pronunciamiento expreso por parte del órgano legislativo a posteriori sobre el mismo.

Termino simple y sencillamente haciendo una referencia muy breve a la idea de la publicación parcial de las leyes, que también está contenido en la iniciativa del Presidente. Hoy en día, sobra decirlo, la publicación parcial de una ley que ha sido observada en parte por el Presidente, no está permitida; me parece que la propuesta presidencial tiene sentido, es decir, me parece que es pertinente que en algunos casos particulares se permita la publicación de leyes que han sido objetadas solamente en parte. Pero también es cierto, y aquí el peligro, que ya advertía Miguel, que de aceptarse lisa y llanamente el punto, sin mayores consideraciones, podría abrir la puerta para que la publicación parcial de leyes provocara que ésta se desnaturalizara. No debe olvidarse, y no voy a decirles el a, b, c de su tarea cotidiana, que la tarea de legisladores es compleja, y que al momento de discutir y aprobar una iniciativa se toman en cuenta una integralidad de aspectos, el que pueda publicarse parcialmente una ley puede dar como resultado la vigencia de normas incompletas, y por ello, eventualmente incongruentes, inoperantes en el mejor de los casos, cuando no, incluso, contrarias a su sentido originario.

Me hago cargo del sentido de la propuesta del presidente Calderón, y lo entiendo, pero creo que para evitar los riesgos que acabo de señalar, antes de publicar parcialmente una ley, el Ejecutivo debería obligatoriamente consultar al Congreso y obtener su anuencia para que los puntos no objetados puedan ser promulgados y publicados en el Diario Oficial.

### **Doctor Diego Valadés Ríos**

Es abogado por la Universidad Nacional Autónoma de México. Obtuvo su doctorado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Se inició

como profesor auxiliar de la Facultad de Derecho, y en 1970 continuó como investigador especial en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, de donde actualmente es profesor e investigador. Forma parte del Sistema Nacional de Investigadores, nivel tres.

Debo hacer una prevención general. Hace años, entre las muchas lecciones que recibí de ilustres maestros, hubo una que hice mía para siempre. Me dijo: "Nunca calles por respeto lo que respetuosamente puedes decir", y en esos términos procederé.

En México tenemos una sociedad moderna regida por un Estado arcaico. Las consecuencias de esta contradicción se pagan con pobreza, injusticia y violencia. A lo largo de las dos últimas décadas se ha insistido sin éxito en la Reforma del Estado. El diferimiento sistemático tuvo la ventaja relativa de facilitar a los gobernantes el ejercicio concentrado en el poder, pero implicó la desventaja de acumular tensiones que hoy privan al sistema mexicano de medios para discutir y adoptar políticas de Estado, para generar liderazgos democráticos, y para satisfacer las demandas sociales de bienestar, seguridad y desarrollo económico; perpetuar esta situación es alimentar el escepticismo colectivo y consolidar la medianía generalizada que impera.

Las instituciones no mueren, pero sí envejecen. La disyuntiva institucional de México es clara, reformarse o seguir decayendo. Nuestra institucionalidad letárgica produce anomia, porque hay falta de relación entre las expectativas sociales y la actuación efectiva de las instituciones.

Para recuperar la institucionalidad existe una plétora de propuestas, algunas transformadas en iniciativas. La más conspicua por ahora es la presentada por el Presidente de la República, en diciembre pasado.

Dos aspectos de esta iniciativa resultan sorprendentes. Se trata de la primera propuesta de gran calado en esta materia, desde que comenzó la transición democrática en 1977, que se envía al Congreso sin acuerdo previo entre las fuerzas políticas.

Después de tres décadas de experiencia en la construcción de consensos, se retornó al modelo autoritario. El segundo factor llamativo consiste en la disfuncionalidad de las propuestas desde la perspectiva de un estado constitucional. Ambas deficiencias pueden ser enmendadas por el Congreso, por lo que respecta al primer problema es posible convertir la iniciativa en el punto de partida de un acuerdo, mostrando así el talante democrático de los legisladores y de los partidos.

En cuanto a la segunda cuestión, también es viable reorientar los objetivos de la reforma hacia metas democráticas y, algo que suele olvidarse, republicanas. La cuestión política de nuestro tiempo tiene como ejes las libertades públicas y las responsabilidades políticas. Las primeras se traducen, entre otros aspectos, en los medios que garantizan la emisión libre, autónoma, secreta, informada, periódica y eficaz del sufragio. En este caso, la libertad significa la ausencia de coacción física para emitir el voto y la autonomía se traduce en la ausencia de coacción psicológica para condicionar las preferencias electorales de los ciudadanos. Este último aspecto está inconcluso.

A su vez, las responsabilidades políticas son las que identifican a los sistemas democráticos contemporáneos. La irresponsabilidad política de los gobernantes denota un ejercicio patrimonial del poder; las libertades democráticas de un sistema electoral pueden ser aprovechadas en esas circunstancias para conferir legitimidad a los gobernantes autoritarios. El fenómeno de la irresponsabilidad política de los

gobernantes, otrora muy extendido, es excepcional en el constitucionalismo actual en una relación de tres grupos de países que corresponden a los veinte más poblados, más extendidos en el orden territorial y más ricos del orbe, sólo nueve carecen de instrumentos de responsabilidad política: Arabia Saudita, Bangladesh, China, Etiopía, Indonesia, Libia, Mongolia, Sudán y México. Si practicamos la comparación entre los 36 países de América, esos instrumentos faltan sólo en Cuba y en México.

La iniciativa presidencial pasa por alto esas circunstancias; de aprobarse en sus términos, México seguiría ocupando un llamativo lugar entre los sistemas constitucionales más rezagados del planeta en esta materia.

En cuanto al equilibrio entre los órganos del poder, resulta relevante la propuesta sobre la reducción del tamaño del Congreso. Al examinarla deben valorarse dos cuestiones: los costos de transacción referidos a la concertación de acuerdos, y los costos de representación referidos al número y a la calidad de quienes resulten elegidos. Las restricciones para la representación van en detrimento del número de corrientes políticas que participan en la toma de decisiones.

La máxima posibilidad de alcanzar acuerdos en una organización o en una comunidad se logra cuando al decisión la toma uno, y la mínima cuando la toman todos. En cambio, la máxima participación se consigue cuando intervienen todos, y la mínima cuando la hace uno. Se trata, por consiguiente, de vectores que se combinan de manera inversa. Si lo que se privilegia es el acuerdo, una reforma es a favor de los gobernantes; si lo que se privilegia es la representación, una reforma es a favor de los gobernados.

Puede aducirse empero que los acuerdos también contribuyen al bienestar de los gobernados, pero esto es cierto sólo cuando los gobernantes son responsables de sus decisiones ante los órganos de representación, y cuando la representación es democrática.

Por otra parte, la función de los órganos representativos en la actualidad no es sólo alcanzar acuerdos; la función más relevante de los sistemas representativos contemporáneos es ejercer controles políticos y el poder está mejor controlado cuando el órgano facultado es lo más plural posible.

También debe tenerse presente que en ningún congreso o parlamento las decisiones se discuten en sesiones plenarias; cada grupo parlamentario debate internamente sus opciones y asume luego posiciones colectivas.

La negociación posterior se produce en comités integrados por los representantes de esos grupos. La afirmación presidencial de que el menor número de legisladores facilita los acuerdos, sólo será convincente para quienes desconozcan los procedimientos parlamentarios.

Otra forma de reforzar el predominio del Presidente consiste en asociar la segunda vuelta de la elección presidencial con la configuración del Congreso. Se pretende que los umbrales de control político sean análogos a los que estuvieron presentes en el periodo de la hegemonía de un partido. Así como en 1933, se suprimió la reelección de legisladores para evitar la implosión del partido dominante en gestación, ahora se buscan los instrumentos de sujeción congresual a través de la mecánica electoral y propagandística; por el mecanismo propuesto se propiciaría que los dos candidatos presidenciales que disputaran la segunda vuelta contribuyeran en forma decisiva a la integración del Congreso, con lo cual se construiría el predominio bipartidista en el sistema representativo.

Se argumenta que con la reelección los legisladores se someterán al escrutinio de los electores, pero se omite que si bien hay electores que dividen su voto, los estudios de sociología electoral demuestran que los candidatos presidenciales tienen una poderosa influencia sobre la ciudadanía, sobre todo cuando consiguen que las opciones se polaricen entre sólo dos contrincantes.

Las imágenes y los temas sobresalientes en una campaña sexenal estarían representados por las dos figuras que contendieran por la titularidad del poder más concentrado: la Presidencia. Esta lucha difuminaría la presunta evaluación del comportamiento de los diputados y de los senadores que aspiraran a la reelección.

La primera vuelta presidencial atomizaría el voto en múltiples partidos; y la segunda, la concentraría sólo en dos. El sistema representativo quedaría demeritado, y se correría el riesgo de trasladar las tensiones políticas de la asamblea a la calle. Lejos de fortalecer la vida institucional se le añadirían obstáculos en lugar de promover equilibrios constructivos entre los órganos del poder. Se busca debilitar al sistema representativo.

Hay una interacción directa entre la reducción del Congreso y la disminución de los partidos que el Presidente promueve. Se robustecerían los liderazgos hegemónicos en los partidos que intervinieran en la segunda vuelta para la elección presidencial y se rezagarían los partidos ausentes de ese proceso. Si a esto se sumara la elevación del porcentaje requerido para conservar el registro de los partidos, se tendría el estrechamiento de las opciones para los electores. Aquí habría que hacer consideraciones de sociología más que de política y de derecho, porque además de comprimir la participación política de las corrientes existentes en cada partido, los militantes y los simpatizantes de los partidos que desaparecieran, tampoco encontrarían cabida fácil en las organizaciones que subsistieran y tendrían muy pocos estímulos para fundar otras nuevas.

¿Cómo se escogió la cifra mágica propuesta? ¿Por qué se estimó que es mejor reducir en 100 el número de diputados, y no en 75 ó en 150?, por ejemplo. ¿Se hizo algún estudio que se mantiene en secreto? ¿O no se hizo estudio alguno? Ambas cosas serían desconcertantes. No es sensato que cuestiones como ésta sean objeto de propuestas a la ligera; suponer que nadie advertiría las trampas que encierra, y exponer al país a la regresión autoritaria, no abona a favor de la iniciativa presidencial.

La reforma promueve la concentración del poder y su ejercicio irresponsable en el orden político. Es un diseño para reforzar el autoritarismo en México y para adicionar obstáculos al equilibrio y a la cooperación entre los órganos del poder. En términos generales, las constituciones contienen normas que confieren facultades, normas que imponen deberes y normas de organización de las instituciones.

En este contexto, el veto parcial que se propone, se inscribe en el rubro de ampliación de las facultades presidenciales con un significativo impacto negativo en lo concerniente a la organización institucional. Este veto parcial facultaría al Presidente a publicar las partes no observadas.

Una posibilidad aún más inquietante consiste en que no habría límites para que el Presidente vetara las obligaciones y promulgara sólo las facultades gubernamentales. Imagínense, por ejemplo, que el Presidente hubiera vetado, en todo o en parte, el artículo 50 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público que, entre otras cosas, establece limitaciones para que participen familiares de las personas que ocupan cargos públicos o que dispongan de información privilegiada.

Para entender el sentido y el alcance de una reforma constitucional, hay que contestar al menos las siguientes preguntas:

En cuanto a los gobernados ¿Ampliarán sus derechos? ¿Habrá más garantías para esos derechos? ¿Mejorarán su bienestar?

Y en cuanto a los gobernantes ¿Tendrán más facultades? ¿Aumentará el ámbito de discrecionalidad que ejercen? ¿Tendrán más responsabilidades políticas?

En el caso de las propuestas hechas por el Presidente, es posible responder así:

Por lo que atañe a los gobernados: La reelección de los legisladores ampliaría las facultades de los electores en materia de control sobre los elegidos, si no estuviera asociada esa reelección a las restricciones del sistema representativo y a la segunda vuelta en la elección presidencial.

La iniciativa ciudadana es sólo un paliativo para justificar restricciones impuestas a los partidos y el privilegio de las iniciativas preferentes del Presidente. Si se pensara de otra manera, habría que garantizar el trámite parlamentario de la iniciativa popular, cosa que no se propone.

La experiencia, por otra parte, indica que cuando hay receptividad, los legisladores hacen suyas las propuestas ciudadanas. Recuerde, que por ejemplo, las importantes reformas en materia de transparencia impulsadas por el Grupo Oaxaca en 2001. En cambio, la propuesta de reformas presentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ese mismo año, sigue sin recibir atención. Ahora se plantea darle derecho de iniciativa a la Corte. En los estados ya tienen esta facultad los Tribunales Superiores y así sucede también en varios sistemas constitucionales extranjeros. Aunque es una reforma aceptable, su importancia con relación a las necesidades de actualización institucional, es minúscula.

Las candidaturas independientes aparentan ampliar los derechos de los ciudadanos, pero en realidad encubrirían las elevadas posibilidades de manipulación electoral, los recursos oscuros en las elecciones, la creciente intervención de los grupos con poder financiero, el desprestigio de los partidos políticos, y la menor capacidad del Congreso en el control político sobre el gobierno. Más que los candidatos de los partidos, podrían tener el apoyo subrepticio de organizaciones delictivas, de gobiernos extranjeros o de caciques convertidos en grandes electores.

En lo que respecta a los gobernados, la reducción del Congreso y los obstáculos para los partidos con menor votación representarían una limitación para el sistema representativo y auspiciarían una mayor concentración del poder.

Lo mismo sucedería con las facultades conferidas al Presidente mediante la iniciativa preferente, el veto parcial, sin la contrapartida de alguna forma siquiera tenue de control político. Comparativamente con el resto de América, somos una democracia embrionaria confinada en lo electoral y con algunos matices de avance, como la transparencia, cuya adopción se produjo en el sexenio anterior.

En cambio, si extendemos el cotejo a otros sistemas constitucionales, encontraremos instituciones democráticas y republicanas bien implantadas en países africanos, asiáticos y europeos, que hace 20 años o menos, vivían en la dictadura. A pesar de la adversidad, incluso Irak cuenta hoy con un sistema constitucional mejor equilibrado que el mexicano.

La idea de que es conveniente debilitar a un órgano del Estado para vigoriza otro, parte de una perspectiva errónea en cuanto a la unidad del poder político. No existen los poderes acotados, se puede limitar al conjunto de los órganos del poder para que se extienda el ámbito de libertades y de potestades de los gobernados, pero no es posible ampliar las facultades de un órgano a expensas de otro sin generar deformaciones en el funcionamiento de las instituciones. El éxito de un sistema consiste en equilibrar las atribuciones de cada órgano.

Quiero hacer una precisión, para concluir. En esta intervención me he referido a los problemas del equilibrio del poder en el ámbito federal. Sin embargo, en el actual proceso de discusión, se está pasando por alto que ese equilibrio no concierne sólo a la forma como se relacionen entre sí el gobierno y el Congreso de la Unión. La ausencia de un partido hegemónico nacional ha trasladado un enorme poder de decisión a los gobernadores, quienes ya no ocultan su control sobre los aparatos políticos en sus respectivas entidades. El neocaciquismo es una realidad en ascenso. La renovación institucional que se promueva debe tener alcance nacional, no sólo federal; de otra manera, se estará fomentando que la concentración del poder en los estados siga creciendo y que se convierta en una amenaza para las libertades públicas en el país, como ya se ha visto en algunos estados. El solo hecho de que este problema no sea debatido, es bastante sintomático.

La democracia mexicana está a medio camino, pero nadie se llame a engaño, sus adversarios son muchos, y son poderosos. Hace 10 años se tuvo la oportunidad de construir una nueva constitucionalidad mediante una auténtica reforma del Estado; desde entonces, han sido muchas las oportunidades perdidas. Hoy los márgenes de esa reforma se han contraído, porque los intereses adversos se han ensanchado. Una buena muestra es la iniciativa presidencial de diciembre pasado.

Si las respuestas se siguen difiriendo o si son tímidas o confusas, se podría llevar a la Constitución a los límites de su vigencia, y se propiciaría una nueva corriente que exija su sustitución. El reformismo sólo es viable cuando es oportuno. Jaime II de Inglaterra; Luis XVI de Francia, y Nicolás II de Rusia, aceptaron las reformas cuando ya era demasiado tarde. Porfirio Díaz olvidó en 1910 lo que había ofrecido en 1908; así les fue.

Hay indicios de que nuestros dirigentes políticos, están entendiendo el calendario histórico de México. Ojala que así sea.

## Sesión de réplica

### **Daniel Barceló Rojas**

No ha habido diferencias de fondo entre nosotros, como se ha podido ver. Quisiera destacar de mi intervención que el Instituto propone una cuestión que está absolutamente ausente en la propuesta presidencial, que es precisamente la exigencia en mecanismos de responsabilidad política sobre el Poder Ejecutivo. El presidente ha propuesto uno muy importante, como es la reelección para el Poder Legislativo, sin embargo, omite lo otro, lo obvio en un sistema presidencial, que tiene que ver con el Poder Ejecutivo, también. Nosotros hemos propuestos fortalecer el control de las cámaras del Congreso, en comisiones, pero un control permanente, en el momento en que está ejerciendo el presupuesto y se están llevando a cabo los programas. De tal manera que se tenga un seguimiento individual de cada uno de los miembros del gabinete, y que si son fallidas, tanto las políticas públicas o incompetentes los

funcionarios que las impulsan, el Congreso pueda exhortar al Presidente a remover a estos funcionarios.

La otra cuestión, también importante en el documento del Instituto, son los puntos de inducción que se generan para crear coaliciones de gobierno. Es importante que nuestro sistema pluripartidista pueda tener coherencia en el seno del Congreso para armar programas compartidos de gobierno entre dos o más formaciones políticas. De ahí pues que nosotros vemos que la conformación del gabinete o la aprobación de un programa de gobierno compartido pueden ser dos puntos importantes de inducción, a partir de la aprobación por las cámaras del Congreso del Programa Nacional de Desarrollo, específicamente el programa de gobierno.

Por último, también coincido con todo lo dicho por el doctor Valadés y con el resto de mis colegas, de que es una preocupación de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en que la reforma del Estado no se quede nada más en la discusión en el ámbito federal, sino que lo llevemos a los estados de la República y habría que pensar una estrategia de cómo, si no hay voluntad desde los estados de hacer su propia reforma política, quizás a través de reformas a la Constitución federal se pueden llevar a cabo.

### **Dr. Miguel Carbonell**

Ocho puntos, muy rápidamente. Tengo claro que la iniciativa de Ley para la Suprema Corte es una propuesta negativa. No es menor, ni intrascendente. No va a haber un solo juez de distrito, en este país, que se atreva a declarar la inconstitucionalidad de una ley que provino de la iniciativa de la Suprema Corte, uno solo no va a haber, porque sabe todo juez de distrito que su carrera judicial y su promoción depende de eso. Por tanto, no estoy en modo alguno a favor. Sí, desde luego, de la iniciativa popular, que me parece un elemento no solamente para dinamizar el procedimiento legislativo, sino para involucrar a la ciudadanía en tema de interés común.

Dos. Decía al principio que una iniciativa de reforma del Estado se debe juzgar tanto por lo que dice como por lo que no dice. Y creo que hay un hueco enorme, ya lo dijo Daniel Barceló, en la iniciativa del 15 de diciembre, que es todo lo que tiene ver con control parlamentario, el equilibrio de los poderes, la posibilidad de llamar a cuentas al Poder Ejecutivo. No hay una propuesta para darle un mayor dinamismo y una mayor presencia al informe presidencial. No hay nada que tenga que ver con el mejoramiento de las comparecencias de funcionarios públicos. Si ustedes comparan las comparecencias en México con las que pasan en otros países, van a ver que, en realidad, sirven más bien para poco, por decirlo suavemente. No hay nada respecto de preguntas parlamentarias, de moción de censura o en el tema de responsabilidades de funcionarios públicos.

Tres. Revisión de la Cuenta Pública. Ahora que se está impulsando esta idea de volver a ver los últimos años del sexenio anterior y los que ya llevan transcurridos de éste, tenemos que pensar también en cuáles son las consecuencias. Es decir, qué pasa si no se aprueba la Cuenta Pública. Hoy día, nada. ¿Debería pasar algo? Yo creo que sí. Yo creo que no puede ser un ejercicio nada más imaginativo por parte de la Cámara de Diputados, y en esto hay que tener muy claro dos partes: uno, es la tarea técnica de auditoría, que en términos del artículo 79 lleva a cabo un órgano especializado; y otro es, una valoración política que hace un órgano igualmente político, que es la Cámara de Diputados cuando aprueba o no aprueba la Cuenta Pública. Y son dos vías de exigencia de responsabilidad en un caso administrativo y penal; y en otro caso, de responsabilidad política, que pueden y deben ser robustecidas.

Cuatro. ¿Qué hacemos con el Ministerio Público? Es uno de los dos temas que no estuvieron presentes en la discusión que se llevó a cabo en primer término en este Senado, respecto de la reforma penal del 2008. El modelo de acusación, en el proceso penal acusatorio, que hoy ya tenemos, es un modelo anclado en el pasado, es un modelo que ha probado y sigue probando cada día su ineficacia. El otro tema que se olvidó, pero esto sí daría para otro foro, es la reforma del amparo. Es decir, tenemos procesos, tenemos juicios orales, en primera y segunda instancia, y tenemos un juicio de amparo que no ha sido modificado. Es un tema que simplemente apunto.

Cinco. ¿Qué hacemos con los órganos constitucionales autónomos? Vale la pena repensarlo. Tenemos un verdadero desorden en los modelos, en el lugar de enunciación, en la forma de construcción de la autonomía constitucional del IFE, del Banco de México, del INEGI, de la CNDH. Valdría la pena, también, echarle una pensada a fondo.

Seis. Conectado con responsabilidades, el modelo de juicio político. Yo estoy por la idea de caminar hacia la figura de la moción de censura, una valoración política respecto de la idoneidad en el desempeño de altos funcionarios. Y también creo que hay que caminar hacia un modelo distinto de la llamada Declaración de Procedencia o conocida coloquialmente como el desafuero. El sistema que hoy tenemos en el título cuarto simplemente no es creíble; tenemos que caminar hacia un sistema de desafuero técnico, estrictamente jurídico, probablemente, como dice el maestro Fix Zamudio, judicializado.

Siete. La sistematicidad en el cambio. El peor resultado que podría dar es el cambio que venimos haciendo desde hace 15 años a cuenta gotas. Una reformita aquí, un pequeño retoque por allá, maquillaje de este lado, sistematicidad. Si el cambio va a ser efectivo, si el cambio es de fondo y no meramente cosmético, necesitamos darle un rumbo cierto, una absoluta congruencia entre las distintas partes de la reforma.

Y por último, desde luego que no aspiramos o al menos no es mi caso, a la reforma perfecta. Aspiramos a la reforma posible, pero dentro de lo posible, aspiramos a una reforma que consolide una democracia robusta, fuerte para México; a lo que aspiraríamos es a una normalización democrática, a una limpieza del cuerpo esclerotizado de la estructura del Estado mexicano. Necesitamos imaginación y necesitamos entereza. En otras palabras, necesitamos mujeres y hombres de Estado, no mujeres y hombres que se dedican sólo a la pequeña política de cada día; hombres y mujeres de Estado es lo que necesitamos.

### **Dr. Lorenzo Córdova**

Permítanme volver al punto del referéndum, aunque no ha sido motivo de objeción en la mesa, suele ocurrir cuando todos trabajamos casi cotidianamente en estos temas en una misma institución. El tema del referéndum y de las eventuales medidas autoritarias que ya han sido señaladas en esta mesa. El referéndum tal y como ha sido planteado en la iniciativa presidencial, como hemos sostenido, es un mecanismo subsidiario frente a la inactividad del Legislativo y solamente limitado a las iniciativas preferentes en materia constitucional.

Hay que pensar en una revisión de los mecanismos de democracia directa y en una incorporación al régimen constitucional mexicano bajo una serie de premisas, y la primera es la discusión y la revisión de esos mecanismos y su eventual incorporación desde una perspectiva responsable.

La democracia directa puede ser la vía en la que sin adecuados controles se nos puede colar una peligrosísima deriva autoritaria. En este sentido hay que asumir que no todo puede ser sometido a mecanismos plebiscitarios; la iniciativa presidencial no hace distinciones, salvo algunos temas que se señalan, pero hay otros que son sumamente delicados; de no contar con el tratamiento legislativo diligente del Congreso, pasaría directamente sin mayor control y sin mayor preámbulo a la consulta popular.

Insisto, no todo puede ser sometido a la consulta del soberano, como se le llama. No puede ocurrir esto sin la existencia de ciertos mecanismos previos de control de constitucionalidad, como ocurre en distintas experiencias comparadas en donde las cortes constitucionales tienen que pronunciarse antes del sometimiento de la consulta pública de ciertos temas, y creo que nunca debe permitirse al llamado a la consulta, al referéndum en este caso, directamente por el Ejecutivo sin un visto bueno, sin una ponderación, sin una mediación por parte del Legislativo.

Por otra parte, se ha planteado la inconveniencia política, en términos de la confrontación que se podría presentar entre la Corte y el Congreso, a propósito de las iniciativas que la primera presentara, y además el hecho de que en nuestro diseño constitucional actual, al ser la Suprema Corte el órgano que eventualmente puede conocer de las impugnaciones respecto de la inconstitucionalidad de una ley, sería inconveniente que el mismo órgano se pronunciara o fuera el que promoviera la iniciativa, porque esto supondría una expreso de juzgamiento sobre la constitucionalidad de la misma.

Me hago cargo del punto y yo diría que pensemos entonces en la creación de un Tribunal Constitucional, otro de los temas pendientes de discusión y que no entiendo todavía por qué se le ha dado reiteradamente la vuelta. Este es uno de los problemas que se presentan por el hecho de que el mismo órgano acabe concentrando la capacidad de casación, es decir ser órganos supremos de casación, de revisión de las decisiones judiciales, por un lado y, por otra parte el órgano controlador de la constitucionalidad de las Leyes.

Pero además, otro de los problemas de la Reforma del Estado es el funcionamiento del Poder Judicial. El hecho de que prácticamente los jueces de Distrito sin ninguna capacidad de crítica respecto de decisiones de la Suprema Corte de Justicia, pensando —además se supone que la carrera política de un Juez de Distrito no depende de la Suprema Corte de Justicia, aunque en los hechos en buena medida una contravención, una confrontación con la Suprema Corte muy probablemente suponga el truncamiento de esta carrera—, insisto, no es el escenario ideal, pero creo que hay que pensar en la pertinencia de esta figura; el hecho de que hay una confrontación política con el Congreso, de que haya un prejuizgamiento inicial, no obsta para que en una eventual acción, alguno de los sujetos legitimados pueda presentar alegatos o argumentos que en todo caso tienen que ser ponderados por la propia Suprema Corte. Y en el escenario ideal, no sé si en éste, es común que un órgano de control de constitucionalidad revise críticamente sus criterios y se desdiga, pero, insisto, ese es un problema que tiene que ver con el Poder Judicial en su conjunto.

Déjenme terminar simple y sencillamente haciendo una reflexión conclusiva. Me parece que repensar el Estado en clave democrática, y subrayo el punto, es compleja, e inevitablemente debe pasar por una revisión integral, un diagnóstico integral y no un diagnóstico parcial. Y aunque sea bienvenida la iniciativa del Presidente —el hecho de que estemos hoy reunidos responde en buena medida a que el Ejecutivo ha presentado, esta vez sin el consenso previo, pero ha presentado un pronunciamiento

respecto a temas sobre los cuales hay que discutir y de los que tenemos que hacernos cargo—, carece de la integralidad de que debe ser objeto una propuesta de revisión del Estado, porque no se hace cargo de que el pensamiento democrático del Estado pasa por la redefinición o el repensamiento de equilibrios entre los poderes, ésa es la clave de un sistema democrático y el nuevo constitucionalismo latinoamericano, como lo han llamado algunos, pasa precisamente por olvidar este punto clave.

Y los equilibrios y contrapesos entre los poderes, enclave democrática, pasa por la existencia de controles y mecanismos de rendición de cuenta. Cosa, insisto en el punto, no está contenida en la iniciativa presidencial.

El diseño del Estado constitucional, no hay que olvidarnos, sigue siendo aquél que fue. Miguel ha planteado dos puntos que no están contenidos en la iniciativa presidencial y de los cuales parecemos haber olvidado; algunos de aquellos puntos que en el pasado fueron incorporados en la Constitución con una clara decisión de fortalecimiento del Poder Ejecutivo, pero que hoy en día son disfuncionales en un contexto democrático, y me refiero al monopolio de la acción penal en manos de los ejecutivos, por un lado; y por otra parte, la justicia laboral y la capacidad inusitada en un contexto democrático de que el Ejecutivo, de manera unilateral, puede declarar válida o no una huelga, o en todo caso la facultad de decidir quién es un líder sindical. Sobre esto, habría mucho que decir a propósito de los pendientes de la Reforma del Estado, que en todo caso es reconocido no por el propio Ejecutivo, no por un tribunal.

Claro que hay que pensar que los temas de la agenda del Estado son muchos y muy grandes, y déjenme decirles una cosa, creo que estos dos temas, lejos de favorecer el poder presidencial, claro que lo favorecen en autocrática, pero no favorecen al Ejecutivo en el sentido de que generan frentes de confrontación que no le convienen a nadie.

Finalmente termino diciendo que la reforma del Estado tiene que hacerse con una enorme perspectiva de responsabilidad. Le corresponde al Congreso, al órgano reformador de la Constitución hacerse cargo de dos cosas.

1. De la oportunidad y la necesidad del cambio. Los tiempos por venir van a ser tiempos políticamente muy complejos para que en el futuro puedan procesarse cambios constitucionales. Y en este sentido la diligencia con la que el Senado ha decidido discutir la iniciativa presidencial debe ser bienvenida y debe orientar los esfuerzos en el futuro inmediato, en el corto plazo.

2. Tiene que haber una enorme responsabilidad política, en tres sentidos. La Reforma del Estado tiene que ser enclave democrática. Déjenme decirlo coloquialmente, el boleto a la democracia no es un boleto sólo de ida, puede también estar ahí agazapado el boleto de regreso y las tentaciones de regreso autoritario en múltiples actores sociales, públicos, pero sobre todo privados, que apuestan a una regresión autoritaria, está allí presente. Y de esto tiene que hacerse cargo el órgano reformador de la Constitución con responsabilidad.

2. No se puede hacer mirando el interés particular. La principal objeción que se ha hecho a la presentación de la iniciativa en este contexto es que tenemos un calendario electoral nutrido. Y concluyo, efectivamente tenemos un calendario en el que habrá nutrido gracias a la reforma electoral de 2007; este calendario electoral está concentrado a mediados de año. Afortunadamente 14 de las 15 elecciones que se realizarán este año, se harán el 4 de junio próximo, con lo cual se abre un espacio de respiro para que la tensión política se concentre solamente en una parte del año.

Pero los años por venir van a ser todavía más complicados en términos políticos. En este sentido, hay que discutir y procurar consensos en el tema en este año. Pero además ¡Ojo! sin mirar al interés particular. Sé que estoy tal vez pidiendo algo idílico. Sé que la vida política es complicada y que los intereses particulares son, están ahí presentes cotidianamente. Pero hagámonos cargo que la reforma del Estado es una tarea de Estado, no una tarea de partido.

Y finalmente, y con esto de veras concluyo, la responsabilidad de la Reforma del Estado tiene que pasar por asumir que estos temas tienen que ser producto del consenso más generalizado, no del mayoriteo. De lo que se trata, para decirlo en términos de Norberto Bobio, es de definir las reglas del juego político en el futuro inmediato, y eso no puede pasar por imposiciones, porque si no, estaremos creando el peor de los mundos, generando nuevas instituciones que de entrada están o parten de la descalificación y de la falta de consenso de parte de los actores políticos. Y ese, como desafortunado ejemplo en la historia y en el ámbito comparado lo demuestran, es el peor de los escenarios; responsabilidad es la clave para procesar, pues, la Reforma del Estado.

### **Diego Valadés**

Así como ocurre en los congresos, no crean ustedes que no ocurre también en la academia; los cuatro ponentes somos miembros del Instituto de Investigaciones Jurídicas y también ahí tenemos nuestra mesa de coordinación política. Por eso nuestras divergencias las expresamos más allá que acá. En términos generales los cuatro coincidimos; no voy a discrepar de ellos; en nuestras discusiones académicas tenemos matices en cuanto al abordamiento de los problemas, pero en términos generales estamos de acuerdo, y fundamentalmente en este particular tema, en el de la Reforma del Estado.

Decía el doctor Carbonell que de los muchos aspectos importantes que subrayó, como los que subrayaron el doctor Barceló y el doctor Córdova, que hay que buscar un proyecto sistemático. Yo quiero concluir mi participación haciendo una referencia que por los tiempos que corren puede pasar inadvertida. Todos estamos involucrados en el recuerdo y en la celebración, ambas cosas, de Independencia y de Revolución. Pero cuando por primera nos preguntaron unos colegas argentinos hace diez años que qué iba a hacer México con el motivo del Bicentenario, yo les dije que estaba muy lejos el Bicentenario de la Independencia. Sin embargo ellos ya estaban trabajando en el tema. Diez años pasaron muy rápido.

Ahora yo quiero dejar a ustedes planteada una cuestión también digna de reflexión. Estamos a sólo siete años del Centenario de la Constitución ¿Qué le vamos a decir a la nación mexicana dirigentes políticos, dirigentes sociales, miembros de la academia, acerca de su Constitución, de nuestra Constitución? Que la dejemos envejecer; qué es eso, un vejestorio; o que es una institución viva, generadora de consensos y que propicia la buena política, la buena política que es la que estimula la cohesión de la sociedad y el desarrollo generalizado.

Yo creo que estamos a tiempo para iniciar los preparativos de ese centenario de la Constitución y hacerlo con lo que los distinguidos legisladores mexicanos están previendo, una reforma importante.

Pero volviendo al tema del doctor Carbonell y de la organización sistemática de la reforma, sólo quiero recordar a ustedes que el catálogo de opciones para la reforma es amplísimo, que todos tenemos nuestras propuestas personales. A estas alturas ya el

número de sugerencias para reformar la Constitución es digno o merecedor de un amplio volumen que habría que alfabetizar, porque hay no menos de 300 ó de 400.

Este exceso también es peligroso, alguna vez comentaba justamente con mis colegas que si alguien afectado por una laringitis va a una farmacia y pide algo para remediar su mal y le dicen: “Aquí están estos siete antibióticos” y dice: “Pues vengan, me tomo los siete”; esa persona no fallecerá por la laringitis sino por el shock anafiláctico que le habrán producido los siete antibióticos distintos.

Esto ¿qué significa? que muchas instituciones, y este es el aspecto importante, pueden generar sinergias constructivas, pero hay muchas que pueden generar interacciones negativas si no se cuidan estos aspectos y se introducen sin discriminación a instituciones que pueden neutralizar sus efectos, o incluso resultar contraproducentes; entonces, la reforma será fallida, y el grave riesgo es que le mandaremos a la sociedad mexicana la idea del escepticismo reiterado de que no podemos hacer instituciones buenas, y le mandaremos el mensaje al extranjero —muchos reiteran allá afuera— de que los mexicanos no estamos hechos para la democracia.

Creo que el gran desafío nuestro como nación, como sociedad, como comunidad política consistirá en que así como en 1977 iniciamos un proceso paulatino de adecuación democrática del sistema electoral, en 2010 podemos iniciar un proceso paulatino pero seguro, bien definido, con metas y objetivos claros y evaluables, que nos conduzcan a una democracia constitucional consolidada.