

COORD-SP-07-02

CURSO DE TÉCNICA LEGISLATIVA
Expositor: Mtro. Imer Flores Mendoza
Mayo 2002

Edición:

Dr. Jorge González Chávez
Arturo Ayala Cordero
Patricia Elizabeth Nares Sotelo

Junio de 2002

Curso de Técnica Legislativa

Presentación

La Secretaría de Servicios Parlamentarios, a través de la Dirección General de Recursos Humanos y el Centro de Capacitación, ha organizado una serie de conferencias a cargo de expertos, con el objeto de difundir sus experiencias en las actividades de apoyo parlamentario.

La presente publicación pretende que tales experiencias sean aprovechadas por todas las personas que no pudieron asistir y para aquéllas que se integren al quehacer parlamentario.

Curso de Técnica Legislativa
8 de mayo de 2002
(Clase 1/6)

Expositor: Mtro. Imer Flores Mendoza.

Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

El título ya de entrada da algunas pistas de por dónde me quisiera ir; creo que hay varios temas importantes: Constitución, democracia, reforma del Estado. A grandes rasgos explicaré el por qué de cada uno; empezaré con el segundo, el tema de la democracia.

El primer problema grave es ¿qué queremos decir con democracia? Puede ser una cosa tan vaga como decir “todo y nada”. Quisiera que nos pusiéramos en el mismo punto de partida para entender esta palabra, y que de ahí arrancáramos.

Todos hemos escuchado que México está transitando a la democracia, o que seguiremos transitando a la democracia y que muy probablemente nunca lleguemos a ella. Habrá otros que digan que ya llegamos o que ya es necesario superar esta fase de transición; a ellos les diría que debemos pensar en una etapa de consolidación de instituciones democráticas, la cual yo entiendo como un proceso en el que tenemos que institucionalizar la democracia en México, y que forzosamente implica cambios en nuestra Constitución.

Hemos sufrido muchas adecuaciones, hemos pasado por diferentes etapas; no podría pensar en una democracia si no hubiéramos ya pasado en alguna época –por ahí de los años 50- cuando se reconoció el voto a la mujer para las elecciones federales. Creo que eso fue un primer paso importante; como segundo, me atrevo a pensar en la década de los sesentas, cuando se introdujo, aunque tímidamente, la fórmula de diputados de Partido, en el que de alguna forma se reconoció que no se podía pensar en un Partido monolítico y que podía haber alguien que no pensara igual que éste, por lo que debería dársele un espacio en el Congreso o en los órganos de discusión y deliberación.

Yo pensaría lo mismo de las reformas del '63 y de principios de los setentas, los cuales considero que son una consecuencia muy directa del '68, donde algunos de los rubros del pliego petitorio de los universitarios consistían en que los jóvenes querían más espacios, y en consecuencia se bajó tanto la edad para recibir la ciudadanía activa, como la pasiva, esto es, para votar y para ser votado: de 21 años se redujo a 18, y para ser diputado y senador se bajó a 21, respectivamente.

Esos procesos igualmente muy coyunturales (el voto a la mujer, los diputados de Partido, la disminución de la edad para recibir las ciudadanía activa y pasiva), parecerían muy raquíticos, pero creo que son parte de los pasos que hemos tenido que dar hacia una verdadera presión a la democracia, sobre todo siendo como antes lo que deseábamos entender por tal; ahí lo cortaríamos como en general la reforma del '67, la famosa llamada "Reforma Reyes Heróles"; la del '86, conocida también como la "Reforma Bartlett", y las reformas siguientes, las del ex presidente Salinas; la del '91, y luego la que fue también muy importante: la del '96 ya con el Presidente Zedillo.

Quisiera que se quedaran con la idea de que la agenda legislativa no se ha agotado; todavía hay muchos temas en ella; y creo que se tienen muy claros -al menos al respecto del fortalecimiento del Poder Legislativo tenemos temas como para "avanzar para arriba"-; me gustaría que se pensara que aquí, al interior del grupo, vamos a hacer lo que queramos: nosotros somos el Congreso, vamos a discutir algunos temas y tomaremos posturas para ver qué tan posible es en un momento dado llegar a algún tipo de compromiso.

Sin duda alguna, estas reformas a las que hacía mención dieron un reflejo muy importante en la Constitución; en lo personal, no creo que todo sea un problema que se tenga que reflejar en ella. En este sentido, eso nos mete al tema de la Reforma del Estado cuya fecha clave me parece que sería por ahí del sexenio de Salinas, cuando publicó un artículo en *Nexos*, reformando al Estado, aunque sobre todo se iba por el lado de lo que ya conocemos mucho de privatización, de regulación del marco, de apertura comercial, y de los flujos de inversión y del comercio, como anunciando la necesidad de que se hiciera una reforma política, y si se acuerdan un poco del esquema en el que el Lic. Salinas se caracterizaba precisamente por esa parte de la reforma económica, y la bandera del entonces candidato del PRI, Luis Donald Colosio, era precisamente el momento de hacer las reformas del poder, la reforma política como un paso en este mismo contexto de la reforma del Estado.

Hoy en día casi todos cuando pensamos en la reforma del Estado, la identificamos sobre todo con esos puntos de la Mesa de Muñoz Ledo; creo que hoy todavía esta reforma tiene algunos temas más amplios, como la cuestión energética y otros, que serían propios de una agenda más bien de reformas de Estado que de reforma política.

Hay muchos errores que se le reprochan a Salinas, pero él pudo haber empezado a hacer en procesos más sólidos de reforma política, porque tenía un país mucho más estable. Ahora suena más complicado, de hecho parte del experimento éste de sentarnos, dialogar y deliberar, va orientado un poco a ver qué tanto podemos conseguir consensos, pues es difícil, aunque de alguna forma creo que es más fácil lograrlo entre nosotros, que no tenemos moldes tan rígidos de Partido, pues

cuando entramos a una lógica de Partido entramos a un toma y daca. Supongo que algunos de ustedes que trabajan en comisiones, imagino que se preguntan *¿Cómo es posible que mi trabajo se vaya a la borda nada más por una cuestión de mero interés de un Partido?*

Ahí están los tres grandes temas que me gustaría que viéramos; de alguna forma, cuando hable de Constitución va a salir una disyuntiva, y de hecho quizá lo que conocemos como separación de poderes –yo diría división de poderes y derechos humanos- será otro corte que tendremos para movernos un poco.

Empezaría con lo que entendemos por democracia. La definición tradicional que tenemos es *la democracia es el gobierno del pueblo; Demos, pueblo; cratos, poder: el gobierno del pueblo, pero ésta es una explicación muy simple, la de Lincoln me parece mucho más contundente, más sólida, tiene algunas ventajas: el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. El del nos indica que ese poder pertenece al pueblo, ¿qué indicará la idea por el pueblo?, que lo tiene que ejercer el pueblo, a través del pueblo. ¿Para?, en beneficio de. Entonces, si alguien me pregunta si en México vivimos en una democracia, yo le diría que no, porque no veo el beneficio para mí.*

Me parece que en buena medida podríamos pensar que esta definición da la idea de una democracia ideal, y no está mal que podamos pensar o imaginarnos cuál sería la mejor forma de democracia; yo creo que una en la que el poder sea del pueblo, donde él mismo o de alguna forma a través de sus representantes lo pueda ejercer, y donde él sea quien se vea beneficiado de las decisiones políticas.

Como ideal me parece que es claro, y creo que eso es a donde le tenemos que apuntar; lo interesante es que tenemos que hacer todo lo necesario para ser congruentes y movernos en ese nivel.

Ésa sería una primera idea de la etimología y un concepto de democracia, aunque estamos hablando sobre todo en un concepto ideal. Me gustaría partir de dos ideas que concretamente se centran en ese problema de que no quedaría muy bien parado cuando pensáramos por el pueblo, que tiene que ser por el pueblo mismo, entonces nos salta a la vista el problema de las democracias representativas, y más o menos la historia es muy clara.

Cuando la democracia nació -y pensemos que los orígenes se los atribuimos sobre todo a los griegos- era relativamente fácil que la gente se reuniera en una asamblea. Por ejemplo, en este salón podemos hacer una democracia un tanto directa, porque sí podemos oír más o menos a todo mundo, pero *¿cómo hacemos para escuchar a cien millones de mexicanos?, ¿podemos hacer una democracia directa?* Pues no. He ahí el punto entre los que abogaban por democracia directa

—léase Rousseau—, y aquéllos que abogaban por la representativa, y sobre todo pienso en los federalistas estadounidenses Madison y Hamilton.

Una democracia directa funciona en sociedades pequeñas; una representativa es una democracia grande. Sí, en una sociedad simple, una democracia directa; en una sociedad compleja, no nos queda otra más que una representativa.

Ahí podríamos quizás introducir un pequeño matiz, y en ese sentido me parece que hay una definición que da la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que me parece fundamental. En su artículo 21, dice: “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes libremente elegidos”. Creo que podemos sacar esa división en *por el pueblo*, pero por el pueblo ya sea democracia directa o a través de sus representantes, democracia indirecta, mejor conocida como democracia representativa. La primera, podemos identificarla con la de los antiguos, y la segunda, con la de los modernos.

Ese aparente problema que nos presentaban las palabras *por el pueblo* quizás nada más es una cuestión de que le metamos un pequeño matiz, por el pueblo, directa o indirectamente, y esto a través de sus representantes.

Aquí tenemos otro nuevo problema: tenemos que crear los mecanismos efectivos para que la gente de verdad esté representada por quienes haya elegido. Hemos caído en el exceso de una virtual simulación, y quizá ustedes están familiarizados con esto, pero si le preguntamos a cada uno quién es el Diputado de su Distrito, inclusive a ustedes que trabajan aquí, nos podríamos llevar sorpresas y no necesariamente muy gratas.

Aquí cabe una frase muy fuerte de Rousseau: *los ingleses se sienten muy libres*. Sí, son muy libres el día que van a las urnas a votar, pero una vez que votaron ya no tienen nada, porque el Parlamento hace y deshace lo que quiere.

Lo que varios mexicanos hemos criticado es el darles “un cheque en blanco”. Eso hacemos: votamos, ahorita la elección más clara es la del 2 de julio, y les dimos un cheque en blanco a diputados, a senadores, al Presidente, a gobernadores, a todos los diferentes niveles, y nos llevamos la sorpresa de que no pasa nada porque todos están encontrados. Creo que ahí hay una fuerte desesperación, debido a que no hay un canal claro entre nosotros y nuestros representantes. Si en una democracia directa eso está dado ¿cómo le hacemos para participar por el pueblo? Sí, a través de nuestros representantes, pero necesitamos tener un vínculo más claro entre unos y otros, y no nada más que se reduzca al día de las elecciones, no nada más es entre el candidato y el electorado, sino entre el ciudadano y el representante.

Si no, diríamos que es el gobierno por el pueblo quien solamente vota y elige a sus representantes y ya luego no vuelve a saber nada de ellos; no, entiendo que si estamos tomándonos un poco esta idea en serio de que sea por el pueblo, reconocemos que no puede ser directa, sino indirectamente; en ese sentido debemos tener un vínculo muy fuerte con los representantes.

Nos está pasando lo que decía Rousseau del Parlamento inglés: los mexicanos nos sentimos muy libres, muy democráticos; votamos el 2 de julio, pero de ahí otra vez volvimos a los grilletes y nuevamente estamos presos porque no hemos pasado a una verdadera democracia. En ese sentido, todavía nos hace falta consolidar –sobre todo en ese nivel que estábamos manejando- canales y no nada más aquél que se reduce al día de la elección, sino uno que esté permanentemente abierto no de elección a elección, sino todos los días.

En la agenda están todos estos temas de cómo vincular más a los representantes. Ya muchos diputados de todos los partidos van a sus distritos y cuentan qué han hecho; más o menos creo que ya es una práctica, pero habría que ver si eso debería institucionalizarse; todos tienen que rendir cuentas.

¿Qué mecanismos podríamos instaurar para que en un momento dado digan los electores de equis Distrito que ya no están de acuerdo con su representante, y que en ese momento le revocan el mandato? En otros países los hay, es cuestión de un poco de imaginación.

Para cerrar eso, quisiera que sentáramos esta idea de que frente a todos esos mecanismos, que ya veremos más a fondo, de la democracia representativa, tenemos otros de democracia directa, y entonces este ejemplo de rendición de cuentas, revocación de mandatos altos, son de los mecanismos típicos de democracia directa o semidirecta, y en alguna forma a esto se pueden sumar sin duda alguna todos estos esquemas de plebiscito y de referéndum, que en general marcan un esquema de consulta al pueblo.

En su momento lo haremos más claro, pero tampoco es que todo eso sea la opción, de hecho es muy criticable, y en la sexta República Francesa con Charles de Gaulle se le criticaba mucho el abuso que él hacía del plebiscito y del referéndum. Cuando la Asamblea no lo apoyaba, apelaba directamente al pueblo. Era una forma, vélgase la expresión, muy antidemocrática de recurrir al pueblo para tomar decisiones autoritarias.

Por ejemplo –todavía no está regulado y considero que eso ya de entrada es criticable- lo de la consulta del segundo piso del Periférico. Me parece muy irresponsable, porque es una forma muy fácil: *Ustedes me pidieron un segundo piso; yo lo hago*. El caos vial, etcétera: *Pero es que ustedes querían un segundo piso*. No se están analizando realmente las propuestas.

En lo tocante al pueblo mexicano, el fenómeno de la abstención, de la no participación, de no involucrarse en los problemas ni de la comunidad ni en los locales o nacionales.

Tengo la impresión de que no nada más es brincar del día de la elección a la elección, sino todos los días, y sin duda alguna es un tema que está en este aspecto de crisis de la representación en general, la cual de alguna forma toca a los partidos políticos.

Parcialmente estoy de acuerdo en que tenemos un nivel bajo de participación; si lo medimos nada más con las elecciones, el resultado es inclusive sorprendente. Tenemos un porcentaje bastante alto de participación, pero es parte de la misma que estamos haciendo; no basta nada más con que participemos el día de la elección, sino que me parece que debemos hacerlo constantemente.

El problema es que tenemos un proceso político demasiado desvirtuado, en donde, cuando surgen todas estas consultas ciudadanas para el tema de tal cosa, no cree uno en ellas. Ya sabemos que traen un proyecto, y que lo único que quieren es más o menos llamar a dos o tres personas que van a coincidir con ciertas cosas y luego van a decir que ese proyecto salió de esas mesas.

Entonces ¿para qué se presta uno a esos simulacros, a esas farsas. Creemos en esas formas de expresión, porque ya las vemos un tanto desvirtuadas; entiendo que somos un poco escépticos, ahí el reto es voltearnos, o sea, cómo hacerle para interesarnos y participar en todos los niveles, en los de consultas, en los de día a día en el periódico, haciendo valer nuestros derechos, etc. Hay muchos temas que me parecen importantes.

Tradicionalmente hablamos de la democracia y la pensamos como una forma de gobierno, pero también tenemos que verla como un modo de vida que sin duda alguna es en el sentido del espíritu verdadero del artículo tercero, cuando habla de la educación y se hace referencia a la democracia; tenemos que entenderlo así.

El modo de vida de los mexicanos ha sido autoritario, y tengo varios ejemplos, uno es el caso muy desafortunado del lunes, del señor éste que atropella a los niños. Ahí hay varias personas involucradas y el problema de una cultura arbitraria, no democrática, y no estoy pensando nada más en el señor, sino en todo el grupo.

Eso es parte del reto: tenemos que brincar a instituciones democráticas, pero también con una cultura igualmente democrática. Ahí es donde siento que estamos bastante atorados, porque todavía tenemos una cultura muy autoritaria, pues no nada más es un problema de institución. La cuestión es ¿cómo nuestras

instituciones deben reforzar una cultura democrática y a su vez reforzar instituciones democráticas?

Decía yo que el caso de los niños, en el que había una serie de acuerdos que la señora o el kinder tenía que respetar –que debía quedar libre la mitad de la calle-, y no lo hizo, ni tampoco el señor. Eso tenemos de cultura mexicana, una cultura arbitraria.

Es reprobable lo que hizo esta persona, pero me parece que tan arbitrario él como la directora, en ese sentido cuál de los dos era peor. Yo creo que no vamos a llegar muy lejos para determinar cuál era el más malo de los dos, pero de que la otra debe tener su historia atrás, también, sobre todo si es acuerdo que la mitad de la calle es para los demás. Tenemos que aprender a hacer valer nuestros derechos.

Otro problema es cómo se maneja la información. No podemos vivir en un país democrático donde la información no sea de todos. En este caso, si me preguntan, no puedo defender al señor por atropellar, pero creo que lo estamos prejuzgando. Él tenía una locura temporal; en ese momento alguien que avienta el coche a unas personas, así como lo hizo él, tiene que haber estado fuera de sí.

Ahora, lo que los medios le han hecho ha sido lincharlo. ¿Ustedes creen que un juez va a dejarlo salir? No va a poder hacerlo, aunque considero que tendría una excusa, en el sentido de estar en una locura temporal, y sí, hay que enviarlo a un psiquiatra, pero en mi opinión no tendría por qué estar en la cárcel. Yo sé que es muy difícil, lo de la vida de los niños es aparte, pero él en su momento estaba fuera de sí. Efectivamente, el manejo que todavía se le da a la información puede ser muy arbitrario, otra vez no democrático, y es para echarle todo el peso a una persona.

Parte de lo que decíamos de nuestros derechos: si tenemos derecho a recibir y a dar información, también a que no se abuse de ella. En este caso, el señor ya está juzgado por la opinión pública. Para mí ese argumento sería muy criticable o no, pero cuando Carlos Salinas sale a defender a su hermano y dice que a éste ya lo juzgaron en el foro de la opinión pública, pregúntense quién de aquí podría aceptar que Raúl salga libre. Nadie, porque nos han bombardeado a tal grado, que debe estar adentro; imagínense qué pasaría si lo sacan mañana.

Viene un poco más adelante del poder lógico y dentro de ese aspecto la parte de los medios de información, todavía tengo algunas cosas para que platiemos un poco de eso, pero sin duda alguna coincido que clave dentro de este aspecto de la democracia es hacer valer nuestros derechos, y uno que está tomando muchísimo peso es el derecho a la información, y no a cualquier información, sino una de calidad, verdadera, no nada más mero sensacionalismo o alarma.

Me preocupa que a veces hemos renunciado a tratar de educarnos y salvarnos los de las generaciones de arriba y hemos pensado que basta con educar a las de abajo. ¿Se acuerdan del *Camen Rouge (sic)*, en Camboya?, el sacar a los niños de sus comunidades para educarlos, porque los adultos estaban viciados, sucios, y había que dejarlos; ellos estaban limpios. Me preocupa que podamos caer en eso, tenemos que trabajar también con nosotros.

También me inquieta que si tenemos una cultura autoritaria no basta con esos ejercicios, muy legítimos, pensando en los niños, sino que también debemos poner muy en orden nuestra vida de adultos. Me da la impresión de que choca más lo que hacen los adultos con lo que se les enseña a los niños. El ejemplo de campañas de cuestiones ambientales: *Papá ¿por qué tiras la basura? No, papá.* Me puedo imaginar a más de un padre diciéndole: *¡cállese, chamaco! No sabe lo que dice.* El reto es que debemos saber cómo atacar los dos frentes.

Pero me estoy desviando un poco de dos aspectos que me gustaría retomar: la palabra democracia se ha vuelto muy complicada, y entonces forzosamente le hemos tenido que poner apellidos o calificativos, y ahí hay al menos dos sentidos que de alguna forma se relacionan un poco con este aspecto: uno, lo que voy a entender como democracia formal, y otro, como democracia real.

La democracia formal se ha traducido sobre todo en que ese esquema de que la democracia adjetiva o procedimental quiere hacer descansar a la democracia en esta premisa, por el pueblo, directa o indirectamente.

Una democracia en donde haya reglas del juego, en donde se le pida a uno que vaya a votar cada seis años, cada tres, y ya se cumple con el esquema de democracias; es simplemente cumplir con una de las reglas del juego. Aquél que resulte electo por mayoría será nuestro representante, quien tendrá un cheque en blanco para hacer lo que quiera y así hasta dentro de tres o de seis años que tengamos que votar, y otra vez democracia adjetiva o procedimental, aunque yo creo que debemos empezar con esta democracia formal.

Entonces, para que coincida nuestra democracia tenemos que lograr que efectivamente vivamos en una de verdad, en la que todos nos veamos beneficiados, no sólo los ricos, sino también los pobres; no sólo los niños, sino también los adultos. Se tiene que abarcar a todos los niveles.

Decía, y adelantaba un poco, que no es sólo una forma de gobierno, sino también un modo de vida; el reto es ése, no nada más tener instituciones democráticas en el nivel del gobierno, sino tener modos de vida democráticos desde la familia.

Necesitamos educarnos en una cultura democrática, donde deliberemos y discutamos. Imagino que a alguno de ustedes le ha pasado que está discutiendo algún tema con alguien, y éste se sale y dice *contigo no puedo discutir*, y se va. Efectivamente, no es un problema solamente de información, sino también de educación: aprender a cómo discernir.

Todavía vamos a regresar un poco a la división de poderes, ya algo había comentado, y créanme, no es una cuestión de que al país lo va a salvar el Ejecutivo, no es que llegue el Mesías y nos vaya a salvar, porque no hay algo menos democrático que pensar en ello.

Pero no es nada más un problema del Poder Legislativo, ni del Ejecutivo –y me atrevo a meter también al Judicial, y si quieren, al IFE, a los tribunales u órganos autónomos-, es un problema de todas las instituciones y de toda la cultura, no únicamente el gobierno, sino también la sociedad debe “ponerse las pilas”.

Quería decir algo más acerca de esto de los poderes. El fin de semana salió en *La Jornada* una nota que decía que el Presidente dispone, el Congreso propone, y la Corte manda. En esa lógica, si el Presidente dispone y dispone mal, llega el Legislativo, le “cambia la jugada” y queda peor; luego llega la Corte y como eso ya está muy mal, y no puede hacer milagros, pues ahí vamos todos mal. Es un problema, sin duda alguna, institucional, pero en todos los niveles.

No solamente es una opción de tener reglas del juego democrático y de cómo elegimos a quienes nos representan, y que haya toda una Ley Orgánica del Congreso de la Unión, un Reglamento, discusión de debates y comisión; no basta con eso si no entramos también a analizar los resultados; la parte sustantiva de que los beneficios sean para todos, que analicemos.

Frente a estos aspectos de democracia, me parece que el ideal nos da los tres aspectos: uno, el de la titularidad. ¿De quién es la democracia? Del pueblo. Segundo, el *por*, que indicaba el ejercicio. Aquí ya veríamos un aspecto de dos posibilidades (democracia directa y democracia representativa); y tercero, el *para* que es esta parte de los beneficios y sobre todo ligado a la idea de los resultados.

En cambio, mientras el ejercicio es un problema únicamente de fijar reglas, y ahí tenemos unos principios muy claros: sufragio universal, igualdad política y regla de la mayoría. De ahí me parece que nos haría falta seguir un poco la vía de qué alternativas hay, o democracia directa o representativa. Podemos superar la crisis de la representación, cómo tendríamos que trabajar en eso, o sea, ¿es posible o estamos atados de por vida a una democracia representativa, o hay formas de superarla? Y en el sentido de la democracia directa ¿qué tanto podrían ser parte de la solución, ya no del problema?

Retomando: ya vimos la primera parte etimológica. A mí me gusta mucho hablar de este esquema formal, un aspecto material o real, y uno ideal. Identifico al ideal con aquella sentencia de Lincoln, a la que desde el principio hice referencia, y que me parece muy clara. La formal tiene que ver sobre todo con esa parte de una democracia adjetiva o procedimental que se traduce básicamente en reglas, que son muy simples.

El procedimiento para votar y para ser votados. ¿Qué requisitos se necesitan para ser candidato; qué requisitos se necesitan para ir a votar? En ese sentido, se puede reducir, una democracia muy simple, o una nada más de ir el día de la selecciones y ya.

O bien, si quieren verlo en otro nivel, todas las reglas del debate parlamentario, por ejemplo, podrían ser parte de la democracia procedimental o adjetiva, pero me parece que otra vez tenemos el problema de que no es suficiente.

Considero que sobre todo en esa definición ideal de integrar los tres aspectos, los diferentes niveles, si pensamos en el *por*, ya decíamos, la etimología no resolvía esta parte de el gobierno por el pueblo, ni la parte de *¿de quién es el poder? Del pueblo*.

La de las reglas, pues son reglas para hacer el *por*, ya sea por medio del pueblo, directamente, o a través de los representantes que éste tiene, de manera indirecta, y la parte del resultado, en ese sentido, sobre todo de poner el *para*.

Tenemos que pensar que para ser una verdadera democracia tiene que ser un gobierno de nosotros o sobre el pueblo, que sea en el que nosotros tengamos parte o participemos: *por*. Entiendo que hay un problema práctico, ya que no podemos participar todos directamente, entonces aunque hacerlo aunque sea de manera indirecta, y eso ya es un reconocimiento importante.

Creo que un aspecto que no debemos perder de vista es que debe ser para el beneficio de todos. Por ejemplo, un caso que está muy en boga: la expropiación de los terrenos para el aeropuerto. En lo personal, considero que sí se justifica el argumento de utilidad pública; es para la utilidad pública de todos, pero como no se tiene una tasa razonable para el beneficio de la utilidad pública, van a ser unos cuantos los que van a usufructuar el aeropuerto, comparado con la gente que tiene los terrenos hoy en día.

Me parece que esa expropiación podría ser muy criticada desde el punto de vista de si siguió un procedimiento, democracia formal, adjetiva, procedimental, pero no se está trabajando en un nivel de beneficiar a las personas expropiadas. En el sentido de que tiene que haber una indemnización, lo cual no significa siete pesos metro, sino un precio razonable por el valor de este terreno.

No debemos dejar de lado esta parte; tenemos que estar muy pendientes de los resultados y de que los beneficios, si queremos llegar a una democracia, sean para todos; si sólo queremos llamarnos oligarquía, entonces sí que sea nada más para los ricos, pero si de veras queremos tomar en serio la idea de democracia, tenemos que lograr que los beneficios sean para todos, y no nada más en el nivel de utilidad pública.

Yo creo que habría que empezar por el beneficio directo de los campesinos, y todo lo demás sin duda alguna se justifica, y si no, algunos de los aspectos de la democracia ideal encierra muy bien esas tres notas: el *del*, el *por* y el *para*.

Ahora, hay que ver si somos congruentes o consistentes. Decía yo que hay dos niveles en los que me gustaría que fuéramos avanzando. Hoy me gustaría que trabajáramos en el nivel de pasar de la democracia directa a la representativa, y dejar entrever hacia dónde podemos movernos dentro de la democracia.

Partía yo de esta idea de interpretación del artículo 21, de la Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas, que dice: “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país directamente o por medio de sus representantes, libremente elegidos”. Nos está dando la pista de qué significan tanto la democracia directa como la representativa, y al menos tienen un punto en común: las dos implican una especie de participación, la del pueblo, de manera directa o indirecta.

De ahí ya decíamos que una democracia directa puede servir para una sociedad pequeña o simple y en cambio, una democracia representativa, para una sociedad grande o compleja, y que más o menos jugábamos con que ésta pudiera ser la democracia de los antiguos, mientras que la otra sería la de los modernos. Quizás podríamos poner como ídolos o iconos de cada una de ellas: Rousseau y Madison.

El propio Rousseau criticaba la democracia directa y decía que tampoco era tan fácil, porque se necesitan muchas condiciones que no la hacen viable, eso de que sea una sociedad pequeña, que sean un número reducido. Es decir, que sea una sociedad más o menos uniforme. Él reconocía que era un ideal el cual fue severamente criticado por parte de los federalistas estadounidenses. Cuando ellos tienen que buscar un modelo para organizarse, dicen que democracia directa no, porque sería un caos, pero estaban huyendo de la monarquía, así que tenían que encontrar algo que tuviera los beneficios de las dos, pero no sus perjuicios.

En ese sentido llegan a un esquema de democracia, de cualquier forma un tanto centralizada, presidencial, y el mecanismo que encuentran en ese esquema es la representación, como la forma clave.

La democracia representativa, sobre todo en el esquema de Madison, va a tener unas ideas muy sólidas, con ciertos temores, porque eran los primeros que se aventuraban a hacer una democracia, a tener representantes. Estamos hablando de 1776, cuando se independizan de Inglaterra.

Así pues, quisiera que se vieran con el mérito de experimentar y encontrar una nueva forma que sea una fórmula exitosa, que a ellos les ha dado bastantes buenos resultados; aunque a otros también les serán muy criticables.

Lo interesante es que dentro de esa democracia representativa hay diversos autores que han tratado de analizar y de encontrar diferentes subtipos. Hay quienes, siguiendo un modelo –y aquí estoy siguiendo el de Mc Dickson (*sic*) identificaron a la democracia, primero, como una protección. ¿Qué sería la clave de la democracia, de ese esquema de protección?, ¿para qué creamos una democracia? Para protegernos a nosotros mismos, a nuestra vida y a nuestras propiedades.

Por supuesto que es un esquema que cuadra mucho con todos estos pensadores utilitaristas ingleses. Esa idea ya más de uno la debe haber escuchado. En lugar de darle el poder a uno sólo que nos oprima a todos, tenemos que darnos el poder a todos, para protegernos unos de otros.

Me parece muy gráfico, sobre todo pensando en ese esquema de que si pensábamos que antes vivíamos en la ley del más fuerte, o que cómo le hacemos para convencer al más fuerte de que ahora nos tenemos que proteger todos. Debemos hacerlo caer adentro de unas reglas en las que todos poseemos igual derecho a protegernos. No nada más que sea la regla de la fuerza, sino algo más racional.

Frente a ese esquema de protección, McFison (*sic*) identifica que en una segunda instancia, la democracia implica más bien una cuestión de progreso, y sobre todo, está pensando en John Stuart Mill, en el sentido de una idea un poco más romántica de pensar en que la democracia tiene que posibilitarnos tener una forma de vida que nos ayude, en el sentido de lo que tenemos en el Artículo tercero, que se caracterice por el constante mejoramiento, con el progreso.

Son necesarias reglas del juego, no sólo para protegernos a nosotros y a nuestras propiedades, sino también para que garanticen que pueda haber un progreso. Que en lugar de vivir en un estado de naturaleza, podamos vivir en un estado civil en el que haya no sólo reglas del juego para proteger nuestros derechos y nuestra vida, sino también que nos den los mecanismos para ir progresando y avanzado.

Un tercer punto de McFerson (*sic*) es que habla de la democracia como una forma de equilibrio, y aquí está pensando en un autor más contemporáneo, Shumpether (*sic*) quien hace un estudio de las élites, y de cómo hay en Estados Unidos al menos dos élites. Un ejemplo muy gráfico es el del caso de Costa Rica, porque tiene dos partidos fuertes; tiene dos élites, cada una de las cuales debe competir por el voto de todo el pueblo. Entonces, ya no es nada más a nivel de que la democracia me proteja mis derechos, mi vida, mi propiedad, sino que además me tiene que garantizar que yo pueda progresar y que mantenga un cierto equilibrio de fuerzas.

También en esa parte de reglas del juego, no nada más es lo que diga o haga uno, ya sea lo que todo mundo tiene que hacer, sino que haya un balance de fuerzas. Él decía, y el ejemplo de Estados Unidos es muy claro: tenemos dos partidos, el Demócrata y el Republicano, y ambos van alternando, más o menos, la presidencia.

Es un poco la idea de varios autores que creen que la democracia se tiene que identificar con un esquema de alternancia; creo que viene por este lado de que haya una competencia entre élites. Entonces, la democracia en ese sentido también tiene aspecto de competencia, de equilibrio de fuerzas; no es solamente una, sino varias las que compiten.

De un nivel de protección, de progreso, de equilibrio, hay que regresar a un nivel en el que tenemos que enfatizar el aspecto de la participación. Esto de alguna forma –a mí sobre todo- me gusta, porque me da la idea de que podemos pensar en una manera de superar el problema de la democracia directa y de democracia representativa, y hablar de un tercer tipo de democracia a la que podríamos llamar participativa.

Quisiera hacer algunas aclaraciones: democracia participativa, en un principio, puede sonar a pleonasma, una reiteración, y apelo a una cita de Jovany Sartory (*sic*) que, para el libro de *Ingeniería Constitucional* dice que ingeniería constitucional también puede ser un pleonasma, porque ingeniería implica construcción, y la construcción implica construcción (*sic*). Pero dice que hay ocasiones en que se nos olvidan ciertas cosas, y otras en que es bueno recordar lo que se nos había olvidado. En mi opinión se nos había olvidado que la democracia implicaba participación, y en ese sentido, me parece que es muy legítimo de la democracia participativa. ¿Por qué? Tenemos que poner más énfasis en la importancia de la participación. Ahí estoy de acuerdo en que no es una cuestión de que todo mundo venga al Congreso, no, hay que mantener el esquema de reglas de cómo vamos a hacerlo, pero no cerrarle el paso a la gente y dejarlo nada más con una votación, a que sea el representante el único que participe.

Es decir, tendremos ciudadanos de primera –aquello que están en el Congreso-, de segunda, de tercera y de cuarta –todos los que estamos afuera del Congreso. Ustedes, quizá, en una de esas categorías, entran como de segunda.

Quisiera que no perdiéramos de vista es primera nota de la democracia participativa; que, aunque sonara como un pleonasma, me parece que se justifica, en el sentido de que tenemos que poner mayor atención en el aspecto central de la democracia, que implica participación.

La definición que nos da la Declaración de los Derechos Humanos decía: “Todo mundo tiene derecho a participar del gobierno”. No hay ninguna otra que haga referencia al gobierno del pueblo, o sea, todo mundo tiene derecho a participar. Entonces me parece que ése es el núcleo más fuerte de la idea de democracia, que si se nos olvida, la estamos dejando fuera; ya inclusive en democracia directa, reconocemos que participamos de manera directa, y que en la democracia representativa lo hacemos de modo indirecto, a través de nuestros representantes.

En el esquema de democracia participativa, quisiera enfatizar sobre todo ese primer aspecto de que no sería pleonasma, al contrario, creo que es algo a lo que debemos regresar, a hacer democracia participativa.

Hay quienes identifican a la democracia directa con la participativa; yo en lo personal insistiría en que no va por ahí la cosa: una democracia participativa puede ser tanto directa como representativa. Ahí la cuestión es más bien de que al interior de la democracia representativa tengamos canales, para que de todos modos el pueblo pueda seguir participando: rendición de cuentas, revocación de mandatos, consultas al pueblo, plebiscito, refrendos, como quieran. Que siempre haya mecanismos en que la gente pueda participar.

Eso de democracia participativa no creo que podamos identificarlo solamente con la democracia directa; creo que es una idea que trata de superar los defectos, tanto de la democracia directa, como de la representativa.

Participación ¿en qué? Nos agotamos de participar, con ir el día de la votación, llenar unas boletas que a veces ni entendemos bien qué quieren decir, y las depositamos en las urnas, ¿eso ya hizo una democracia participativa? Yo creo que no. Entonces, ¿participativa en qué más? En dar un seguimiento que sea constante, que haya mecanismos, quizás estos que decíamos de rendición de cuentas, de revocación de mandatos, etc.; pero también necesitamos participación en el ejercicio, en la toma de decisiones, ¿cómo? Que de veras salgamos, y que todos los días estemos participando en algún proceso democrático, en los diferentes roles: como padre, jefe de oficina, etc.

Un punto clave es el de los derechos, ¿se supone que la democracia va a proteger nuestros derechos? Yo quisiera que mi participación se vea reflejada en que se respetan mis derechos. El ejemplo del que hablábamos: si había un convenio de que a la mitad de la calle, se tenía que hacer valer y respetar. Me parece que está muy claro; es un nivel de qué cosas tenemos que meter para decir que nos sentimos en una democracia, beneficios, ya lo habíamos dicho muy general, pero ahorita decíamos derechos.

Beneficios, regresándonos un poco a esa idea, económicos y sociales, no sólo que la riqueza se concentre, no nada más unos cuantos, sino que también que yo vea mis beneficios; el ejemplo del aeropuerto tiene una utilidad para todos, pero creo que nadie puede decir que no va a obtener ninguna utilidad. Inclusive los productos de un campesino salen y se van a otros lugares a través de los medios de transporte o de comunicación. En ese caso, los aeropuertos podrían ser un mecanismo. Hay varios niveles.

Yo estaba pensando más que en materias, en qué lugares habría que ser más participativos. En el caso mexicano ¿dónde debemos participar? Está muy claro; estamos viendo una serie de decisiones, la democracia es para que todo nos vaya bien, pero actualmente eso no se cumple. En el país, en términos de la democracia, se requiere de una participación ciudadana total.

¿Hacia dónde tenemos que canalizar todo este esquema? Hacia consolidar instituciones y una cultura democrática. ¿En qué foros se debe manifestar éstas? Ya lo dijimos, en todos los roles que estamos jugando.

Tenemos que aprender también a canalizar los ímpetus, las fuerzas, las ganas, y sobre todo, me parece que va en función de la toma de decisiones, pero en un paso previo a esto, un proceso de discusión, de deliberación.

Tenemos que aprender a discutir desde chicos, si la gente con la que tenemos una cuestión de pronto dice “yo contigo no puedo hablar”, y se sale, eso no forma parte de la democracia. Debemos trabajar por tener una democracia en todos los niveles, y eso va sobre todo por el lado más que de la toma de decisiones, de la discusión de deliberación previa. Principalmente en esta democracia participativa estoy pensando en una idea muy hablada de una democracia deliberativa y donde deliberemos en varios lugares.

Tomando esto de nuestros roles, no nada más es que deliberemos; sin duda alguna, el pueblo es clave, debemos tener mejor información para poder deliberar. Cómo vamos a deliberar algo que no sabemos; debemos tener educación, ése es otro aspecto importante.

Es en el nivel de pueblo no manipulado por los medios de información, el de una discusión abierta que no se rompe en cuanto alguien dice no poder hablar contigo, y se sale. Una discusión que no se rompe por cuestiones autoritarias es todo un proceso de cambiar estructuras mentales, culturales y de todos los niveles.

¿Cuál se supone que es el órgano máximo de deliberación en un país? La Asamblea, el Parlamento, el Congreso, la Cámara, o como quieran llamarle. El debate al interior del Congreso ¿está a la altura de lo que estamos esperando? ¿hay deliberación? Creo que ahí todavía nos falta más debate, más discusión. Cuando de veras hagamos consultas a la gente, cuando de veras haya debate y deliberación, lo lograremos.

Al interior del Ejecutivo todo mundo pensamos que a Fox nadie le hace caso, porque no tiene operador político, no tiene quién vea más allá de las botas, ¿qué está pasando? Porque quizás no hay una buena deliberación al interior, y lo único que hizo el Gabinete de Fox fue lo mismo de antes :*sí, señor Presidente. Lo que usted diga, señor Presidente.*

Al interior del Poder Judicial, concretamente la Suprema Corte, a qué va un tanto de manifiesto con todas estas controversias constitucionales, a que en el país ya no hay un discurso monolítico, en el que lo que decía el Presidente era lo que hacía el Congreso, y lo que el Judicial aplicaba. Lo interesante es que al interior del Ejecutivo, del Legislativo y del Judicial nos están faltando todavía procesos de discusión, de deliberación, al interior de cada uno.

No es nada más participar por participar, sino entrarle a la toma de decisiones, y todavía más importante, a la parte previa de la deliberación y de la discusión. Nos hace falta trabajar más a ese nivel.

**Curso de Técnica Legislativa
Sesión del 9 de mayo de 2002
(Clase 2/6)**

Vamos a empezar con una parte crítica. Por supuesto que quizás todo lo que he dicho ahorita no se apega a lo que pasa en México; no creo que seamos una democracia directa, ni una verdaderamente representativa, entendida bien, ni creo que seamos una democracia participativa, ni mucho menos una deliberativa.

Yo estoy un poco dentro del marco teórico, ¿cuáles son las posibilidades? Sí veo indicios de cada una de ellas, y creo que hay que ir reforzando cada uno de los niveles. Sigo pensando que todavía estamos muy lejos de la democracia, en el sentido de que todavía veo muchos más factores autoritarios en todos lados.

El mito éste de que el mercado va a resolver todo no se ha cumplido, porque si no lo ha resuelto en mucho tiempo, no lo va a hacer de un día para otro. No creo que el Estado pueda desaparecer por completo; soy de la idea de que sí, el Estado tiene que ser mínimo o lo más pequeño posible, porque es un mal necesario. Coincido un poco en ese nivel de que se deben tener unos mínimos de redistribución en los que todos tengan educación, toda esa parte de un nivel garantizado mínimo, me parece que sí es clara.

Los excesos de tener aparatos estatales más grandes nos cuestan mucho, y creo que buena parte de lo que estamos pagando de deudas tiene que ver con haber malentendido esto.

No se preocupen, nadie está diciendo que tengan que correr a la gente que trabaja en la Cámara de Diputados, pero por ejemplo, mi argumento es que debemos tener menos diputados y más órgano de apoyo, luego lo platicaremos más concretamente, pero no debemos tener miles de representantes; necesitamos que se haga el trabajo y que se haga bien; necesitamos tener mil trabajadores, aunque tengamos diez representantes.

¿Cuántos diputados son de verdad, que suben, que bajan, que participan? Es interesante observar cómo transcurre un día normal de un diputado aquí, independientemente de su formación, de su preparación, les llegan diariamente toneladas de oficios diversos de los sectores público y privado, correos electrónicos, demandas y solicitudes; además, les requieren sesiones de trabajo de su grupo parlamentario, de las comisiones de trabajo legislativo, aparte el trabajo en su distrito, su trabajo de "la grilla", de regresar a su Estado con su proyecto político, es decir, en términos honestos, no creo que pase del 20 por

ciento de los diputados que honestamente revisen su documentación, toda su correspondencia, que atiendan puntualmente los trabajos con responsabilidad en las comisiones, y que tengan suficiente tiempo para ir a su entidad federativa. Realmente se requiere de tiempo completo y de mucha entrega, y deja mucho qué desear. Es impresionante la demanda, la expectativa que tiene el pueblo de sus representantes, y creo que reprobación.

Estamos empezando con una crítica; trato de seguir un molde, entonces voy haciendo diferentes niveles. Ahorita estoy en un nivel muy general de democracia.

Quizá salta mucho lo del Legislativo por cuestiones obvias, pero ahorita platicamos, sobre todo porque estamos hablando de democracia representativa, y a nuestros representantes típicamente los identificamos con el Poder Legislativo. Principalmente por eso, creo que estamos cargados hacia ese lado, pero necesitamos mucho mejor Legislativo, mucho mejor Ejecutivo y mucho mejor Judicial.

Todavía hay aspectos muy deficientes, el Ejecutivo ha hecho cada barbaridad. Yo confío mucho en el Poder Judicial, pero también ha hecho lo mismo. Concretamente, el Ejecutivo utiliza algunas fracciones de legislación ordinaria para echar abajo en un momento dado el impuesto a la fructuosa, cuando lo de la reforma energética en la parte que hizo, entonces, todos esos aspectos de fundarse en cuestiones contrarias a la Constitución me parecen muy criticables. Creo que todas esas controversias se las tienen que resolver, y decir que esas son las facultades propias del Ejecutivo o del Legislativo. Ahí es donde el legislador, por ejemplo, tiene que decir "yo soy quien tiene que ejercerlas". Ése es otro nivel.

Les decía yo que la Corte tampoco se salva, y hay cada cosa que dice, por ejemplo, de la controversia constitucional del Estado de Oaxaca me parece que, ya después si quieren lo platicamos, se fueron muy lejos.

Me parece que comparados cómo estábamos antes, estamos mucho mejor, sobre todo porque entiendo que ahora sí tenemos un Ejecutivo, un Legislativo y un Judicial, cuando antes no teníamos más que un Presidente. Buenos o malos, eso ya es otro problema, pero ya los tenemos. Antes no había esperanzas de que llegara una reforma y que el Legislativo se la cambiara por completo al Presidente; ahorita ya tenemos una oposición más franca.

Hay mucha manipulación de la información y se le está pegando al Legislativo y al Ejecutivo; ahora la que está mejor es la Corte, pero también en cuanto se equivoque le van a pegar duro.

La cuestión de la información no es nada más de los flujos, sino que también debemos tener la capacidad para analizarlos, y sin duda alguna no es nada más que tomemos lo que dicen los medios, porque éstos pueden servir a intereses muy particulares. Necesitamos saber qué dicen los medios, pero también tener otras fuentes. Que la información sea pública, que suban información a Internet.

Ahí el ejemplo curioso fue el de Fox, lo de las toallas famosas. Él fue solito, sin que nadie le dijera nada, quien subió las adquisiciones de la Presidencia a la Internet, y alguien, revisándolas, dijo: “¿cómo que unas toallas de tanto?” entonces no nada más es la cuestión de los medios, sino ya de la apertura de información pública que, a mí, por ejemplo, ese argumento de Zedillo, que se negaba a dar información del Fobaproa, no me parece válido, porque eso ya es deuda pública y por ende, debemos tener la información pública; no es una deuda de los banqueros, sino una ya contratada por nosotros.

Creo que hace falta una institucionalización democrática, pero necesitábamos trabajar en el nivel de tener una cultura democrática; todavía tenemos una cultura muy autoritaria, entonces ésa es buena parte de nuestros problemas. Quisiera centrar un poco el debate, porque siento que nos estamos dispersando y quisiera darle 2 ó 3 rutas.

Quisiera hacer algunas críticas a la democracia, no quisiera que se tuviera la idea de que nos va a resolver todo, porque en buena parte parece que nos ha creado más problemas.

Me parece que Bobio tiene ese pequeño artículo o esa expresión de las “falsas promesas de la democracia”, y dice:

“el nacimiento de una sociedad pluralista y diversificada; la no reivindicación de los intereses del pueblo que se mantienen sobrerrepresentados; la persistencia de oligarquías que forma parte de la élite gobernante; el espacio para participar se encuentra restringido, limitado o cerrado; la subsistencia del poder invisible que evita la transparencia del ejercicio del poder y la falta de educación permanece.”

No sé si crean que todo se aplica a México. Nuestra sociedad se ha diversificado y pluralizado, pero eso ha causado más problemas: ¿a quién le hacemos caso?, ¿a qué intereses seguimos?

“Los intereses del pueblo están sobrerrepresentados” ¿quién tiene la posibilidad de acercarse a nuestros representantes? Creo que ya salía un poco esa insinuación. O sea, es más fácil que Slim o los banqueros se acerquen a nuestros representantes, por cualquier ciudadano común y corriente.

“La persistencia de oligarquías que además forman parte de la élite gobernante”, o sea ¿ustedes creen que Slim sólo es dueño económico de México?

“El espacio para participar se encuentra restringido, limitado o cerrado?, parte de lo que discutíamos.

“La subsistencia de un poder invisible que evita la transparencia del ejercicio del poder” o sea, apenas ahora con eso de la información vamos a empezar a trabajar contra la manipulación, que es otra forma invisible de poder.

Y sexto, “la falta de educación”, y a éstas quizás me bastaría con agregar un punto: también parte del problema es que la democracia por un lado ha aumentado las demandas, y qué pasa con la capacidad de respuesta, a ésta sí apelo a su más mínima lógica de economía, disminuye nuestra capacidad de respuesta.

A mayor demanda –en este caso- menor capacidad de respuesta. Si tenemos demandas del rico, del pobre, del educado, del no educado, y nuestra capacidad de respuesta cada vez va a ser menor primero y segundo; si cada vez estamos más diversificados o con posiciones antagónicas, es más difícil darles la razón a los dos al mismo tiempo.

Es decir, ¿podríamos ser panistas y perredistas al mismo tiempo? Yo creo que no. ¿Podríamos ser de un sector del PRI y panistas? Quizás sí, ¿y de un sector del PRI y perredistas? Quizás también, pero por lo menos panistas y perredistas, como que es agua y aceite.

Lo que estamos viviendo es un gobierno dividido, un gobierno en el que la fuerza del Poder Ejecutivo no está reflejada igual en el Poder Legislativo. Entonces, no cualquier cosa que diga el Ejecutivo, al no contar con la mayoría, va a pasar. En ese sentido, parecería que se necesita crear consensos; creo que el esquema de gobierno dividido es favorable; el problema es cuando todavía estamos atorados, y aquí tenemos tres principios que me parecen que son claves de la democracia: sufragio universal, igualdad política, regla de la mayoría, que ya más o menos los hemos tocado, y quisiera dejar aquí el esquema de la elección, votación de la representación en sí, y de los partidos políticos.

Me parece que buena parte del problema es que los partidos políticos no están obedeciendo a una lógica democrática; no creo que vivamos en una democracia, sino más bien en una “partidocracia”, en un esquema. Será discutible, y lo podemos analizar y ver.

No siento que estemos en ese esquema de gobiernos divididos –que les digo, me parece muy favorable- porque no hemos visto que se logren consensos que sumen fuerzas.

Es cierto, sin duda nuestro sistema era bueno, por lo menos fue el más estable de todo el mundo; con pros y contras, pero fue el sistema más estable. Eso de estar más de 70 años en el poder, nadie. El más cercano es Castro. Era una estabilidad política y creo que todo sistema se tiene que caracterizar por cambios, por modificaciones, por transformaciones, y sí se debe tener un mecanismo, una especie de acelerador de cambios, y también un freno. Ahí hay una constante de alguien que acelera y de alguien que frena.

En nuestro sistema era una estabilidad política. Ahora nos pasamos al otro extremo: una inestabilidad política, y tenemos –no sé si sea la palabra más exacta- una estabilidad jurídica, pero por lo menos las reformas se tardan más tiempo en pasar, ya no hay una reforma tan constante.

La incertidumbre, la inseguridad, están sobre todo en el campo político, pero hay una mayor certeza en ese sentido jurídico. Quizás, al menos quisiera yo jugar con eso ahora. El reto es pasar a un sistema que sea estable en lo político y en lo jurídico. Quizás sería ingobernable el de antes, porque había un cambio constante de las leyes, en el que no hacían reglas del juego claras, y uno no sabía cuáles estaban en vigor, porque se las cambiaban cada vez.

Ahí sin duda alguna necesitamos trabajar en el nivel, tanto de la estabilidad política, como de la jurídica, y no nada más de un extremo al otro. Quería destacar este punto, sobre todo ligado a la gobernabilidad.

Si siguen dándose ciertos factores de inestabilidad ¿podremos llegar al extremo de ingobernabilidad? Sí. Ahora todavía tenemos un factor jurídico de estabilidad, que creo que da un poco de certeza en ese sentido.

Como en otra época, lo que daba certeza era la estabilidad política. El reto es pasar al otro extremo, tener estabilidad jurídica y política.

Ahí la frase obligada es de Winston Churchill: “la democracia es la peor forma de gobierno”, con excepción de las demás, las otras todavía son peores. Los griegos le preguntaban al sabio Solón que cuál era la mejor forma de gobierno, y él respondía: “decidme para qué tiempo y para qué país”, porque cada una puede ser buena para un lugar y un tiempo determinados.

En otro esquema, en esto de formas de gobierno, siempre jugamos con esta idea de la monarquía, la aristocracia, la democracia, y luego vienen las formas corruptas, la demagogia, la oligarquía y la tiranía, y muchos autores coinciden en decir que cuando la monarquía es buena, es la mejor forma de gobierno, pero cuando ésta degenera, es la peor.

La democracia, aparentemente, es la peor de las formas buenas, pero es la menos mala de las formas malas. Quizás hemos optado por ese esquema de “sabemos que esto tiende a ser malo, pero por lo menos es el mal menor”. Sé que es una observación quizás muy simplista el decir “por eso hay que quedarnos en la democracia”. Yo creo que el esquema de la democracia es, sobre todo, una consecuencia obligada de los tiempos en que vivimos, en el sentido de la Declaración de los Derechos del Hombre, que nos dan derechos a todos.

Todos tenemos que participar en el gobierno de nuestros países; todos los países tenemos que ser más o menos democráticos, creo que es una constante importante del tiempo en el que estamos viviendo. O al revés, vamos a ser muy congruentes y entonces no queremos una democracia, sino una monarquía.

Tendríamos primero el problema de buscar quién podría ser nuestro heredero al trono. Alguien podría decir: “por ahí está Esteban Moctezuma, que es heredero de Moctezuma y de Cuauhtémoc, y de todos ellos”; yo creo que más de uno diría que no.

Vamos a hacerlo una aristocracia, entendida en los términos de los mejores; yo creo que nadie podría decir que no, pero como eso por lo general se tiende más a una oligarquía, pues tampoco.

Los plebiscitos, o sea, la consulta del pueblo, me parecen un mecanismo muy importante que se debe tomar en serio, y que hay que regular bien. Que no se vale, sin tener toda la estructura para regularizarlo, convocar una decisión formal, no hacer consultas para cualquier asunto, porque podemos irnos al otro extremo de hacer cosas muy irresponsables, entonces yo me puedo imaginar que empezaran a hacer la construcción del segundo piso y que alguien dijera por ahí: “oiga, no, pero es que van a cerrar tales calles o va a haber más tráfico”. “No, no, usted nos dijo que nos daba un cheque en blanco para que le hiciéramos el segundo piso; nos vamos a tardar varios años, mientras aguántense los embotellamientos, pero una vez que quede el segundo piso ya todo va a ser paz y tranquilidad”. Creo que más bien es cuestión de trabajar primero en las rutas alternas, y ya después habría que hacer algo interesante con el Periférico.

Me parece que podemos caer en los extremos: las cosas no son buenas o son malas, son herramientas, y como tales las podemos usar bien o mal, y si las usamos de más a veces las desvirtuamos; si las usamos de menos, también. Al Legislativo creo que en su momento le podríamos criticar que ha pecado más bien por defecto, por no hacer cosas. Antes, por ser muy sumiso el señor Presidente, ahora porque no ha actuado.

En todos estos esquemas de transición hablamos de brincar del autoritarismo a la democracia, y no nos hemos metido de verdad a la parte de la oligarquía; vamos a

pasar de un lado al otro, y en las dos los oligarcas son como los aliados. Salgamos del autoritarismo donde yo era parte, y vayamos ahora a la democracia, donde de todos modos voy a ser parte.

Me parece que debemos de ser muy críticos acerca de qué es la democracia y qué condiciones necesitamos cumplir para de veras poder calificar dentro de una democracia. Estamos en este esquema de, transitando de una tiranía con una complicidad de la oligarquía, a una –ahora- especie de demagogia donde la oligarquía es cómplice de la demagogia.

En lo personal espero que en algún momento lleguemos hasta las formas puras; no les pido que vayamos hasta una monarquía o hasta una aristocracia, me conformo con que de veras lleguemos a un nivel de democracia pura, donde tratemos de quitarle alguno de estos excesos que no necesariamente nos han ayudado.

Para esto hay que seguir trabajando en algunos otros aspectos, en principios claves de la democracia, para ver si somos consistentes o no, y en dado caso qué tenemos que hacer para podernos decir democráticos.

Algo que en el descanso platicábamos era que muchos países que se dicen muy democráticos, también tienen sus problemas. Estados Unidos es muy criticable por muchos lados, pero ahí, por ejemplo la diferencia entre el candidato del Partido Demócrata y el del Republicano, en distancias ideológicas es muy pequeña, y si a eso le agregan que los dos dependen de las grandes empresas transnacionales, decían, y era un chiste muy corriente, que la diferencia entre Bush y Gore es la velocidad con que corren al llamado de las transnacionales. Llegan con centésimas de segundo de diferencia, pero ésta es la única diferencia que hay.

Quizá no sea viable llegar a una democracia pura, pero por lo menos que sí vayamos avanzando en algunos aspectos. Sobre todo me interesa irnos a algunos principios fundamentales; una democracia, para serlo, tiene que implicar el sufragio universal, ahí es donde sin duda alguna tenemos que precisar algunos aspectos.

En Grecia existía el sufragio universal, pero el universo era muy pequeño: eran los hombres mayores de cierta edad, padres de familia, y no cualquiera, sino los que tenían recursos económicos. Era una democracia y había sufragio universal, pero era muy restringido en el sentido de que sólo era para aquéllos que eran ciudadanos, y los ciudadanos plenos eran un grupo muy pequeño.

El aspecto que hay que tener muy claro es si queremos llamar a algo democracia, es el principio de sufragio universal. Saliéndonos de la democracia directa,

tradicional, donde los ciudadanos eran este grupo pequeño, pensamos ahora ¿a quiénes comprende el sufragio universal? Todos los mexicanos mayores de 18 años, en el caso de México ¿De veras se observa el sufragio universal? Digamos que más o menos bien está la posibilidad de que quien quiera, lo único que tiene que hacer es ir a hacer su trámite ante el IFE, recibir su credencial –el sistema del IFE más o menos sí nos garantiza que las credenciales le van a llegar a cada quien a tiempo-, y entonces sí más o menos todo el mundo va a poder participar en las elecciones.

En el nivel de sufragio universal creo que sí hemos avanzado, pero no hay que irnos muy atrás; antes el sufragio universal, los ciudadanos sólo eran los hombres; fue hasta 1954 cuando se les dio capacidad plena a las mujeres, para también incorporarlas.

Ése sería un primer punto que me parece clave: si empezamos a tener cualquier tipo de restricción en relación con el sufragio universal, en aquellos lugares ya salió lo de los caciques ¿habrá sufragio universal? Pues no, si llega el cacique y le dice: “Aquí tenemos tantas boletas y todas van a ser para acá”, ahí no hay sufragio universal, no se le está dando la oportunidad, porque sólo está siendo uno quien está tomando elección por todos.

O sea, todos estos excesos que conocemos como “ratón loco”, “urna embarazada”, tampoco son ejemplos de que se respeta el sufragio universal. Si votan los muertos, si votan los no natos, no es un sistema de sufragio universal de todos los ciudadanos, y por ciudadanos entendemos que son los que están activos, vivos.

El segundo principio que me parece importante de una democracia, y de ahí habrá que ver si no se debe implicar un poco más, sería la idea de la igualdad, pero como la igualdad material es un poco más complicada, hemos reducido la igualdad en ocasiones de democracia a un aspecto formal y la hemos identificado con la igualdad política. Todos tenemos derecho a votar y, en igualdad de condiciones, a que mi voto valga exactamente igual que el de Slim, que el voto de cualquiera de los de aquí, aunque ya sé que no, en este esquema de igualdad política, sin duda alguna sí, pero en un nivel material real, por supuesto que no.

En ese esquema de igualdad política sí es importante fomentar la igualdad, pero concretamente, garantizar que en procesos políticos todos tengamos el mismo derecho; no somos como en la Inglaterra victoriana, donde se le daban más votos a los que había estudiado una licenciatura, y menos a los que no, ¿cuántos votos tenemos cada uno? Uno, aunque tengamos que votar por siete o en equis número de boletas diferentes, seguimos teniendo un solo voto y todos tenemos sólo uno.

Pero imagínense, bien podemos adoptar un esquema inglés y decir que a los que tengan licenciatura se les van a dar dos votos; a los que tengan maestría, tres votos; a los que tengan doctorado, cuatro; a los que tengan cien pesos, uno; a los que tengan mil pesos, dos... Y ha pasado, en la Inglaterra victoriana así era; sistemas para proteger a los nobles, a los educados, también ésa era la lógica: cerrarle la puerta a los plebeyos.

Creo que eso no sería muy democrático, no es un sistema abierto; en ese sentido, la idea de la democracia implica una apertura. Se da el problema de la igualdad política. Si revisamos que todos tenemos derecho a voto pues sí, todos somos iguales, al menos en el sector político ¿pero basta esa igualdad política en una democracia? Si nos queremos quedar en un nivel de democracia formal, sí, pero si queremos pasar a un nivel de democracia más sustancial, más material, por supuesto que no.

Es necesario crear condiciones para que de veras todos tengamos una igualdad, y ahí es donde entra ese aspecto de lo que se mencionaba desde el principio: debemos tener mecanismos de redistribución, mecanismos para generar una igualdad, por eso parto un poco de este problema de los mínimos; garantizar unos mínimos para que todo mundo pueda partir de un mínimo de igualdad y de un mínimo de condiciones, y de ahí subir.

Creo que la igualdad material es muy difícil de alcanzar, pero por lo menos no hay que cerrarle la puerta. De entrada, el primer aspecto que salta siempre: ¿de veras somos iguales los hombres a las mujeres? Biológicamente, no, pero quizás somos desiguales en otro sentido. Quería destacar que se necesitan forzosamente cuotas, en todos los lugares tiene que haber igual número de hombres que de mujeres.

La igualdad en ciertos aspectos tampoco es tan alcanzable. No todo mundo viene de traje, una amplia mayoría –me incluyo- pero no todos, luego, no necesariamente todos se visten igual, es decir, no tenemos por qué ser iguales en todo. El extremo de que para ser democráticos tenemos que ser iguales en todo, sería un poco el esquema socialista.

Castro es muy orgulloso en ciertas cosas, y dice “Aquí todos somos iguales, amolados, pero todos estamos iguales”; hasta él tiene esas críticas de que hay un sector cercano a él que no está tan igual. A veces ese criterio de igualdad es difícil de verdad, ¿cómo sería si todo mundo fuera igual? Yo creo que hasta sería aburrido.

Esa fórmula de Aristóteles de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, tiene una parte que me parece en un sentido igualitario muy poderosa, pero por lo general se presta a los abuso; alguien ya lo decía hace rato: “Como no somos

iguales en México, entonces el peso de Slim es mayor”, o nos preocupa más que si un mexicanito cualquiera se enoje con el sistema y diga: “Yo ya no quiero saber nada más del sistema; me voy a ir al ‘otro lado’ a trabajar”, eso no es tan grave, pero que Slim no se nos vaya a ir. Es el dinero.

Sin duda alguna la parte de la igualdad política que a la hora de votar cada quien tenga el mismo voto, me parece muy simple, pero el reto es que de veras se manifieste y se refuerce esto.

Tenemos que fijar cuotas de qué tanto porcentaje de las candidatas de un Partido sean mujeres, pues no necesariamente. Todavía no he mencionado los partidos políticos, pero a ese extremo quizás no necesariamente tenemos que llegar. ¿Si es necesario que haya participación de mujeres? Yo diría que sí. ¿Si es necesario que haya participación de pobres? Creo que sí, para que podamos pensar que todos los sectores están representados, tendríamos que hacer muestreos que sean representativos del todo.

Me gusta mucho esta imagen de pensar en nuestros representantes, y que los viéramos de veras como un microcosmos de todo el electorado, pero ¿lo ven así? Yo, como ideal, creo que todos estamos de acuerdo en que sería ideal que fuera un microcosmos, pero ¿cómo está la composición?, ¿sí refleja ese macrocosmos o no es como un grupo de élite?

Hablando de lo que es la igualdad y sobre todo de lo que son condiciones, en qué sentido y en qué proporción voy a dar yo la igualdad. Creo que cada pueblo, de una manera distinta uno de otro, va evolucionando en la escala que acaba de plantear, de esa transición de las tiranías a la demagogia; de la demagogia a la democracia.

Cada pueblo va a entender también en cierto sentido su proporción de igualdad. No puedo comparar en algún sentido a una sociedad más liberada, más desarrollada, que tiene una cultura política distinta a la nuestra, que estamos “en cascarón”.

Esta cuestión de las cuotas ha despertado muchos estupores, tanto en las élites políticas y en las económicas, porque también en cierto modo nuestra sociedad está permeada de una resistencia a no tolerar o a no permitir este tipo de cosas, no solamente en cuestiones de género, sino también raciales, de avance educativo.

No basta con decir que somos iguales, porque el artículo 4º de la Constitución dice que “El varón y la mujer son iguales ante la Ley”; en el artículo 1º, en una intervención un poco más forzada dice que todos tenemos el mismo derecho a las garantías, entonces, de alguna manera, nos está dando una igualdad ante todos

nuestros derechos, pero esa prohibición a la discriminación fue un punto importante; ya teníamos la prohibición a la esclavitud, que es también otra idea importante en relación con la igualdad.

La de la discriminación me parece un avance importante en el nivel de igualdad, un avance democrático, en ese esquema de tratar que no sólo a los indígenas se les dé mayor representación, sino a cualquiera, a los pobres frente a los ricos, a las mujeres frente a los hombres, a los no educados frente a los educados, a los de minorías religiosas ante la mayorías, y ahí hasta lo de las preferencias sexuales, los “hetero” contra los “homo”.

Esa reforma es muy criticable, porque no se atrevieron a decir “preferencias sexuales”, dijeron “preferencias”, entonces no me pueden discriminar si a mí me gusta el champagne, y no me gusta la cerveza. Hay que aprender a llamar a las cosas por su nombre. Ahí debieron haberle puesto “preferencias sexuales”, no “preferencias”.

Luego decía que en lugar de decir “discapacidades”, dijeron “capacidades diferentes”, pues todos tenemos capacidades diferentes, todo mundo puede alegar “Me están discriminando porque me tardo dos horas en pasar una cuartillas, y mi compañero se tarda una hora”. Esa reforma me parece un gran avance, aunque tiene sus defectos.

Me parece que democracia, si la entendemos como el gobierno de todos, implica que de alguna forma todos debemos participar; no sé si podamos decir que implica que todos tengamos que participar de la misma manera, pero por lo menos en ciertos aspectos, y sobre todo de igualdad política. Está claro el argumento de que debemos tener el mismo derecho de votar, para que podamos pensar que estamos en una democracia.

Nadie pensaría que la Inglaterra victoriana era una democracia, pues era claro que era una monarquía, donde se le daba derecho de votar a unos, a unos más y a otros menos.

Por un lado es importante tener igualdad política, pero no basta con eso; en ese sentido, los regímenes socialistas habían puesto el dedo en la llaga diciendo: “No basta con eso, necesitamos más igualdad”. A veces los defectos también pueden irse a otros extremos, si a todo mundo le damos igual. En un régimen socialista, donde a todo mundo le damos una bolsa de arroz, una de café, si a mí no me gusta el café o el arroz, la bolsa me sale sobrando.

En ocasiones, por querer tratar igual a la gente, no estamos respetando sus diferencias; creo que no debemos perder de vista que tampoco podríamos homogeneizar todo, ponerlo todo igual.

Creo que parte de los efectos del régimen socialista fue haber matado la capacidad de iniciativa de ser diferentes, y por poner a todos en un mismo paquete, perdieron de vista la posibilidad de generar cosas nuevas.

La mayoría no siempre es la mayoría numérica, no se les olvide.

Un aspecto positivo que yo veía de la igualdad en un avance democrático, sería esta parte de la reforma: agregarle a las cláusulas de igualdad que tenemos la de la prohibición de la discriminación. Eso me parecía un buen avance. No necesariamente tenemos que pasar un esquema en que todo sea tan rígido y tan acartonado.

No necesariamente tendríamos que estar todos iguales; creo que es importante la parte de los mínimos, de que tengamos el mínimo de oportunidad para empezar igual, que ya dependa de nuestros méritos el subir o no, pero que no esté cerrado de entrada o que ya estén favorecidos nada más unos sectores.

Decía yo un ejemplo negativo, ahora de lo de la igualdad: en México nos hemos caracterizado por esta discusión de que somos muy machistas. Yo trabajo en la UNAM, soy investigador, tengo mi seguro, y mi esposa, por ser mi esposa, tiene derechos. Ahí somos muy paternalistas, protectores de las mujeres, y entonces le dan seguro a mi esposa y a mis hijos.

A la inversa, si la señora, una investigadora del Instituto, está casada y tiene hijos, éstos sí, sin duda alguna tienen seguro, ¿pero el esposo? Por todas estas presunciones machistas que tenemos, no, pues él no necesita, él trabaja en algún otro lado, pero es parte de una cultura no democrática.

Ya después hablaremos un poco sobre derechos humanos, pero si copiamos la institución del *ombudsman* de Suecia, supongo que el problema de derechos humanos en Suecia debe ser muy diferente al de México; buena parte de los problemas que tiene allá van por el lado de que haya igualdad entre los sexos.

Por ejemplo, si mi esposa está embarazada y tiene todos esos beneficios de tantos meses para amamantar, yo, esposo en Suecia, tengo el mismo derecho, los mismos días; a veces lo ejerce uno u otro, pero en las sumas pueden ser tanto el papá como la mamá quien disponga de los días ¡Se imaginan eso en México! Para nada.

Ahora imagínense, casos de la vida real, casos trágicos: han oído hablar de que alguna vez se complica el parto y al final se muere la madre y queda el bebé, ¿el señor tiene derecho o no a disponer de ese tiempo para amamantarlo? No lo

tiene, por nuestra interpretación cuadrada, pero si no está la mamá, alguien tiene que hacerlo. Son problemas muy culturales.

Ya no vayan más lejos con parejas de homosexuales, uno diría, pues es su pareja, entonces tendría derecho a meterlo al ISSSTE. Son temas difíciles. Me parece que para que pensemos en una democracia debemos trabajar en problemas de igualdad en este tenor, que no es meramente que votemos y que tengamos el mismo voto.

Quisiera hablar acerca de la regla de la mayoría. Todos estos principios son iguales o son aplicables tanto a la democracia directa, como a la democracia representativa, pero es claro en una representativa que no nos podemos mover para donde quiera todo mundo; ante la imposibilidad de que haya unanimidades o consensos absolutos, por lo general tenemos que optar por una regla y la que ha resultado ser la más práctica, la más evidente, es la mayoría.

Me parece que sin duda alguna el ejemplo de las reglas de mayoría es muy claro, Locke, Rousseau, “la voluntad de la mayoría”, diría Locke, “la voluntad general”, diría Rousseau.

En algunos niveles malentendemos a la democracia cuando la queremos equiparar a lo que diga la mayoría. Es una regla práctica de cuando tenemos un conflicto ¿a dónde tenemos que irnos? Hacia donde nos lleve la mayoría, pero creo que nos hace falta ir hacia donde nos lleve la mayoría, pero sin dejar desprotegida a la minoría.

No es nada más que digan 50% más uno, si empezamos a hacer consensos o a matizar propuestas nos venimos un poco para abajo. No vamos a hacerlo pensando en que nos pusiéramos de acuerdo en la reelección; creo que en una de éstas alcanzamos una mayoría muy raquílica de que sí estamos de acuerdo con la reelección, pero si vamos a ser mayoría, a tener reelección y a introducir una fórmula atenuada, es decir, que no puede reelegirse más que dos o tres periodos consecutivos, que no puede brincar de Cámara a Cámara, si empezamos a ponerle algunas de éstas quizá podemos sumar más gente a la idea.

Si la abrimos de reelección absoluta, así de indefinida, yo creo que sería muy dividida la votación, pero si empezamos a ponerle acotada, tantos periodos, como más reglamentada, creo que podríamos tener una base más amplia de apoyo, y en ese sentido se está tomando una opinión, tanto de los que en una primera instancia estarían de acuerdo y los que estarían en desacuerdo.

Aquí quiero apuntar que la idea de que la democracia no es nada más los que están de acuerdo o los que se ponen de acuerdo; no sólo en consenso, sino también el disenso hay que tomarlo en cuenta. Creo que el error ha sido que le

damos un cheque en blanco a cualquiera que alcance la mayoría, y no va por ahí, se trata de tomar en cuenta todos los intereses.

Para cerrar este punto de la democracia y ligado a eso de la mayoría, me gustaría enfatizar dos aspectos. Uno, efectivamente, que muchas veces tenemos que la mayoría no es tal, sino una minoría. Me explico: en muchas ocasiones tenemos una mayoría que bien puede fragmentarse, y tenemos varias minorías, y le damos toda la razón al que tenga la minoría más alta. Entonces, podríamos tener un presidente electo en México, con un 30%, y a ése le daríamos el 100% del Poder Ejecutivo.

Ahí hay un problema de que no siempre la mayoría es la mayoría numérica, y el que hay veces en que esa mayoría ni siquiera refleja al total, simplemente sucede que en una democracia representativa no está representada la mayoría; al final de cuentas los representantes son 500, una minoría de la mayoría, y ésta tiene todo el cheque en blanco que gobierna para todos, y puede haber muchos más que estén en contra o que no compartan lo que dijo.

Aparentemente tenemos una mayoría de mujeres; no se refleja. Aparentemente tenemos una mayoría de pobres, que tampoco se refleja. Si fuera esa la razón, deberíamos tener en el Congreso mayoría de pobres, de mujeres, de indígenas y de analfabetos. Eso de la mayoría tiene unos mecanismos muy curiosos en los que se distorsiona, y no necesariamente la mayoría refleja a la mayoría del pueblo.

Y con esto cierro, con una frase de Tucídides, que me parece clave: Tucídides, en la oración fúnebre de Pericles hace decir a éste algo así como que “Nuestra Constitución es llamada una democracia porque el poder está en manos no de una minoría, sino de todos”. Yo le agregaría: “En una democracia, para entenderla como tal, el poder debe estar no en manos de la mayoría, no en manos de la minoría, sino en manos de todos”. Me parece que ése es el gran reto, ver cómo le hacemos, pero que de veras el poder esté en todos, no nada más en Slim, no nada más en Fox, ya no me voy a los cien diputados que me dicen que sí trabajan, a los cinco que son los que sobresalen en los medios, a los otro cinco senadores. Si revisamos hay cien personas que manejan este país, es una minoría del todo.

**Curso de Técnica Jurídica.
Sesión del 14 de mayo del 2002
(Clase 3/6)**

Respecto de la democracia hemos dicho que es el gobierno del pueblo por el pueblo, y hacíamos referencia a la parte del pueblo y que la identificamos como una concepción ideal de democracia. Por otra parte veíamos a la democracia como adjetiva o procedimental, que se basa básicamente en las reglas del juego para que veamos como pueden ser que la democracia sea el gobierno por el pueblo, y por último señalábamos a la democracia con un carácter sustantivo o material en el sentido de que los beneficiarios de la democracia somos nosotros así como los ejercicios que esta conlleva.

Muchos autores que le han agregado o han hablado de diferentes características o diferentes formas de ver la democracia: como equilibrio, como protección, pero la que me parece más importante de resaltar es la parte de la democracia como representación o democracia participativa.

No solamente la democracia participativa se identifica con la democracia directa, también en buena parte se relaciona con la idea de representar a los que no pueden estar presentes, de ser una forma de participar de aquellos que no podrían participar de manera directa, para que puedan participar al menos de una manera indirecta. La participación es en muchas cosas pero sobre todo en las deliberaciones lo cual nos da una idea de una democracia deliberativa.

Otro aspecto era que la democracia debe ser entendida como una forma de gobierno, en donde siempre que hablamos del gobierno de uno es monarquía; gobierno de varios o de unos cuantos es aristocracia; y gobierno de todos o del pueblo, la democracia entendiéndose no sólo como una forma de gobierno sino como un modo de vida.

Algunos principios claves para la democracia, a nivel de forma de gobierno como la igualdad, la que bastaría con que esta fuera política o de voto, pero si pensamos en la democracia como una forma de vida es necesario otro tipo de igualdad, es necesario buscar una igualdad material o de condiciones o al menos una igualdad de oportunidades, es decir que se pueda ejercer o manifestar todos los días y a todas horas.

Ante la imposibilidad de que el cuerpo político se pueda mover para todas direcciones es necesario que se mueva donde lo lleva el mayor número, la mayor fuerza. Esto es muy bueno, eso es una regla muy práctica pero que aún tiene algunos problemas la regla de la mayoría. En este sentido debemos reconocer algún tipo de regla práctica que nos ayude a tomar decisiones cuando tengamos

duda, si, que gane la mayoría, pero eso no quiere decir que nos olvidemos o que la mayoría se olvide constantemente de las minorías.

Dentro de los pasos de la Reforma del Estado, que no solo se remonta a los 90s, sino a diversos aspectos: uno clave es en el que se reconoce el voto de la mujer, reconociendo que no sólo somos hombres; la incorporación de los diputados de partido, fue reconocer que no nada más era que hubiera partidos, sino que esos tuvieran una representación más efectiva; la reducción de la condición para adquirir la ciudadanía activa y pasiva, es reconocer que no sólo somos mexicanos adultos, sino también jóvenes a los que se les daba más espacio.

En ese sentido se podría argumentar que se vive una transición hacia la democracia, respecto de la reforma constitucional en materia indígena, aparentemente tiene más críticas que argumentos en su defensa, y podría ser precisamente el punto de incorporar con un mejor marco a los pueblos y comunidades indígenas, de la cual uno de sus méritos fue incluir la cláusula de la no-discriminación.

Respecto de la frase de Toussent " Nuestro pueblo es llamado a una democracia por que el gobierno no está en las manos de una minoría o de una mayoría, sino de todos, de todo un pueblo" en lo que hemos tenido avances, pero quizá en el rubro en el que estamos todavía más atrasados es en el nivel económico, de pobres y ricos a lo que habría pensarse en crear mecanismos para que haya una mayor democracia en ese sentido.

La democracia en sí tiene muchos problemas, si ampliamos la base a todos los hombres, mujeres, educados, no educados, indígenas, mestizos, pues estamos planteando una masa de demandas que van a ser mucho más amplia y si ampliamos las demandas la capacidad de respuesta va disminuyendo. Si existe un nivel en el que si deliberamos, aunque tengamos muchas demandas, podremos jerarquizar o priorizar cuales son las más importantes y de ahí ir cubriendo las necesidades y en ese sentido ir mejorando.

En primera instancia la democracia se presenta como un problema, porque tenemos más demandas y la capacidad del gobierno disminuye para dar respuesta a estas demandas. No debemos esperar que la respuesta venga nada más a nivel de gobierno, sino que tenemos que trabajar a nivel sociedad para no depender de los beneficios que nos dé el gobierno.

Criticando la democracia, habría que poner énfasis en tres niveles; la cuestión de las elección-votación; la representación; y los partidos políticos.

Elección-votación, en una democracia directa, uno de los mecanismos principales es no tanto las elecciones por que ahí están directamente los que son ciudadanos, sino las votaciones, el votar si están de acuerdo o no con tal medida.

Una cultura de un constante voto, de un constante pronunciamiento en uno o en otro sentido, no es tanto la parte de elección de representantes, sino de elección de alternativas. Es algo consustancial a la ideal de democracia, a la idea de participación de la representación, de la necesidad de elegir y de votar. El problema es que no basta con que nos llamen a elegir y a votar cada 3 o 6 años, para ser consecuentes o congruentes con la democracia, nuestra elección y nuestra votación debe ser constante.

Un primer problema, es que no podemos reducir la elección-votación, a ciertos periodos, o contra-argumentar que el pueblo es lo suficientemente inteligente para votar y elegir a sus representantes pero es demasiado tonto como para que lo estemos consultando constantemente. Uno segundo problema es sin duda, el que se relaciona con la cuestión de elección entre qué y qué, para que podamos elegir tenemos que tener una verdadera alternativa.

Se supone que la democracia tiene que ser muy tolerante, donde tiene cabida todas las posturas, creo que hay que defender ese punto de que podrá ser más radical y más que ser tolerante con todas las posturas.

En algunos aspectos hay que ser intolerantes con los intolerantes, o sea, con una postura extrema radical, algo así es el argumento de Lorenzo Meyer porque yo sí estoy partiendo de la idea de que hay dos aspectos que deben ser claros y que no están a discusión: derechos fundamentales y división de poderes, como notas claras para poder hablar de un Estado constitucional y democrático. En lo personal criticaría a México, que tengamos quizá más de estos tres partidos fuertes que tenemos. Ya del cuarto, quinto para arriba me parecen excesos, por que si creo que deban tener cabida todas las posturas, al interior de la izquierda puede haber muchas posturas, pero al final de cuentas es izquierda, al interior de la derecha puede haber muchos, pero al final de cuentas es derecha.

La democracia tenemos que verla como un progreso, como evolución, como un cambio, curiosamente el país más estático en ese sentido, el menos democrático, sería Estados Unidos.

Su fórmula en ese sentido también ha sido buena por que ha sido permanente, pero ahí hay dos niveles diferentes de democracia, Estados Unidos tiene varios problemas de agenda pendiente constante, una de ellas es el abrir el sistema a más partidos; la segunda es el financiamiento de las campañas, allá el financiamiento es privado y tiene un sistema de regulación muy sofisticado, muy elaborado, pero al final de cuentas no pueden limitar lo que una persona física

quiere dar. Si tienen reestructurado cuánto puede dar una persona moral, una compañía cuanto puede poner, si pero además la compañía hace que cada uno de sus trabajadores o da a nombre de cada uno de sus trabajadores determinada cantidad. Por lo tanto un principio claro de las elecciones y las votaciones para que podamos pensar en una democracia, es que sean libres y que todo mundo pueda participar en condiciones de igualdad.

En el caso de los indígenas, precisamente para que participen en igualdad de condiciones, no basta con que los hagamos votar por mestizos para puestos de elección popular, es darles la oportunidad de votar por un representante indígena.

Lo anterior causa algunos problemas para nosotros, suena contradictorio algunas de las cosas que habíamos dicho, pero que dejemos que en una comunidad por usos y costumbres no voten las mujeres y decidan nada más los hombres, podrá ser o sonar que es en detrimento de las mujeres frente a los hombres, pero en ese sentido estamos favoreciendo a los indígenas frente a los mestizos.

Ahí creo que tendríamos que tener cuidado de si queriéndolos meter a nuestros moldes, según nosotros por organizar libertad, igualdad, no estamos haciendo exactamente lo opuesto. Reconocer los usos y costumbres es paso adelante, y no esta a discusión, por ejemplo en el derecho a votar, el ir a las comunidades y decirles que ojalá puedan incorporar a las mujeres.

Retomando la cuestión de la elección-votación, falto por decir que dentro de ese marco en que todo está relacionado con el sistema electoral, a través del sistema electoral y los mecanismos de elecciones, votaciones, elegimos a nuestros representantes y tenemos configurado todo un sistema de partidos.

Una primera cosa que me parece que es importante recordar es la libertad, basta con decir que tenemos elecciones, a las cuales la gente no va a votar se abstiene, en una estricta lógica de es mi libertad ir a votar o no, hay países como Israel, que ha optado por un mecanismo en el que la votación es mandatoria, es decir es obligatoria, queda como un derecho pero en el nivel de obligaciones queda en un nivel de obligación moral o a alguien le niegan algo o hay alguna sanción por no haber ido a votar. Por lo que podría haber la posibilidad de que el voto en México fuera en un momento dado obligatorio o mandatorio o que quedara siempre en un esquema potestativo.

En dado caso que se opte por un esquema de obligatoriedad, parece que es claro que tenemos que tener una sanción, porque si no otra vez va a quedar un poco en letra muerta y aclarar que el ejercicio sea compulsivo, no quiere decir que no podamos tener un ejercicio libre.

Ir al extremo de un esquema de voto obligatorio o mandatorio no parece ser muy democrático, pero se plantea como una posibilidad sobre todo para aquellos que les preocupe el que tengamos un alto índice de abstención.

Cuando tienes pocas opciones y no hay mucha diferencia entre dos, no tienes un incentivo para votar ya sea a favor o en contra, cuando no hay más opciones como que existen más incentivos para votar por la que a ti te gusta, o por lo menos para que no gane la que no te gusta.

Una primera parte es esa cuestión de obligatorio o potestativo, siendo este último más democrático, lo que parece más congruente con el ejercicio de nuestro libre voto pueda partir inclusive desde ir o no a las urnas.

La cuestión de que si el voto puede ser igual o desigual, al respecto tenemos que tener un nivel igualdad en el voto, pero no basta, en su esquema de igualdad política en la que todo el mundo tenga un voto, se tiene que garantizar las formas en que de veras nuestro voto sea o tenga el mismo peso.

Un sistema va a ser mucho más democrático si tiene un sistema en el que se convoque a elecciones mucho más constantes, para quienes creen que hay que reducir el periodo, por ejemplo, del legislativo e inclusive del ejecutivo, a cuatro años o a dos, pues parece que se han amparado un poco en este argumento.

El problema va más del lado, de a que tipo de cosas nos convocan a votar, a pronunciarse, más que a los representantes sino a los temas a los que nos convocan, pudiendo caer en el otro extremo de que se nos convoque a todo y a nada a la vez.

Muchas veces no podemos nosotros elegir a todo mundo sino que tenemos que confinarlo a ciertos espacios. Ahí concretamente el problema que se presenta es, cómo, y eso se relaciona con lo del peso del voto igual, si nosotros no tenemos, más o menos, un mismo tamaño de electorado, por distrito o por circunscripción, de alguna forma podemos estar alterando o diluyendo el voto de algunos.

El último punto que trataríamos sería el de ¿Por quién votamos en una elección?. En principio parecería o se supone que votamos, cuando estamos buscando el principio de mayoría se supone que votamos por el candidato, la persona, pero cuando votamos para la proporcionalidad, ahí no es claro por quién votamos ¿por la lista, no por el partido y ahí más concretamente por la lista del partido.

Parece bastante criticable, por que se supone que tenemos unos representantes electos por el principio de mayoría y tenemos otros elector por el principio de representación proporcional, tendríamos que tener quizá dos boletas diferentes, una para mayoría y otra para proporcionalidad y dentro de la proporcionalidad que

aunque el partido analizará una lista de sus candidatos, nosotros prioricemos o jerarquicemos.

La democracia no sólo es que haya alguien que gobierno, sino que ese que gobierne, tome en cuenta las visiones de todos y en ese sentido no sólo la mayoría sino la minoría.

La votación proporcional, puede ayudar para tener una mayor representatividad, entre representatividad y gobernabilidad a veces suena hay caminos excluyentes, pero no necesariamente, por que podemos tener una mayor representatividad sin tener un detrimento de la gobernabilidad o viceversa.

Cuando teníamos, la cláusula de gobernabilidad era que, al que ganaba además se le daba un extra para que tuviera en el Congreso 50 por ciento más uno. Una vez que las fuerzas políticas se fueron diluyendo y en lugar de un solo partido hegemónico dominante, se paso a un sistema más competitivo donde hay tres fuerzas políticas principalmente, y ya no es tan fácil, además de haber quedado excluida la cláusula de gobernabilidad con lo que ya no se garantiza que el que gane la mayoría tenga el 100 por ciento.

El esquema de proporcionalidad puede ser más o menos puro, porque no podría ser puro absolutamente, para que fuera así tendríamos que estar exactamente el mismo número de personas que votaron representadas en el Congreso. La cláusula de gobernabilidad es el extremo de la representación más impura.

En México tenemos un sistema de representación llamado mixto, en la Cámara de Diputados, tenemos 300 diputados electos de manera uninominal es decir por el principio de mayoría y 200 diputados pro el principio de proporcionalidad, al respecto tengo mis dudas, por que al momento en que sólo les pedimos una votación y de la misma votación obtenemos dos cosas, pareciera que lo único que se hace es reforzar un sistema mayoritario en donde unos cuantos representantes son electos, en base a la fórmula de proporcionalidad de la elección total.

Para cambiar nuestro esquema de votación y adoptar un criterio que busque en la mayoría incorporar elementos de proporcionalidad, no basta alcanzar la mayoría absoluta sino que es necesario para conformar la mayoría tomar en cuenta el voto de las segundas y terceras opciones o preferencias.

Los sistemas mixtos son verdaderamente los que tratan de convocar criterios de gobernabilidad o de mayoría, de proporcionalidad y representatividad en un mismos proceso.

Respecto al Senado, no creo que fortalecer implique necesariamente aumentar o duplicar el número, lo que más bien obedeció a un botín político en el que el

partido dominante al abrir al Senado para que haya una representación mayor de senadores de otros partidos, y lo que es más criticable es ver como se asignaban los escaños, dos son de mayoría, en tercer puesto es de primera minoría lo que parece bastante acertado, en el esquema de que si queremos abrir a una mayor representatividad parece una buena idea. Lo que parece un exceso es que la cuarta parte sea elegida por el principio de proporcionalidad. Queda claro que los dos senadores de mayoría y el de primera minoría, están representando al Estado, ¿ y que pasa con el otro de representación proporcional? En el momento en que analicemos en esquema de proporcionalidad habrá estados que queden sobrerrepresentados y estados que queden subrepresentados.

No necesariamente tenemos que tener más legisladores para que el Poder Legislativo sea más fuerte, podríamos reducir los legisladores pero tendríamos que tener mejores cuerpos de apoyo parlamentario.

Como alternativa a la representación proporcional, pudiendo ser que para cada estado haya tres senadores, y la regla sería pedirle a cada partido que nos nombre un máximo de 2 candidatos, en lo individual y no como fórmula.

Entonces si vamos a tener seis candidatos, dos de un partido, dos de otro y dos de otro, votaríamos en la individual por cada uno hasta un máximo de tres candidatos, o sea, cada uno de nosotros votamos por los tres senadores que queremos. Entonces si yo doy mis dos primeros votos a un partido mi tercer voto a quien se lo voy a dar.

Entonces tenemos que en un esquema así de votación en la que nos podamos, o asea, sin tener que entrar a fórmulas, por que si entramos a fórmulas pues ya vemos que pasa, tenderíamos a concentrar el voto en menos, que si entramos a voto por persona, pudiendo obtener resultados mucho más interesantes.

En lugar del esquema de dos mayorías, dos por mayoría, y por fórmula que es criticable, el de primera minoría es una buena idea y los de proporcionalidad estarán sobrando. En lugar de levantar ese esquema lo que hacemos es elegir a los tres senadores por mayoría, pero conforme a una proporcionalidad del total de sus votos, los tres que tengan mayoría, y que además esta la alcanzan con todo un esquema de proporcionalidad, por que es mucho más proporcional el que tiene esos tres, porque estamos contemplando los votos de todo el mundo.

Buena parte del problema de la crisis de representación y de lo que ya habíamos hablado de la crisis de partidos, se refleja si no tenemos un buen sistema de representación, los partidos políticos son pieza clave en un sistema de representación, si el sistema está viciado de entrada, los partidos no parece que estén lejos del sus vicios. Una de las cosas es ¿ cómo darle el monopolio a los partidos para la nominación de candidatos? Si nada más los partidos políticos

tiene un monopolio, tengo que ir con el partido y tengo que ganar la nominación. Inclusive el problema de que hay candidatos que en un partido no obtiene el registro y salen a buscarlo en otro partido, parte del problema, es de que en un momento dado si alguien sale elegido y salió a buscar otro partido ganando la elección, demuestra que los procesos internos de los partidos a veces están viciados o mal manejados.

Para cerrar con lo representación, no basta con que al que gane la mayoría se le dé el 100 por ciento de la representación, sin duda tiene derecho a gobernar, él ganó, pero creo que tiene que reflejar de alguna forma la fuerza real con la que entra.

Claro que en una elección, como en el caso del Presiden, donde solamente votamos por una persona contra otras, aunque gane con el 30 por ciento, en señor es Presidente 100 por ciento, o sea tiene el 100 por ciento de las atribuciones.

La democracia tiene sus peros, sus problemas, pero sobre todo parece que en el nivel de la representación tiene muchos más, no hemos logrado hacer que nuestros representantes de veras nos representen, si fueran verdaderos nuestros representantes no tendríamos problemas, de veras nuestras quejas se oirían.

**Curso de Técnica Jurídica.
15 de mayo del 2002
(Clase 4/6)**

La democracia directa, como punto claro tenemos que decir es “la participación que tiene que ser de una manera directa” entendiendo claramente quienes son los ciudadanos.

Ante el esquema de sociedades grandes, de sociedades complejas en las que no podemos participar todos de manera directa, se han creado mecanismos de democracia indirecta o democracia representativa. Ante la crisis de la representación y la crisis de la democracia, ante la crisis de los partidos políticos, una de las salidas o una de las posibles rutas de análisis es ¿qué tanto tenemos que rescatar a la democracia representativa con mecanismos de la democracia directa?.

Una elección de mayoría parece ser más representativa que una elección de proporcionalidad, la de proporcionalidad podría ser más representativa si tuviéramos, en lugar de listas cerradas, listas abiertas, pero aún en el Sistema Mexicanos parece ser muy cuestionable el grado de representatividad porque hacen falta muchos mecanismos. Pareciera que más bien estamos en un esquema de partidocracia ya que en principio no gana el candidato por la persona sino por el emblema del partido que lo está apoyando.

Una cosa criticables es que se les de a los partidos políticos el monopolio para las candidaturas, pues parece como están los partidos políticos no son la única o no deben ser la única vía de acceso a la posibilidad de contener por cargos de elección popular, al respecto el COFIPE (Código Federal de Instituciones y Procedimiento Electorales) es muy claro al señalar que para poder uno ser candidato a un cargo de elección popular se necesita el respaldo de un partido político.

Respecto a los pros y los contras de la democracia directa y representativa, valdría cuestionarse ¿sería viable llamar a asambleas populares? Parecería una locura, no podemos abrir la democracia a todos y a todas horas, sería un caos, nos hace falta ser muy diferentes para poder pensar en que la asamblea popular nos podría servir, lo que es un mecanismo de democracia directa o semi-directa el convocar a la gente para que en la asamblea popular tome ciertas decisiones.

En el caso de Suiza, cada año hay un día en el que se llama a la asamblea popular, y todo mundo se reúne se discuten, platica, delibera sobre los temas y la asamblea popular toma ciertas decisiones y le da ciertas órdenes al legislativo y al ejecutivo con base en lo que la asamblea popular decidió.

En nuestro caso, habría que ver de que forma podría ser posible, ver a que nivel a qué hora y en que forma, de la forma podríamos pensar que el municipio o inclusive las colonias, o como cuando viene esas juntas vecinales, que de alguna forma quieren ser como una asamblea popular para que se escuchen los clamores de la gente.

Otra cuestión es la consulta popular, que se ha utilizado cierta forma y se reconoce en niveles locales pero no federales. Hay ciertos temas en los que es conveniente llamar o consultar al pueblo, creo que habría que precisar muy claramente en que sentidos y en qué condiciones y no dejarlo a como está ahorita en el que se les ocurre, convocan y no tienen ninguna fuerza, pareciese que ahí lo que hace falta es toda una instrumentación para que las consultas populares tengan una verdadera repercusión. No existe nada en contra de que se consulte a la gente, lo preocupante es que no haya reglas claras de en qué casos se le va a consultar y cuales van a ser los efectos de esa consulta, y no pueden consultarlo de un día para otro.

En ese sentido las consultas al pueblo, parece que es necesario tener canales, sea como sea, sea que efectivamente se va aun distrito y pregunta, entrevista, o dos que ponga uno una página electrónica y les diga por favor háganme llegar sus comentarios, o correos electrónicos, pónganse en esa lista y me dan sus opiniones. En un nivel informal parecería que es una buena opción, pero a otro nivel, en el nivel más formalizado, parecería que sí tenemos considerar la parte de plebiscito y de referendo y tendríamos que ser muy precisos a que nos referimos.

Plebiscito, o sea plebis – pueblo, cito decir, es el decir del pueblo, entonces preguntar al pueblo cuál es su decir, cuál es su pronunciamiento en tal o cual situación.

El referendo tiene una nota en la que si bien es parte o también entraría dentro de consultas al pueblo, de plebiscitos, de escuchar el decir del pueblo tiene efectos o debería tener efectos más jurídicos, de refrendar, ratificar lo que ya se dijo.

Por lo general se utiliza el esquema de la reforma legislativa, que una vez que se refrenda tal o cual artículo se le pasa al pueblo para que el lo refrende y diga “estoy de acuerdo o no estoy de acuerdo con tal reforma o con tal ley”.

En el nivel de referendo legislativo quizá no sea necesario, pero hay otro en el que parece que sí sería clave o habría que ver qué tan viable o necesaria sería y que sería el referendo constitucional, es decir cuando haya una reforma a la constitución.

El acto es el dar validez a algo que ya nos pasa como válido, pero que nos están consultado para darle una validez definitiva, o sea refrendar la postura, la validez de algo.

A nivel constitucional parece que es un poco más, justificable, sobre todo aunque alguien podría alegar lo mismo, ¿para que? Si ya tiene tu representantes, si ya además, estás representado no sólo por los legisladores, sino también por las legislaturas de los estados, como que sonaría que no es necesario aquí esta cuestión. La reforma a la Constitución debe ser o es el parteaguas de donde se regula toda mi vida o donde tengo, quizá que dar mi voto para estar de acuerdo yo con ciertas medidas. En el caso de la ley parecería más difícil que en el caso de la Constitución, parece que podría ser un mecanismo que podríamos adoptar e igual, otra vez la cuestión no es decir si y a dejarla ahí abierta, sino precisar en que casos habría que implementarlo o en que casos no.

Otro punto sería el hecho de que se tuviera la iniciativa popular, el artículo 71 constitucional, nos dice quienes tienen derecho de iniciativa: el presidente de la República, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, y las legislaturas de los estados. ¿a quién más debería tener derecho de iniciativa? La suprema Corte de Justicia al menos en las partes de sus leyes orgánicas o de su parte de estructura de Poder Judicial, y quizá para otras cosas considerando que es el poder que lidia o aplica las leyes.

El mecanismo de la iniciativa popular es una forma muy útil para aquellas minoría que se sienten que quedaron rezagadas, que quedaron relegadas del proceso político, entonces, tiene un mecanismo para decir no, aquí una iniciativa para que se cambie o se adecue tal o cual aspecto.

Alas iniciativas populares por lo general, siempre le pedimos que vengan acompañadas de un mínimo de firmas, por supuesto que en el caso mexicano le pediríamos copia de su credencial de elector, firma etcétera, y esas iniciativas tendrían que venir acompañadas de un mínimo de un porcentaje, puede ser decir, 100 mil electores, puede ser decir 1%, el 2% el 5% del electorado nacional, equis porcentaje, ahí es quizá cuestión de precisar, de decir que temas si y en que temas no se permite.

Una iniciativa no necesariamente es todo un estudio muy elaborado de, se adicionan y modifican los artículos tal y tal, es decir que bien puede ser una iniciativa muy general, decir, que se modifiquen tales o cuales aspectos de tal o cual, una cosa más concreta. Es solicitar que todas las iniciativas populares cuenten al menos con una exposición de motivos, un tema central que es el que quieren modificar o que quieren que se introduzca y pedir lo más avanzado que lo puedan hacer, que lo hagan así, con fracción tal, podría ser complicado.

Parte de la crítica es que veamos a la democracia o que la reduzcamos a las reglas de la sociedad, a la sociedad política, cuando hablaba de modo de vida, es

pensando en que esa democracia tiene que alcanzar no sólo a la sociedad política, sino también a la sociedad civil.

Tenemos que tener canales, para que la sociedad civil pueda de alguna forma manifestarse y participar, asamblea popular, consulta popular, iniciativa popular.

La cuestión es como hacer el vínculo entre los dos niveles, dentro de la sociedad política están desvinculados de la sociedad civil, tan es así que han tenido que surgir todas estas asociaciones y organizaciones, que parecen una aberración, para que si se supone que ese era el trabajo que tenían que hacer los partidos políticos.

Asamblea popular, consulta popular e iniciativa popular, ¿cómo mantenerlos ligados? Viene un esquema de decir, tenemos que tener mecanismos para renovar a nuestros funcionarios, para exigirles rendición de cuentas y para inclusive llegar al extremo de revocarles el mandato, es decir que en la representación política debe haber instancias para revocar en un momento dado mandatos.

El tema sin duda es ver cómo estructurarlo, en que casos procede exigir la revocación del mandato, la remoción del funcionario, la rendición de cuentas debería ser en general para todos, tienen que estar rindiendo cuentas. Se requiere este tipo de instrumentos, que de alguna manera sirvan de correa de transmisión entre los representantes y los representados, pero hay varios riesgos, uno de ellos es la utilización de estos instrumentos como justificante de acciones predeterminadas sin un sustento real, mediante la manipulación de la necesidad de la gente o de la propia información.

Respecto a los grupos que pueden manipular este tipo de instrumentos, hay un riesgo muy grande de los sectores, las minorías activas que tiene además poder económico.

Una referencia, respecto a que la sociedad no siempre es política sino a veces es social, la sociedad vive normalmente su cotidianidad y se vuelve política cuando hay afectación de sus intereses, y entonces vemos grupos de repente muy espontáneos que se unen en torno a causas comunes.

El movimiento social se convierte en política cuando hay causas comunes y llega a ser a veces tan fuerte que de ahí llega a emerger líderes que representan aquí esa voluntad en el Congreso, como en el caso de los damnificados por las explosiones en Guadalajara por ductos de PEMEX.

Alguna forma de juicio político entra en este paquete, o sea es de lo que queda ahí, un poco como vamos a rendir, como vamos a exigirle, entonces juicios de

responsabilidades de servidores públicos, juicios políticos. Lo que no se vale es contra quienes procede, contra todos menos contra el Presidente.

Si nosotros seguimos manteniendo el juicio político, este finaliza en el Senado de la República, que finalmente se convierte en un tribunal especial y que también es inconstitucional el sentenciar a los políticos de esa forma, nada más habría dos tipos de responsabilidades, las administrativas y las responsabilidades penales y crear las fiscalías, pero no fiscalías anticorrupción especializadas y que sean las fiscalías las que penalicen las responsabilidades penales.

Si el Ejecutivo es nuestro primer mandatario, él es uno de nuestro representantes, entonces tenemos que trabajar en los vínculos con él, tenemos que ir poco a poco saliéndonos de del sistema presidencialista fuerte y entonces hay que irlo acotando.

¿Cómo vamos a vincular a nuestros representantes con el electorado? En el caso del Poder Judicial no ha sido, o no ha tenido que ser visto como un órgano representativo, en el sentido de que precisamente, por sus funciones sería un tanto contradictorio, lo que queremos es garantizarle su independencia, se le podría criticar de muchas cosas pero no de antidemocrático, en el sentido de que de alguna forma tiene que tener otros criterios para que midamos qué tan democrático puede ser.

Puede ser representativo en el sentido de que de veras yo me sienta que puedo acudir a los tribunales, que yo me sienta, que confíe en que van a resolver de acuerdo a derecho, tener una confianza en los tribunales me parece que es parte también ahí el tema. Representativo no es nada más aquellos a los que hacemos elección directa o votamos por ellos un día en una elección, la cuestión de la representación puede ser un poco más amplia, es una cuestión de que en sus procesos participen sin quieren el Poder Legislativo, El Poder Ejecutivo, para nombrar a los ministros de la Corte, Legislativo y Ejecutivo para nombrar los integrantes del IFE, o Legislativo y Ejecutivo para nombrar a los miembros de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La Constitución como estatuto jurídico que regula el poder es una idea muy clara, pero cual es la relación derecho y poder, pareciera que es la idea de las dos caras de la misma moneda parece como muy gráfica, la cara y cruz de la misma moneda. Que implica el poder, muy gráfico implica el si yo puedo hacer algo, tengo la fuerza, tengo el poder, el poderío, el mandato, entonces poder es, idea de la posibilidad de la fuerza de hacer algo, es una idea que podemos identificar con fuerza, implica también que alguien tiene la facultad de mandar, incluso de imponer la obediencia a su mandato. Pero también tiene poder aquel que puede resistir a la obediencia o a la imposición de un mandato, teniendo así dos ideas de poder como mandato-obediencia y como mandato-resistencia.

Hobbes veía el poder de dos formas a veces como un conflicto y otras veces como una solución al conflicto, como una colaboración.

El tiene claro que el poder a veces implica conflictos, que de alguna forma son luchas por el poder, pero por el otro lado el ve y encuentra o cita esta idea del monstruo marino, que es el único que nos va a poder salvar del tirano. En ese sentido, viendo al poder otra vez como una relación que a veces implica tensiones, luchas, discusiones, problemas, fracciones, etc, y otra que lo ve como colaboración, como unión de fuerzas, como unión de espíritus.

La tipología clásica se remonta a Aristóteles y es rejuvenecida por Looche, y habla de tres tipos de poder, el paternal, el patronal y el político.

El paternal, pues de alguna forma el nombre ya está dicho, es una relación entre el padre y el hijo, el patronal en Aristóteles es entre el amo y el esclavo, y en el poder político entre el gobernante y el gobernado.

En el caso de un poder paternal, se supone que el padre ejerce el poder o el interés del hijo, pero esto si lo traemos a la política, cuando se desvirtúa esto, podemos hablar de un sistema paternalista o de un paternalismo.

En el poder paternal, lo ejerce el amo sobre el esclavo, pero ya no en beneficio del esclavo, sino en beneficio del amo.

Nuestro gobernante se siente que es el amo e es el capitán y nosotros somos sus esclavos y sus galeotes, degeneramos en una forma que podríamos llamar ya no de paternalismo, sino clientelismo.

Por último, dentro del poder político el interés se debe ejercer en interés de ambos, si la clase política en interés también de la clase social, eso sería como lo ideal, el problema es que nos hemos quedado en un nivel en donde la clase política, los gobernantes sólo ejercen en su interés y no en el interés de todos.

Esa tipología clásica, sin duda alguna puede ser útil, puede ser muy ejemplificativa, sobre todo, creo yo para esa parte de los intereses que están en juego y también en un momento dado, para cómo pueden degenerar algunos de estos esquemas.

Respecto al populismo y podríamos pensar en demagogia, hay una tipología más moderna, la cual se remonta con Bertran Rossell y más recientemente con Bobbio o Bovero, que va a hacer referencia a tres tipos de poder, habla del poder económico, ideológico y político, y la nota que van a usar ellos es identificar, de que medios se vale cada uno de estos para llegar a sus objetivos, por supuesto que el poder económico se vale de los medios de producción, el ideológico de

persuasión y de convencimiento, y el político efectivamente, pues se vale principalmente de los medios de coacción, del monopolio legítimo de sus medios.

Russell dice " Hay muchísimos más poderes, has muchísimas más clasificaciones, peor al final de cuentas éstos son los que parecen que son los más importantes y los que de alguna forma pueden englobar a los demás"

De alguna forma si la Constitución es el estatuto jurídico del poder, y regresando a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la declaración francesa y el artículo 16, decía " Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni determinada la separación de poderes, carece de constitución". Pareciese que en estatuto jurídico del poder esta en dos aspectos, la parte de que haya derechos fundamentales reconocidos, garantizados, etc, y la parte de que haya toda una regulación, una reglamentación de la división de poderes.

Sigue sin duda alguna la parte de los poderes privados, están regulados ya en las constituciones y en nuestras leyes, pero mientras el poder público que es el poder político esta regulado, un 90 por ciento, los poderes privados pareciera que están regulados solamente el 10 por ciento.

En el caso de que los que tengan poder político y poder económico coincidan no es una derrota ni debemos pensar que ya no se puede hacer nada, no porque al interior de cada sector pareciera que en cada uno podemos encontrar las grupos, es decir, los intelectuales no todos están a favor del capital, no todos están a favor de Fox, hay grupos, o no sólo hay medios de información, que todos están a favor del Presidente, etc. Sino también hay canales de televisión alternativos o noticieros alternativos o locutores en el radio, hay posibilidades para buscar vías y la Cámara de Diputados debe ser un primer lugar donde, de alguna forma de repente parece que hace eso, lo malo es que también da la impresión de que, después de aclarada la situación, cambian el sentido.

También en poder político debe tener, creo yo, algún margen de negociación frente a otros poderes, como en algún momento un país pobre tiene un cierto margen frente a un país rico.

Poniendo un poco más de énfasis en la cuestión de la división de poderes, por una parte se encuentra una competencia horizontal de Poder Legislativo - Ejecutivo - Judicial y por otra parte la competencia vertical que es Federal - Local - Municipal, y por último la parte temporal es decir de ponerle tiempo, ponerle límites.

**Curso de Técnica Jurídica.
Sesión del 16 de mayo del 2002
Clase 5/6**

El papel que juega la relación de derecho y poder, en buena parte es de colaboración y en otra se puede ver como de limitación de uno sobre de otro, refiriéndonos al fenómeno mexicano, anteriormente existía una estabilidad política, con una inestabilidad jurídica o al menos constitucional, en la actualidad quizá sé esta del otro lado, es decir que predomina una inestabilidad política con mayor estabilidad jurídica, lo que deja ver que el derecho y poder a veces uno funciona como el acelerador y el otro como el freno. Hay veces que invocamos al derecho para hacer cosas y otras veces para frenarlas, o al revés a veces invocamos al poder para hacer cosas y otras para frenarlas.

Esta relación está constantemente oscilando en funciones de controlar, de frenar, de limitar, de ejercerse o de abusarse, etc. Haciendo énfasis en la división de poderes, como la mejor o una de las mejores formas de limitar el ejercicio del poder.

Una división horizontal del poder, donde el Ejecutivo frene o limite al Ejecutivo y el Legislativo frene o limite al Judicial, y el Judicial al Ejecutivo, son temas de gran interés en los que debemos trabajar para mejorar la relación de poderes, poniéndolos en un plan de complementariedad. El aspecto de la división de poderes puede estar un poco desvirtuado, esos argumentos de separación de poderes, históricamente fueron utilizados para proteger al monarca, al Ejecutivo, frente al Legislativo.

Un ejemplo de cómo en nuestro sistema, más que división de poderes, se esta en una concepción de separación de poderes, es concretamente en el formato del Informe de Gobierno del Ejecutivo Federal. Esta es una ideal muy rígida de separación de poderes, donde ningún poder debe intervenir en los otros, no se puede concentrar el poder en más de uno de estos poderes, en una sola persona o corporación. Lo que sucede sólo cuando así conviene, por ejemplo en el caso del Presidente, puede concentrar o concentraba en su persona cuestiones legislativas, cuestiones ejecutivas y cuestiones judiciales, característica del presidencialismo mexicano en el que el Presidente tiene tantas funciones legislativas.

Primero, tiene derecho de iniciativa, segundo, derecho de veto y dentro de esa parte él es quien manda promulgar y publicar, en ese sentido y desde el punto de vista legislativo, él ya invade bastantes aspectos, por otra parte tiene la facultad reglamentaria la que se ha desvirtuado porque permite que él haga lo que quiere.

Por otra parte el Poder Judicial, que es de todos sabido que antes de la reforma de 1994, quién designaba a los jueces y a los ministros de la Corte era el presidente, con el proceso de que el Senado los ratificaba, pero esa ratificación era por un Senado que era del mismo partido que el Presidente.

Si algo ha faltado ha sido una verdadera división de poderes, que hemos tenido algunos rasgos de separación de poderes, pero mal entendidos en este esquema.

En la otra parte del esquema de división de poderes vertical, es decir federación, o nivel federal, nivel estatal y nivel municipal, en lo que hay que trabajar es en dejar muy claro de cuáles son las competencias de cada quien.

Las controversias constitucionales, son un mecanismo muy acertado para que cada ámbito de atribuciones sea respetado y vigilado.

Algo que es clave o central, es el que tengamos o separemos que los cargos de senador, diputado son limitados, que duran en su encargo seis y tres años, si es presidente municipal que dura en su encargo seis años, o gobernador o presidente, pero que se sepa eso de antemano.

La idea de la reelección no es algo que en un momento dado ataque la división de poderes, porque estaría el plazo: es decir si un diputado dura en el encargo tres años y es reelecto podrá ser reelecto por otros tres años pero también como parte del argumento, no sería conveniente que los diputados se quedaran eternamente. Sería una postura moderada de atenuarlo y limitarlo, al introducirle como limitante un máximo de nueve años consecutivos o doce consecutivos, es decir limitar la posibilidad de cuántos años podría estar en una Cámara y que quizá tampoco se valga pasar de una a otra. Como en el caso de los legisladores de representación proporcional que sin ser electos por el pueblo, pasan de una cámara a otra y van y vienen, lo que resulta más criticable ya que no bastaría con limitar a los que resulten electos por mayoría sino también tener una precisión conforme a qué hacer con los de representación proporcional.

Hay otra parte que se refiere a la cuestión de la división social o la participación social, en donde se tendrían que dar más espacios para que la ciudadanía participe, dar más posibilidad de que los organismos no gubernamentales tengan voz en presentar demandas es otra parte, de crear una división de poder en que no nada más sea del poder de la sociedad política, sino también que haya una división de poderes o de ejercicios de poderes a nivel de la sociedad civil.

No nada más en nivel de Ejecutivo, el Ejecutivo Federal, sino en un nivel mucho más amplio; horizontal, vertical, temporal, inclusive social, como esos órganos autónomos como la Comisión de Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral, pues parte de esos órganos autónomos, pues parte del argumento era que hubiera participación más social, más ciudadana.

Las fuentes formales y las fuentes reales, una fuente real quizá pudiera ser Carlos Slim en México, no es ningún legislador, ni juez, como fuente formal no lo tiene, pero si tiene ese acceso a los canales para acercarse a unos cuantos diputados o a unos cuantos senadores o a los líderes de una fracción partidista, a los líderes de otra, y explicarles las conveniencias de tales o cuales cosas y convencerlos. Es decir no siendo una fuente real, lo único que tiene que hacer es que una fuente formal lo pueda apoyar.

Ha habido fuentes reales ya en el pasado, que podríamos pensar en ellas como fuentes históricas, a las que recurrimos frecuentemente. Por ejemplo cuando recurrimos a la exposición de motivos de tal ley, se dice tales o cuales cosas, en ese sentido la exposición de motivos es una fuente histórica, aunque no siempre por que en las exposiciones de motivos no siempre tiene claridad.

Ha habido de alguna forma algún tipo de fuente real, algún hecho histórico, algún documento que en un momento podemos rastrear ahí cuales son las causas reales, los intereses materiales que dan lugar a una reforma, a una ley etc.

Para nuestros efectos nos interesan las fuentes formales, no olvidando que atrás de esa fuente formal hay una fuente real o en cierto esquema podemos encontrar una fuente histórica.

Tenemos básicamente tres grandes fuentes y una cuarta como subsidiaria. La primera; en nuestro país hemos tenido una tradición muy legalista, en el sentido de que tenemos el pensamiento de referirnos a que "la ley soluciona los problemas, "hay que crear leyes"

No es la aplicación, no es la implementación, ni cambiando leyes con lo que se solucionan problemas, eso es un pensamiento falaz, pero ese ha sido buena parte de nuestro razonamiento. Sin duda hemos pecado demasiado en confiar en la ley y en ese sentido en el proceso o procedimiento legislativo.

Una segunda fuente es a través del proceso jurisdiccional o jurisprudencial, refiriéndonos a en las soluciones judiciales y muy especialmente a la jurisprudencia.

La cuestión de las resoluciones judiciales, las opiniones de las cortes, de los órganos jurisdiccionales sobre todo la Suprema Corte, en cuanto tenemos una serie de lagunas, de contradicciones, tiene que entrar a solucionar esas lagunas, esas contradicciones y en un momento dado un pronunciamiento que haga la Corte o el Poder Judicial, será vinculatorio para el resto del poder Judicial.

De alguna forma ya es una fuente del derecho y queda vigente para todos los demás, todavía no queda en un nivel obligatorio para los ciudadanos invocarlo,

pero por lo menos, para las Cortes, para así conocerlas, las jurisprudencias que sean aplicables.

Una tercera fuente de derecho sería lo que podemos identificar como una especie de proceso consuetudinario, lo conocemos como costumbre, usos y costumbres, la costumbre quizá es por un lado, desde Roma, implicaba dos elementos, una *invenerata* constante, práctica de uso costumbre, pero que sea reiterada o sea, que no haya lugar a dudas, esa es la práctica constante, reiterada, *invenerata*, y por el otro lado, no es cualquier uso o costumbre el que cuenta, sino aquellos que tenemos una opinión de que son jurídicamente necesarios “*opinium juris, necessitatis*” la opinión son jurídicamente necesario y la *invenerata* consuetudo idea de una repetición reiterada.

Con relación a las costumbres, sin duda alguna, sobre todo pensando en ese esquema de la materia indígena, que es necesario tener que reconocer que no todo es la cultura occidental en un país como México, donde tenemos una composición pluriétnica, hay que tomar en cuenta forzosamente los usos y costumbre de esas comunidades o pueblos indígenas, incorporándolos claramente.

En el esquema de las costumbres desde Roma también, se manejan que puede haber costumbres *secundum lege*, es decir que secundaban lo que decía la ley. La ley dice una cosa y la práctica y lo que cree la gente coincide con lo que dice la ley.

Hay otras que las podemos caracterizar como *prate lege*, es decir que va más allá de lo que dice la letra de la ley, en una parte coinciden con ella pero la costumbre puede ir un poco más adelante.

Debemos destacar que también puede haber costumbres *contra lege*, donde entran buena parte de estos usos y costumbres indígenas que pueden ir inclusive en contra de lo que dice la ley, por supuesto aclarar muy bien conque criterios, que cuando la costumbre indígena vaya en contra de lo que dice la ley deba prevalecer la costumbre y uso indígena interior de esas comunidades.

Cuando la costumbre dice lo mismo que la ley, es una afortunada coincidencia, cuando dice algo más de lo que dice la ley, eso es la función que típicamente le hemos dado a la costumbre donde la reconocemos. Pues si la ley no complementa lo que dice la ley no nos afecta, va un poco más allá, precisa algunos aspectos.

Si los usos y costumbres van en contra de lo que dice la ley, no siempre quiere decir que la ley esta bien, no sólo para algunos grupos marginados, para grupos alternativos, sino también inclusive cuando por ejemplo en el Artículo 130 constitucional, cuya reforma fue en el 92, decía que todas las ceremonias para los

efectos tienen que realizarse al interior de los templos llamados para esos efectos iglesias, y pasaba que todos los 12 de diciembre peregrinaban de un lado a otro, entonces ahí, era una costumbre contraria a la ley, y tan es así que en su momento se tiene que cambiar la constitución, por que es contraria a lo que pasa todos los días.

Pero pueden haber costumbres contrarias a las leyes, como en el caso de los linchamientos, que ya se ha vuelto regla general, reiterada, inventerata, etc. Si les preguntamos a esos grupos que linchan, ellos creen o ellos argumentarían que están actuando de manera jurídica, tomando la justicia en sus manos, pero que ellos podrían quizás hacer algún tipo de argumento de porque lo están haciendo así.

En nuestro país la ley se encuentra en un pedestal, y la jurisprudencia reducida a una función secundaria, supletoria de la ley, de precisar algunos puntos y de alguna forma en ciertos casos, cuando hay una laguna, si se le deja un poco más de apertura a las jueces para que ellos colmen la laguna y entonces en un momento creen derechos y una jurisprudencia etc.

En el caso del proceso consuetudinario, si la jurisprudencia tiene un segundo lugar, los usos y costumbres tienen el tercero y mucho más abajo, por ejemplo si no todos, si algunos de los usos bancarios y mercantiles. Por otro lado, debería ponerse más atención a los usos y costumbres de los pueblos indígenas.

En México se le da primacía al proceso legislativo, en tanto en los casos de los países anglosajones, como Inglaterra y Estados Unidos, se da una primacía al procesos jurisdiccional.

Es inconveniente tener una edición tan rígida de la ley y de la jurisprudencia, tenemos que aprender a verlas como complementarias, ya que en el proceso de aplicarlas no es una cuestión tan mecánica, sino que entran a un proceso en el que los jueces tiene forzosamente que interpretar, utilizando los diferentes métodos que existen, el literal, el exegético, el sistemático etc., para que se pueda pasar a la aplicación. Pero al interior de esos procesos, en algunos casos nos encontraríamos, que no tenemos una norma exactamente aplicable al caso, entonces tenemos la necesidad de proceder a crear una nueva norma, este procedimiento es llamado el de integración. Es decir a partir del derecho existente y de las normas previstas y los casos si previstos, tenemos que integrar derecho o crear una norma aplicable para un caso no previsto.

En términos generales la integración es un proceso que parte de analogías, en las cuales podemos pensar o hablamos de analogía legis, cuando tenemos una norma en una ley, lo que tenemos que hacer es crear e integrar por analogías es la ley aplicable al caso no provisto, pero inclusive queda un supuesto en el que no tuviéramos nada de donde tomar los supuestos, y que tuviéramos que integrar, en

ese sentido la analogía no es con la ley sino que es con la analogía juris, que se va al cuarto nivel y es el argumento de los principios generales del derecho.

En algún momento dado si el juez no tiene materia prima de cómo decidir y no encuentra analogías, en esos casos extremos el juez tendrá que resolver y tendrá que proceder a integrar y a actuar casi como si fuera un legislador, de todos modos no es que él cree derecho de cero, sino que va a tener que hacer analogías conforme a los principios generales del derecho y razonar cual es el razonamiento a aplicar.

En buena parte del proceso del derecho, tenemos dos procesos el de interpretación y el de integración, y quedan de forma muy paralela, pero sobre todo lo que nos da la ideal que hay que recurrir en algunos casos a los principios generales del derecho.

Considerar a la doctrina como fuente formal de derecho es un error, lo que pasaba es que en Roma en alguna época, la doctrina se consideraba fuente del derecho, pero porque el Rey o el Monarca delegaba en ciertos juristas la facultad de hacer leyes, no por que lo diga Burgoa es derecho, podría decirlo bien y convencernos, pero no necesariamente porque lo diga él, es derecho. Es una buena opinión doctrinaria, etc. Podría ser en ese sentido más bien una fuente real más que una fuente formal.

Cuando hablamos a veces de principios generales del derecho también nos referimos a la equidad, que serán una parte de los principios generales del derecho. Debemos tratar igual a los iguales, desigual a los desiguales y aplicar el derecho al caso y a la persona concreta.

Frente a esos proceso de interpretación e integración, también mencionaríamos el proceso de reforma a la Constitución, que sería otro esquema, otro mecanismo, es muy parecido al procedimiento legislativo, lo único que tiene es que conforme a un principio de reforma dificultada de la constitución, tiene algunas notas extras. Concretamente lo relativo a las dos terceras partes de los votos de diputados y senadores presentes y la mayoría de las legislaturas de los estados.

Al interior del proceso legislativo, tenemos diferentes fases, sobre todo la primaria, que inicia con el momento en que se presenta la iniciativa.

La Constitución, en el artículo 71 señala, quienes tiene derecho de iniciar leyes y nos dice básicamente que tiene tres o hay tres posibilidades: Que se presente una iniciativa por el Presidente de la República; los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y Legislaturas de los Estados.

Una primera nota, sería ¿ a quien más en dado caso sería interesante que contempláramos en este artículo? Quedaría como cuarta fracción, al Poder Judicial, respecto a su Ley Orgánica a través del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuya reforma sólo se les daría la posibilidad para cuestiones internas de la propia Suprema Corte. Suena lógico si además consideramos que son ellos los que todos los días tiene que ver con las leyes, pues ellos seguramente sabrían dónde están fallando.

No necesariamente se tendría que limitar esa facultad, lo que se quiere dejar ver es que relativo a su Ley Orgánica, suena como para garantizar su independencia.

Los contra argumentos, es que sería una barbaridad dejarles iniciativa a ellos por que la tenían los legisladores y que sería, en un momento dado una invasión de esferas, el otro contra-argumento es que en un momento dado si se les diera esa facultad, los jueces serían como "juez y parte" porque ellos mismos hicieron la ley.

¿ Quién más faltaría de tener facultad de iniciativa?, la iniciativa popular, de la que decíamos que quizá habría que ponerse muy preciso que porcentaje, en que materias, etc. Por supuesto que no podrán en materia de fortalecimiento del Poder Judicial o de la Ley Orgánica, porque quedan fuera de su ámbito, pero habría que pensar en qué materias podría haber iniciativas populares.

La Asamblea Legislativa, es una legislatura, técnicamente no de un estado, el Distrito Federal no es un estado, pero si es una parte integrante de la Federación, y como tal es igual a las de las otras partes integrantes. Si tiene las funciones legislativas y si es parte de la Federación, debe estar en igualdad que las otras. En el caso de las reformas constitucionales nunca se le solicita su aprobación. En el nivel de iniciativas si se le han admitido iniciativas, la más reciente es la del Fortalecimiento del Distrito Federal, por lo tanto si cuadra dentro del término Legislatura de los Estados para el proceso de iniciativa, tiene también que cuadrar para el término legislatura de los estados, para el proceso de aprobación de una reforma a la Constitución.

Independientemente de los nombres que se le dé, es una legislatura, es una asamblea legislativa, deliberativa, acotada si quieren, pero es una asamblea a fin de cuentas, como parte integrante de la Federación, tiene el mismo derecho para estar participando en esos procesos.

Un segundo punto es la exposición de motivos, de manera uniforme todas las iniciativas tiene que tener. El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos no nos dice si tiene que ser un párrafo o si tiene que ser la mitad o más de la exposición de motivos y lo mínimo de la reforma. Si se requiere de alguna forma que nos expliquen por qué la procedencia

de esa reforma, la conveniencia, la necesidad etc. Que es un poco esa parte de invocar factores reales.

Los pasos subsecuentes del proceso legislativo son la discusión, la aprobación, la sanción, la promulgación, la publicación y la iniciación de vigencia o entrada en vigor.

El artículo 71 nos dice que todas las iniciativas pasarán a Comisiones, y que las que presenten diputados o senadores, se seguirán el reglamento de debates. El 72 nos precisa y aclara a que hay dos cámaras un de origen y otra revisora y pueden ser indistintamente con la salvedad de todo aquello que tenga que ver con empréstitos, contribuciones, tropas que es materia que forzosamente tiene que pasar primero por la Cámara de Diputados como Cámara de origen.

La Cámara de Diputados en principio supone que representa al pueblo, en tanto que la de Senadores a las entidades federativas.

En el proceso de discusión y aprobación, lo que se hace es tener etapas sucesivas de discusión y aprobación, primero en la cámara de origen y luego en una segunda cámara la de revisión.

Al interior de cada una de ellas, primero tiene que discutirse y luego aprobarse, y así en la otra cámara. Al interior de cada una de ellas primero pasa a comisiones, donde se discute y se aprueba y después para al pleno donde se discute y se aprueba.

La sanción es hacer o no hacer las observaciones, es el ejercicio o no del derecho de veto, y en si momento ordenar que se publique la reforma, la promulgación es la orden de publicación, y sería el acto de que aparezca publicada en el Diario Oficial de la Federación, la vigencia es a partir de la fecha que indica el Diario, que puede ser al día siguiente de su publicación o en una fecha determinada.

¿Quién hace las iniciativas en este país?. Tradicionalmente era el Ejecutivo ahora podemos reconocer o admitir que ya esta permeando e inclusive parecerán que son mas las presentadas por el Legislativo.

La eficiencia terminal de las iniciativas del Presidente era del 100%, la eficacia termina de las de los diputados y senadores, están muy bajas 10%, de cada 10 iniciativas se aprueba una o menos.

Cuando se distribuyen o se envían a las comisiones, se mandan a dos o tres comisiones, la reglamentación da cinco días para emitir el dictamen, eso es imposible, y es donde se requiere hacer una reforma en ese sentido modificar el artículo que lo reglamenta.

Lo otro es ver la posibilidad de no enviarlas a tantas comisiones, porque hay veces que se mandan a cuatro o cinco comisiones.

Otro punto modular, es el problema del periodo de sesiones, sin duda alguna es necesario alargar los periodos de sesiones, lo que es un problema no de técnica legislativa es mucho más político.

Otro asunto sería lo del servicio civil de carrera, es necesario profesionalizar a los legisladores y para ellos la reelección, no sólo es profesionalización sino también implica una mayor vinculación por que ellos se someterían a que la gente vote por ellos después, quedando más ligados convenciendo con su trabajo diario.

Con relación a la reelección, parece criticable pero junto con esta se debería reducir el número de diputados y senadores, ampliando los recursos destinados a toda el área de apoyo parlamentario, a gente que colabora en comisiones.

Curso de Técnica Legislativa
Sesión del 21 de mayo de 2002
(Clase 6/6)

Estamos comentando aspectos generales sobre las reformas para fortalecer al Poder Legislativo. Algo de lo primero que salió fue la cuestión de los periodos de sesiones, y concretamente en la propuesta del PAN veíamos que era ampliar ambos periodos a tres meses y medio el periodo que empieza cuando no entra el Presidente en funciones, de septiembre al 15 de diciembre, y a 4 meses, de septiembre al 31 de diciembre, en el año que entra en funciones.

El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año, básicamente cuatro meses.

El segundo periodo –dice la Exposición de Motivos- debía ser también de cuatro meses, aunque en la *Gaceta Parlamentaria* dice 30 de mayo, dejándolo otra vez en tres meses; debería haber dicho 30 de junio. A mí me impactó que la Exposición de Motivos dice una cosa distinta de la *Gaceta*, aunque yo sé que pudo haber un problema a la hora de imprimir ésta, pero también pude ser que desde la propia iniciativa haya venido mal hecho el proyecto. Pero entonces esa parte de cuatro meses de receso, en los que además queda la posibilidad de convocar a periodo de sesiones extraordinarias.

Ese modelo de ampliar un poco más los periodos no me parece tan malo, pero quizás si fuera de cinco y cinco, y dejar los dos de verano en medio. Lo del periodo de sesiones se relaciona con el trabajo en comisiones. ¿Cómo afectan aquéllos a éstos? Mi preocupación es que me da la impresión de que el trabajo en comisiones queda ligado al periodo. Habría que pensarle si tendríamos que desligarlo, porque éste sí puede empezar al primer día de las sesiones, pero tiene que acabar diez días antes del último día para las votaciones, por decir algo.

Tendríamos que revisar bien cuáles serían sus funciones, y si tiene que estar tan circunscrito por la cuestión del periodo de sesiones. Yo sé que aquí me van a decir que no los haga trabajar los otros meses, porque con los que tuvieron que trabajar fue suficiente.

Aunque está planteada la obligación de seguir teniendo reuniones cuando menos una vez al mes, mi duda es si con eso basta, y también la parte que hemos visto, de que es tan dispar el trabajo entre las propias comisiones. Por ejemplo, eso de fortalecer al Poder Legislativo me parece que no debe depender del periodo de sesiones, sino que debería estar instalada permanentemente. ¿Qué periodo

tenemos para revisar algo que es bastante trascendente? El trabajo de comisiones se mueve más independientemente de lo que yo pensaba, pero habrá que ver si se trabaja un poco más en eso.

Quería “soltar” algunas ideas de la iniciativa para que lo fuéramos pensando, tenemos al rato que aprobarlas, que discutir las.

Creo que quedó muy claro quiénes tienen derecho a iniciativa, artículo 71 de la Constitución: el Presidente de la República, los diputados y los senadores al Congreso de la Unión, y las legislaturas de los estados.

Básicamente hacíamos el ejercicio de presentar iniciativas, y cada quien tendría en su momento que decir en su calidad de qué lo hace: Presidente de la República, Diputado, Senador –no hay diferencia entre un diputado de representación proporcional y uno de mayoría, eso no es problema-.

La cuestión de las legislaturas de los estados: yo pertenezco o vengo en nombre de la legislatura del estado tal, y presento tal iniciativa. Para los efectos del 71, al menos en ese sentido sí se le contempló como una legislatura estatal, la parte de la presentación de iniciativas está muy clara en cuanto a quiénes tienen derecho, y simplemente con fundamento en el artículo 71 presento mi iniciativa y ya.

En las iniciativas hemos encontrado que siguen siendo muy dispares: todas traen un paquete muy uniforme y han agarrado una forma en que la exposición de motivos es muy amplia, y la reforma a veces muy concreta. Pero sí se ha vuelto la regla general una exposición de motivos muy desarrollada, que especifica varios puntos, al grado de que, por ejemplo –ahora lo mencionaba- esta exposición de motivos hablaba de tres meses y medio, cuatro meses, y a la hora de pasar a la ley, a su proyecto de iniciativa, ya no los contemplan, ya no están expresos.

¿Qué deberíamos hacer? Imagino que alguien en una sesión dirá que se les brincó la exposición de motivos contra el proyecto y que se tiene que adecuar. 30 de junio. Quisiera que vieran cómo ése es un problema de técnica legislativa. No podemos decir algo en la exposición de motivos y algo diferente en el proyecto de iniciativa.

Este caso no fue el único, también tenían el problema de cuando dicen muy claramente en la Exposición de Motivos que la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos se tienen que presentar a más tardar en noviembre, y quieren bajarlo al 15 de octubre, pero a la hora de ponerlo en el proyecto de ley otra vez dice noviembre. ¿Por qué no podemos ser congruentes con nuestra exposición de motivos y el proyecto de iniciativa?

Quisiera destacar la importancia que se le ha dado a la exposición de motivos, aunque en el fondo lo que se va a discutir es el proyecto. En la exposición de

motivos podemos decir muchísimas cosas, que pueden ser muy inconsistentes con lo que estamos haciendo en la iniciativa.

¿Se acuerdan cuando hablaba yo de las fuentes formales del Derecho? El procedimiento legislativo es una fuente formal; lo que digan los legisladores, eso será, y a la hora de recurrir a las fuentes materiales, podemos recurrir a la exposición de motivos, pero tenemos que ahí no siempre tendremos una voluntad, una expresión clara de cuál era el sentir, de en qué sentido se querían pronunciar.

A mí me entra la duda de si quiere o no el PAN hacer estas reformas; quiero creer que sí, que “se les barrió” y que fue un problema de técnica legislativa, aunque algunos dirán “plan con maña”.

Varias cosas llamaron mi atención de la Exposición de Motivos: el PAN se pronuncia por un sistema presidencial, de equilibrio de poderes, federalista, municipalista, democrático y constitucional. Yo me hubiera quedado con que dijera sistema democrático y constitucional, porque tenemos el problema de un sistema presidencial, de equilibrio de poderes, federalista, municipalista, etc., eso es una nota.

Justifica o explica un poco de mi interés por, primero, hablar de democracia, y luego de Constitución. Creo que sin duda alguna en nuestro país hace falta no sólo esa parte de consolidar la democracia, las instituciones democráticas y la cultura democrática, sino hacerlo a través de un sistema constitucional real, y no lo que hemos tenido.

Vamos a seguir en general con los rubros y posteriormente regresamos al procedimiento. Dicen ellos: “reelección inmediata de legisladores”, argumentos con los que desde su punto de vista se profesionalizará a los legisladores. Yo soy un poco de esa idea, y de alguna forma son muy consistentes; no nada más es profesionalizar a ellos, sino también a la gente que colabora con ellos.

La cuestión del Servicio Civil de Carrera dice: “Servicio Legislativo de Carrera para la Profesionalización de los Empleados”. Una ventaja colateral que le veo a la reelección inmediata de los legisladores es que el legislador no está buscando los favores del Partido. Si yo ahora, México, D.F., a 2002, soy Diputado, no estoy buscando los favores del electorado, sino los de mi Partido, para que en el 2003 me manden de Diputado Local, o me reincorporen a la Administración Pública, o para que me manden como candidato a Gobernador de mi Estado.

Decía yo que de alguna forma le veo esa ventaja colateral a la reelección inmediata de legisladores, en el sentido de que la decisión final deja de ser partidaria o que nada más se decida al interior de los partidos, sino que el futuro de cada quien –estoy pensando concretamente en los legisladores- no dependa de los favores del Partido, sino de los del electorado.

De alguna forma ya algunas de estas decisiones equivocadas de partidos, denominadas candidatos para gobernadores de Estado, y que alguien más se va por la vía libre y agarra el apoyo de otro Partido y les gana la contienda, ya deja entrever que los partidos van a tener que ser muy cuidadosos en eso; pero aun así subsiste la posibilidad de que alguien se quiera “trepar” en el Partido, en la cúpula.

Otra vez no estamos viviendo en una democracia o en un sistema de méritos, en una “meritocracia”, sino en una “partidocracia” donde lo que cuenta es estar bien con la cúpula del Partido.

Esa parte de alguna forma me da la idea de que hay una mayor ciudadanización: otra vez le devolvemos algún poder a los ciudadanos, al menos el poder efectivo de decir quiénes van a ser sus legisladores, y eso garantiza o promueve una mayor independencia de los representantes en relación con los partidos políticos, al quedar más vinculados a los electores.

Las exposiciones de motivos algunas veces pueden ser muy aburridas, pero en ocasiones se vuelven interesantes. Muchas se van por una serie de aclaraciones: “cuando decimos esto no queremos decir esto otro” El ejemplo típico: la reforma en cuestión de materia indígena decía: “no queremos construir fuero especial indígena; no queremos que se entienda que va a haber un territorio al interior del territorio nacional; no queremos ...” una serie de aclaraciones.

Ahí habría que ver que queda abierta la posibilidad, por lo menos para los presidentes municipales. Yo tengo la impresión de que no sería mala idea, a ese nivel y con alguna limitante, como en el mismo caso de reelección de legisladores, de hasta un máximo de tantos periodos, precisamente por todas esas sospechas de caciquismo que luego nos brincan.

Creo que ese era el punto, cuando alguien diga que va a sacar la reelección del Ejecutivo, ya que los legisladores hicieron la reelección de legislativos. Alguien ya prevé; puede uno regresar a la exposición de motivos y decir: “en ningún momento quisiéramos abrir la puerta para que se hable de ese tema, que será un tabú o una cuestión de nuestra historia, que la revolución mexicana se inició precisamente contra eso, que es más o menos lo que dicen aquí. Ya será cuestión de entrarle a otro nivel de argumentos.

¿Qué dice nuestra Constitución en lo tocante a la reelección? Únicamente que no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Reelección, en principio, sí hay, lo que sucede es que hay una limitante que dice que no sea mediata; aquí el punto es abrirla a una reelección inmediata, si lo hacemos, habría la posibilidad de hacerla limitada o ilimitada, como de alguna forma está mediata. Como está ahorita es ilimitada: ¿cuántas veces puede ser uno Diputado o Senador? Las que sean.

Las posibilidades. En este caso concretamente estamos hablando de reelección inmediata, y además la propuesta es limitada a que los diputados puedan ser reelectos por tres periodos consecutivos más y los senadores nada más por uno; en ambos caso el total suma 12 años.

Tenemos un problema que no resuelve la iniciativa, y que me parece todavía más grave. De nada sirve que hagamos esto, si no atacamos el otro aspecto. Hay muchos legisladores que son reelectos de manera inmediata; no son reelectos para la misma cámara ni para el mismo nivel, sino que pasan de una cámara a la otra, o de un congreso federal a uno local.

Estamos hablando de la reelección de manera expresa y de una reelección tácita; me parece que ese punto también habría que cuidarlo, y la cuestión hablaba de reelección inmediata para el periodo. No aclaraba que si uno es Diputado o Senador, no puede brincar al otro, y dijeron "como no soy de una o de otra, no tengo problema y puedo repetir al siguiente periodo.

Pero imaginemos en este caso la forma de darle la vuelta a la reelección inmediata y limitada: sería de dos periodos en una cámara y dos en la otra, uno, dos, y seguimos. Así se desvirtúa la propuesta de que al final de cuentas en algún lado aparece en la exposición de motivos que se fortalezca el crear cuadros y relevos.

Por supuesto que hace falta ponerle una nota que indique que no se podrá pasar de una a otra y, en dado caso, se seguirán y no podrán ser legisladores de manera consecutiva por más de 18 años, por decir algo.

Ahí hay un problema, porque necesitamos tomar en consideración este fenómeno; vamos a estarle dando vueltas brincando del otro lado. Uno de los propósitos del objetivo era que hubiera un mayor movimiento de legisladores, pues se está desvirtuando, si no tenemos el cuidado debido para meterlo ahí.

Un segundo problema es que la iniciativa más o menos toma en cuenta lo de los suplentes, pero luego lo deja medio vago. Les leo cómo lo pone:

"Los senadores propietarios o los suplentes que hubieran estado en ejercicio podrán ser reelectos por un periodo consecutivo. Los diputados propietarios o los suplentes que hubieran estado en ejercicio podrán ser reelectos hasta en tres periodos consecutivos".

Pero ahí bien podríamos hacer una misma oración general y en una segunda meterle que los primeros por un periodo más, y los segundos por tres. Luego dice: "Los senadores y diputados propietarios que hayan sido electos en los términos

del párrafo anterior no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes”.

Yo no veo ningún inconveniente en que en un primer periodo alguien sea Diputado Propietario y para un segundo, Suplente. Entra en funciones, cuenta dentro de ellas; al siguiente lo pueden seguir nombrando suplente, pero se siguen contabilizando sus años de servicio.

Queriendo evitar que en un momento dado alguien, después de sus 12 años, sea suplente y vuelva a correr, porque sólo haría falta que el propietario declinara. Con la otra aclaración ya no sería necesario hacer eso.

Por querer redundar esa disposición para que no pudieran volverse a meter, están dejando a los que pueden haber empezado como propietarios, que en un momento dado vayan como suplentes, siempre y cuando no excedan del juego este de tres periodos. Están siendo reelectos, ya sea como propietarios o como suplentes, hasta en un máximo de tres periodos, entren o no en funciones.

Yo entiendo que si uno va en una fórmula de propietario y de suplente, a uno lo están reeligiendo, aunque sea suplente. La previsión ya está en el primer párrafo. En lo personal, el segundo párrafo me sale sobrando, aunque entiendo que querían evitar ese tipo de estratagemas, artificios para meter a alguien cuando ya no tiene derecho; pero de todos modos está dejando abierta la posibilidad de brincar de una Cámara a la otra, lo cual me parece todavía más grave.

Un segundo nivel en el que también se debería trabajar, y que no lo dice la iniciativa, es: ¿qué vamos a hacer con los de representación proporcional? Porque vamos a pensar que éstos cuentan como reelectos. Si cada seis años o cada tres cuando los ciudadanos fueran a las urnas y volvieran a votar, volvieran a aparecer una vez y otra.

¿Los plurinominales pueden ser electos o no? Debemos entender que en el caso de los de representación proporcional no son reelectos, y en ese sentido no se les aplica esta regla, o bien, sí son reelectos, aunque no por vía directa, sino indirecta, a través de las listas y de la votación; sí entran en un proceso de reelección en donde el Partido tiene que ganar tales votos para que alguien siga reelecto. Entonces de alguna forma podríamos alegar que se le puede aplicar esta misma regla de tres periodos a diputados, y de un periodo a senadores; o sea, doce años, en cualquiera de las dos. Pero aun así yo insistiría en el problema de que a los de representación proporcional todavía los tenemos que amarrar más.

Hay gente que tiene, en representación proporcional, doce años garantizados en servicios, sin haber pasado nunca por un voto directo. Me parece que deberían tener su propio apartado que dijera: “en el caso de los de representación proporcional podrán ser reelectos a través del principio de mayoría”, y de todos

modos computan para los efectos del artículo 59 en este caso, de que nada más por tres periodos consecutivos, etcétera.

Como éstos son los consentidos del Partido, así los dejamos, ya después vemos qué hacemos con ellos. Nuestro sistema todavía es más bien "partidocracia", y eso es preocupante.

Tenemos que precisar esa regla: si la aplican o no a los de representación proporcional, y en qué medida les afecta, o en su caso, a los propietarios y a los suplentes. Aún nos falta mucho por trabajar.

"El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos" y luego viene toda una frase: "Así como las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el funcionamiento del servicio de carrera legislativa, la cual se regirá por los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones". ¿Tiene que constar esto en la Constitución? Yo creo que no.

Quería señalarlo como un problema de técnica legislativa, de dónde nos están fallando las cosas. Otra falla –ya la había mencionado- es que en la Exposición de Motivos cambian las fechas. Viene otro rubro de mayor control, de mayor fiscalización, de crear comisiones de investigación, etc. Habría que profundizarlas un poco más.

Luego, manejan en el 116 una interesante: "Los diputados propietarios a las legislaturas de los estados o los suplentes que hubieren entrado en ejercicios, podrán ser reelectos para el periodo inmediato en los términos que señalan las constituciones de los estados".

A mí me gusta una parte de la idea: que los estados se pronuncien y que lo dejáramos a ellos; pero ya les están imponiendo la parte de reelección inmediata, sin saber si quieren o no; habría que preguntarles primero. Me preocuparía que de todos modos habría que fijar ciertos principios o decir: "con base en los mismos principios que se aplican para los legisladores federales" sin cerrar, que a fuerza tienen que aplicar, entrarle a la reelección inmediata. Sobre todo me preocupa que si a nivel federal optamos por un nivel limitado, no creo que a nivel local, aunque las legislaturas de los estados lo dijeran, otra vez por el temor a los caciques se aceptara la reelección indefinida.

El acierto es que se tiene que hacer algo que les competa precisar a los estados, que ellos decidan si quieren o no y no treparlos desde el centro, por un lado, pero por el otro, si se trepan a este carro de la reelección inmediata de legisladores, tienen que adoptar algún principio limitado, alguna nota.

Para cerrar con la Exposición de Motivos, deseo destacar dos cosas: una es cómo a la hora de hacer iniciativas recurrimos al Derecho Histórico, y concretamente en el caso de la reelección de legisladores tenemos dos referencias históricas: 1) la Constitución de 1917, que disponía que se pudiera dar la reelección inmediata de legisladores, y claramente la no reelección del Ejecutivo; pero fue objeto de una reforma en la que el PRI decidió que para consolidar o institucionalizar el poder no convenía tener la reelección, porque se iban a eternizar los mismos diputados y mejor tenerlo limitado, para tener que repartir el botín cada tres años. 2) 1964, cuando Lombardo Toledano, en el Partido Popular Socialista presenta una iniciativa para que se reintroduzca la reelección inmediata, la cual pasa en la Cámara de Diputados, pero en la de Senadores se queda atorada. Tomen en cuenta que era el periodo en que se habían introducido los diputados de partido en la Cámara de Diputados; se discutió, se aprobó y llegó a la de Senadores, donde no había diputados de minoría, y se quedó estancada.

El otro nivel que me interesaba es la parte del Derecho Comparado. ¿De dónde sacamos la materia prima de nuestras exposiciones de motivos? Buena parte de lo que dicen en otros países, y aquí concretamente lo utilizan para el asunto de la ampliación del segundo periodo de sesiones ordinarias, diciendo que en Alemania hay una asamblea permanente que se reúne y que cierra sesiones cuando lo estima pertinente, y que en Inglaterra el Parlamento sesiona casi durante todo el año. En otros países, como Francia, Italia y España se inclinan por establecer dos periodos de sesiones, fijando en caso las fechas de inicio y cierre de los mismos.

Lo interesante es ¿por qué siempre buscamos a Alemania, Inglaterra, Francia, Italia –todavía a España, lo entiendo un poco más-? Quizás debemos compararnos con los que son más parecidos a nosotros: los países de América Latina, porque ¿se aplicará acá lo que ocurre en Zimbabwe? El ejemplo que decíamos de la Comisión de Derechos Humanos: como el *ombudsman* de Suecia; hay que tener esas figuras, pero que haga las funciones más o menos parecidas, y no estar persiguiendo lo del '68.

Quiero anotar que algunos compañeros, para un puntito de cinco líneas abusan mucho de la exposición de motivos, lo cual a veces ocasiona contradicciones. Al final, se tienen 10 cuartillas de exposición de motivos y un cuarto de cuartilla del punto. Habrá que buscar un punto intermedio.

Regresamos al proceso legislativo, y nos olvidamos de la exposición de motivos. Llega una iniciativa, y en su interior vemos una exposición de motivos; tenemos que alguien la presenta –ya habíamos referido quiénes podrían presentar-, y quizás en un momento dado deberíamos contemplar a alguien más del derecho de iniciativa de leyes. Me parece que por un lado el tema sería iniciativa popular, la del Poder Judicial o aquellos órganos autónomos para darse sus propias leyes orgánicas, que me parecen muy legítimas; me cuesta trabajo pensar en que le diéramos una iniciativa de ley al Poder Judicial, porque sería muy difícil que él

echara abajo o declarara inconstitucional algo que este Poder hizo; podrían hacerlo, pero suena contradictorio.

En su artículo 73 nuestra Constitución prevé: "Todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones".

Entonces, si bien tenemos primero una presentación de iniciativa, ya vimos que de todas las hojas, bastantes van a ser de exposición de motivos, ya la minoría va a ser la iniciativa en sí, tenemos que la Constitución en ese primer párrafo del artículo 72 nos dice que se tendrá que discutir sucesivamente en las dos cámaras. Aquí ya entra la teoría: a la primera le llamamos cámara de origen u originaria, y a la segunda, cámara de revisión o revisora.

Fracción A. Aprobado un proyecto en la cámara de su origen pasará para su discusión a la otra, si ésta la aprobare se remitirá al Ejecutivo, quien si no tuviera observaciones que hacer lo publicará inmediatamente.

Ésa es la ruta fácil, presentamos la iniciativa, pasa a la cámara de origen, se aprueba, entiendo yo que en 50% más uno, pasa a la cámara revisora, si se aprueba pasa al Presidente de la República, quien si no tuviera observaciones que hacer lo mandará a promulgar, es decir, que se publique en el Diario Oficial para que de ahí entre en vigor o inicie su vigencia. Ésa es la ruta fácil, la prevista por esta fracción.

Nos faltaría aclarar que al interior de las cámaras de origen y revisora se discute primero en comisiones y después en el Pleno, pero eso atañe más a la organización interna de las cámaras y a cómo están funcionando entre ellas.

Más adelante una fracción nos dice que puede ser indistintamente cuál es la cámara de origen y cuál la revisora, con la excepción de la Ley de Egresos, del Presupuesto, de los Empréstitos y del Reclutamiento de Tropas. Ésa sería la fórmula simple, la de la fracción A.

Fracción B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de su origen dentro de 10 días útiles, a no ser que corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

Aquí se abre una segunda posibilidad: en el momento en que el Presidente tiene que hacer sus observaciones, si ejerce su derecho de veto se regresa a la cámara de origen.

Tiene una limitante interesante: 10 días hábiles para hacerlo; si no lo hiciera, se entiende que la ley ya está aprobada, aunque él no la mande publicar. Al menos esa posibilidad que teóricamente se maneja de un veto de bolsillo, no existe, porque la propia ley lo prevé, si no lo ejerce en 10 días y no la manda publicar, su derecho de veto entra en vigor, entonces no existe en principio la posibilidad de veto de bolsillo en el caso mexicano.

En Estados Unidos les falta esa regla de los 10 días y por eso dicen que se le puede meter al bolsillo la iniciativa y se manda el veto, en lugar de ejercerla de manera expresa y mandarla a la cámara de origen.

El único problema que se presenta interesante es qué hacemos con eso de que si está cerrado o suspendido el Congreso, entonces dice “al día útil siguiente”. La pregunta sería, si era por una cámara de origen, no está sesionando la cámara, pero sí la Comisión Permanente, hasta que se vuelvan a instalar las sesiones, se entrega. Yo soy más bien de la opinión de que debería existir la posibilidad de entregársela a la Comisión Permanente, porque si no tenemos el problema de la falta de certidumbre.

Pueden pasar cuatro meses y no sabemos si el Presidente va a ejercer o no: “como no estás reunida, todavía estoy pensando si lo ejerzo o no”. Creo que deberíamos ser más precisos y decir si será devuelto al Congreso, ya sea a la cámara de origen o en su defecto a la Comisión Permanente. Ahí habría una pequeña precisión.

C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto con sus observaciones a la cámara de su origen; deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la cámara revisora; si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Nótese aquí, siguiendo el supuesto de que el Ejecutivo hubiera ejercido el derecho de veto, y formulado observaciones, lo regresa a la cámara de origen; al interior se requieren dos terceras partes para que vuelva a pasar en un momento dado a la cámara de revisión, y si esto también la aprueba por dos terceras partes –dice la Constitución- pasa directamente para que el Presidente la promulgue, ya no le dan la posibilidad de formular observaciones; ahí me parece muy claro que le está brincando su derecho de veto, porque le está diciendo que la está pasando por dos terceras partes de ambas cámaras, matando su derecho de veto.

Dice aquí mismo: “las dotaciones de ley o decreto serán nominadas”, pero eso pudo haber estado en cualquier fracción.

D. Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiera hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A, pero si lo reprobare no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

Nótese que dice “la misma mayoría” y “mayoría absoluta”, pero no precisa cuál mayoría absoluta, si 50% más uno, o si dos terceras partes.

Todas las votaciones en un Congreso son de mayorías absolutas. En el nivel de aprobación o no de una ley o de una reforma, lo que sea, no hay más que dos opciones, entonces forzosamente para ser aprobado tiene que ganar una con 50% más uno.

Cabe la remota posibilidad de que hubiera un empate de 50 a 50, entonces tendríamos que buscar una forma de desempatarlos, pero todas sería mayoría absoluta, de los presentes, aquí me parece que está mal decir “mayoría absoluta”, entiendo que querían decir “dos terceras partes”, pero no lo dicen.

Lo habíamos tocado el otro día, “mayoría”, yo entiendo que hay dos mayorías: la absoluta, que es forzosamente 50% más uno, y la relativa, que es cualquier porcentaje, el que gane, gana.

Al interior de la absoluta hay dos notas, una es que el 50% más uno la podemos llamar como simple, y podemos aplicar alguna calificada o compleja en donde requiramos dos terceras partes, 70%, equis porcentaje. De alguna forma ese mismo criterio de simple y calificada lo podemos utilizar en la mayoría relativa siempre, y una calificación de que le digamos, pero para que valga tu mayoría relativa tienes que haber alcanzado al menos el 40%. Creo que esta parte de votación de mayoría absoluta relativa cuenta es lo que cuenta.

Concretamente, en supuestos de si fuera la cámara de revisión la que lo rechazara por completo, lo devuelve a la de origen, la cual si por una mayoría absoluta lo vuelve a pasar, la revisora tendría la obligación de revisarlo y si lo aprueba otra vez por mayoría absoluta, lo pasa al procedimiento normal, si no, se rechazará y no procede. No se puede presentar en el mismo periodo de sesiones.

Aquí otra vez el problema es mayoría absoluta y mayoría, cuando lo que querían decir era una mayoría de dos terceras partes; para que podamos entender que vuelve a pasar, necesitamos una calificación de dos terceras partes, y no nada más de una mayoría absoluta, sin precisarla, y que la cámara de revisión también la aprobara por esas dos terceras partes para que ya pasara al Ejecutivo; ésa es otra falla de técnica legislativa, nuestra fracción D.

E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte o modificado o adicionado por la cámara revisora, la nueva discusión de la cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones sin poder alterarse de manera alguna los artículos aprobados.

Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para los efectos de la fracción A.

El supuesto D era en caso de que se rechazara toda, pero si fuera parcial, sólo hubiera modificaciones o notas, se puede pasar a la cámara de origen y ésta las toma en cuenta y las aprueba como las mandó la de revisora, las regresa o las pasa directamente al Presidente.

Si las adiciones o reforma hechas por la cámara revisora fuesen reprobada por la mayoría de votos en la cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desechara en ésta una revisión, dichas adiciones o reformas, el proyecto en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A.

Si no hay total acuerdo, pasa a revisora, y lo que estén de acuerdo lo pasan y lo que no, en un momento dado se desecha y queda para la siguiente.

Si la cámara revisora insistiere por la mayoría absoluta de votos presentes, todo el proyecto no volverá a presentarse si no, hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobado que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

La redacción y la fracción suena más complejo de lo que en realidad es. Decíamos que la fracción E, mientras la D es en caso de reprobarlo totalmente, la mandan y regresa para que diga si está de acuerdo con las observaciones; si por dos terceras partes lo regresa, tú tienes para poderlo aprobar, pasarlo por dos terceras partes. Si no, se presenta al siguiente periodo de sesiones.

El supuesto E, que contiene varios al interior, parte de que pueda haber un acuerdo en una parte y en un momento dado le formula sus observaciones; si la cámara de origen dice que está de acuerdo con todas ellas, ya directamente nos vamos al Presidente, sin tener que regresar a la revisora. Con las que esté de acuerdo o no, sólo la cámara revisora podrá revisar los puntos de desacuerdo, y si ya se ponen en un acuerdo lo podrán pasar al Ejecutivo, si no, otra vez se pasará al siguiente periodo de sesiones, o si se ponen de acuerdo por mayoría, le pueden

dar otra vez entrada o publicarla con lo que están de acuerdo, y desechar con lo que no.

Ésas son las hipótesis de nuestro procedimiento, pero básicamente el punto donde se puede atorar una iniciativa es en ejercicio de veto, en que ni la cámara revisora ni la de origen lo aprueben.

Lo del veto de bolsillo ya vimos que no cuenta. Si el Presidente no ejerce su derecho de veto en diez días, ya entra en vigor la reforma; si no, hay que precisar más algunos aspectos del procedimiento para que sea mucho más claro, pero ése es otro punto.

Voy a dejar las fracciones F y J para el final; sigo con la G: "G. Todo proyecto de ley o decreto que fuese desechado en la cámara de su origen no podrá volver a presentarse en las sesiones del año", y peor aún si se desecha en el primer periodo de sesiones, no se puede presentar ni en el segundo. Aquí de plano no se puede sino hasta el siguiente año.

H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados (...) cámara de origen y cámara de revisión, cualquiera de las dos, salvo en estos casos en los que será forzosamente la cámara de origen la de diputados. Empréstitos, contribuciones o impuestos y reclutamiento de tropas.

I. Las iniciativas de ley y su decreto se discutirán preferentemente en la cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso, el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra cámara.

Aquí tenemos también un problema de práctica curiosa: ¿qué pasa si se presentó una iniciativa en Senadores y una en Diputados? Suena muy ordenado; como llegó a la de Diputados, empieza a discutirse ahí, ya después, si no se discutió en un mes, la empieza a discutir Senadores. Eso suena muy fácil, pero tenemos todavía los problemas de qué pasa cuando tenemos varias iniciativas. Entiendo yo que todas se acumula, ¿pero qué tenemos si se presentan unas en Diputados y unas en Senadores? Yo entiendo que el esquema tradicional es, recurriendo a los principios del Derecho, primero en tiempo, primero en Derecho. Yo, Cámara de Diputados, fui la primera a la que se me presentó la iniciativa, yo voy a abstraer o a acumular todas las iniciativas, y ya luego te hago llegar mi dictamen una vez aprobado, o en última instancia, quizá no necesariamente tengamos que optar por ese mecanismo, por que se discutan en ambas cámaras. Ahí el problema es a la hora de que llegue una que apruebe primero, entonces ¿la otra se va al bote de la basura o qué va a pasar con la segunda?

Los excesos son “el pan nuestro de cada día” Creo que es un problema que de alguna forma con mejores leyes, inclusive la propia Constitución se podría ser mucho más preciso. Eso se presta para abusos o por lo menos para mencionar que hay al menos dos grandes abusos en ese proceso legislativo; los voy adelantando: uno ha caído en el abuso de los artículos transitorios, los cuales por definición deben transitar y en un momento dado no deben ser permanentes, sino expirar en algún momento, cuando se cumplan las condiciones o términos y quedar sin efecto. Ahí los dejamos como buena reliquia, pero sus efectos terminan, de ahí la idea de que son “transitorios”, no deben ser permanentes. Me parece que eso es un primer defecto.

Un segundo es que en su momento también se había abusado de la fe de erratas, y la Constitución se reformaba a partir de ésta. Se debe ser muy claro en sanciones, responsabilidades de los funcionarios que incurran en esas fallas.

Hay un proceso legislativo extraordinario especial que concretamente me interesa mucho, y cuya regulación también deja mucho que desear, que es el procedimiento de reforma a la Constitución, que en principio está previsto por el 135 de la Constitución.

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes acuerden las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas; pero no nos dice quién tiene derecho a iniciativa, ni cuál es el procedimiento, no nos dice nada más que esta calificación que pone, que básicamente es dos terceras partes de Cámara de Diputados, más dos terceras partes de la de Senadores, más, en otro nivel, dice mayoría y otra vez tenemos ese grave problema de qué quisieron decir con esto.

Recurriendo a una interpretación sistemática, encontramos que en el artículo 72, en la fracción F, dice en la interpretación “reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación”.

De todos modos dice de las leyes o decretos y lo que hacemos es que son decretos por el que se reforma la Constitución, decreto por el que se da ley, decreto...ahí ese punto de que no fuera reformas a la Constitución, sino reformas a la ley, por la parte de los decretos es donde lo jalamos; pero de todos modos si no fuera con este artículo, estaríamos todavía peor, porque no tendríamos de dónde más agarrarnos. Al menos con base en la interpretación a partir del 72,

fracción F, podemos decir que es el procedimiento legislativo ordinario con estas calificaciones, lo que hace un legislativo extraordinario especial.

De todos modos dice de las leyes o decretos y lo que hacemos son decretos “por el que se reforma la Constitución; decreto por el que se da ley”, etc. Ahí ese punto de que no fueran reformas a la Constitución, sino a la ley, por la parte de los decretos es donde lo jalamos, pero aun así, si no fuera con este artículo, estaríamos todavía peor porque no tendríamos de dónde más agarrarnos. Al menos con base en la interpretación a partir del 72, fracción F, podemos decir que es el procedimiento legislativo ordinario con estas calificaciones lo que lo hace un legislativo extraordinario o especial.

Si no están convencidos con esa interpretación, yo en un momento dado tampoco lo estoy; me parece que la laguna es todavía más grave porque no dice nada; entonces vámonos por qué quiso decir esta “F”.

¿Quién tiene derecho de iniciativa para presentar una reforma a la Constitución? Pues los mismos que tienen derecho a iniciativa de ley: el Ejecutivo, el Legislativo, Cámara de Diputados o de Senadores, y las legislaturas de los Estados. De alguna forma sí es cierto lo que decimos de la fracción F; lo mismo que pasa para la formación debe pasar para la reforma y en ese sentido pasaríamos a cámara de origen y cámara revisora.

Lo único que le pedimos es que de entrada, tanto la cámara de origen, como la revisora, diputados, senadores, en el orden que sea, la aprueben con dos terceras partes, para que pueda pasar a la otra cámara, y ésta también tiene que aprobar por dos terceras partes.

Ya teniendo las dos terceras partes de diputados y las de senadores, tenemos que mandarla a las legislaturas de los Estados. Entonces sale de aquí a 32 puntos, todo en lo que cada uno se divide en 4, a 32 puntos. Ahí creo que ya empiezan nuestros problemas, vamos a dejarlo muy simple y evitamos las intervenciones muy rebuscadas para agrandar los problemas.

Por mayoría de las legislaturas de los Estados, quizás podamos todos estar de acuerdo en que no aclara si es mayoría absoluta, simple, calificada; podríamos hacer argumentos para pedir que fueran dos terceras partes del total de las legislaturas, pero creo que la interpretación más tradicional, la que hace más sentido, es pensar en que es una mayoría simple del total de las legislaturas de los Estados son 50% más uno, entonces si son 32, tendrían que ser 17. Ahí estoy tomando en cuenta que la del Distrito Federal sí cuenta también para estos efectos. Dejémoslos 17 sobre 32 ó 16 sobre 31, eso no hace la mayor cosa.

Una vez que tenemos las legislaturas de los Estados, el voto se regresa; todos éstos al Congreso de la Unión o a las cámaras y a la Comisión Permanente, para que haga el cómputo.

Tenemos el problema de que en ese sentido sería mayoría, y para conformarla ¿será necesario esperarnos a que lleguen los 32 o bastará con que cuando tengamos las 17 o las 16 que sabemos es el límite, en ese momento procedemos a la declaración.

Ahí la tarea está un poco dividida; el ejemplo reciente fue otra vez la reforma constitucional en materia indígena, donde no se esperaron a cubrir que regresaron todas, y cuando tenían las 17 la presentaron. Ahí viene una discusión que nos sé cómo vean ustedes: ¿nos tenemos que esperar a que estén reunidas cuando tengamos las mínimas requeridas?, ¿entramos al cómputo y a la declaración de haber sido aprobadas?

Para una mayor legitimidad es necesario tomar en cuenta todos los votos. Ahí el problema es que si se esperaban a más, muy probablemente no sólo iban a alcanzar las 17, sino que iba a quedar muy pareja, iba a quedar de 17, 15; en lugar de garantizar mayor legitimidad hubiera perdido más, porque cuando la hicieron era de 17, 8, que sonaba casi como dos terceras partes, aunque en ese momento tenían un poco más que eso.

Efectivamente se desvirtuaría la naturaleza del órgano revisor de la Constitución, que se entiende que debe mandarse a todos los Estados, y tendríamos que esperar a que éstos nos dieran su aprobación.

Hay quienes en el contrargumento dirían que no necesariamente tendríamos que esperar. Imagínense un Estado que no quiere, detiene indefinidamente al no mandar su sentido o paraliza la reforma; ahí la fórmula sería muy fácil, simplemente tendríamos que poner en la Constitución que tendrá que regresarlas en un plazo tal, o que el proyecto que no se haya regresado en un plazo de tanto, se tendrá por aprobado. Entonces ahí hay otro vacío que tiene la Constitución, pero que en un momento dado también es fácil.

También quedaba la laguna de cómo se debe aprobar al interior de cada legislatura de los Estados; lo curioso de este asunto es el Decreto 152 de Reforma a la Constitución. Pasaron 151 decretos en este sentido sin que nos hubiéramos preguntado por el procedimiento ese.

Estoy de acuerdo en que está mal; necesitamos tener un procedimiento claro de cuál es. La razón era muy simple, con un país, con un presidente de un Partido, con un Legislativo del otro, con legislaturas de los Estados del mismo, ¿cómo preguntarnos si todo estaba aprobado?

Por supuesto que ahorita cobra mayor sentido decir que tenemos ahora un país que refleja mucho más esas divisiones, ¿qué hacemos? Ahí vienen varias posibilidades: decía yo que hay al menos dos a nivel federal y dos a nivel local; una, básicamente que la Constitución diga: "nosotros, desde la Constitución Federal vamos a imponerles mayoría simple, 50% más uno al interior de cada legislatura; mayoría calificada, dos terceras partes.

La otra, es decir, desde la Constitución Federal, y que sean cada una de las legislaturas de los Estados, la que me diga qué porcentaje será el que va a utilizar. Si mayoría X calificada, simple, etc. O si va a utilizar el mismo procedimiento que utiliza para reformar su constitución local, que son más o menos los procedimientos que siguieron estas legislaturas estatales eran o el de reforma a su constitución local o el de aprobación de leyes, y ahí era donde venía parte de la discusión: "no puedes hacerlo con el de leyes, porque no es lo mismo; con lo de constitución local podría ser más aceptable, porque como quiera, es tu reforma constitucional local y tu reforma constitucional federal", entonces, eso todavía se parece más, pero sin duda alguna nos hacía falta tener un procedimiento más claro.

Además de los problemas que preveía o que traía éste de mayoría de las legislaturas de los Estados era esta otra parte: por un lado era del total de las legislaturas, y por otro, al interior de cada una de ellas. Ese artículo tiene esos problemas que son graves.

Otro que se alegaba era que en un momento dado decía que los Estados que no hubieran aprobado, los primeros ocho, entre ellos Oaxaca, que fue el caso más sonado, cómo es posible que los otros 17 que sí la están aprobando, sean Estados que ni siquiera tienen población indígena.

¿Recuerdan que lo habíamos tocado un poco cuando decíamos que si sería conveniente incluir el referéndum popular, para ciertos casos? Porque hay otros en los que queda claro que cuando este tipo de reformas, que sean muy parciales de Estados que sí tienen y Estados que no, no necesariamente tiene que ser aprobado por todos ellos. Habría que ver si ése fue el mejor procedimiento o qué podemos hacer en este caso.

Hay todavía un problema: ¿qué pasa una vez que se devuelve al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente en su caso, y ahí es donde en todo este proceso de las controversias constitucionales en materia de la reforma de la Constitución en materia indígena, hay varias posturas, y se ha vuelto un debate interesante.

¿Qué pasa? ¿se regresa esto? Yo, en lo personal, creo que sí, ¿se regresa al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente? Para que éstos se lo manden al Presidente, aquí la discusión es si tiene o no posibilidad de hacer

observaciones. Tenemos dos opciones: una es que regresa al Congreso de la Unión o Comisión Permanente, y ésta se lo hace llegar al Ejecutivo, para que éste –ahí se abren las dos posibilidades- ejerza o no, haga o no observaciones, y dos, para que lo mande promulgar, publicar directamente.

Aquí hay una pregunta: ¿de alguna forma hay quienes esas dos terceras partes de la cámara de origen, cámara revisora, más la mayoría de las legislaturas de los Estados, han equiparado todo ese procedimiento, todo este paquete, a una especie de constituyente, a lo que en la doctrina llaman Constituyente Permanente.

La parte de la doctrina que sigue a Cash Mill, Karl Lauren Stain (*sic*) y en México a Tena Ramírez, eso es buena parte del argumento, ése es un poder constituyente, un poder que está encima de los poderes constituidos, no puede ser que un poder constituido le eche abajo algo a un poder constituyente.

El debate está ahí; en lo personal, soy de la opinión de que sólo hay un constituyente: el originario, el convocado *ad hoc*. En ese sentido soy contrario a la ortodoxia, porque esto no es un constituyente, es un poder revisor de la Constitución que se integra no por poderes constituyentes, sino por poderes constituidos.

La falacia de la Cámara de Diputados, de la Cámara de Senadores, de las legislaturas de los Estados es decir que cuando se unen dos o más de los constituidos, ya juntos formaron un constituyente, pero yo no acabo de caer con ese argumento, me parece todavía muy cuestionable.

Siguiendo a Smith, LawenStain (*sic*) que dijeron que para poder tocar la Constitución se necesita un constituyente permanente, sólo de alguien que tenga funciones constituyentes.

La decisión teórica debe ser entre poderes constituyentes, poderes constituidos, y en otro nivel, dentro de estos últimos, poderes revisores de la Constitución. Ahí es como yo lo entendería: poder constituyente, un constituyente convocado *ad hoc*, un constituyente originario. Poderes constituidos: Legislativo, Ejecutivo, Judicial, legislaturas de los Estados.

Y efectivamente, tenemos en un cierto nivel un poder revisor o reformador de la Constitución que se integra, en este caso, como está previsto hoy por hoy, por Cámara de diputados, Cámara de Senadores y legislaturas de los Estados.

Nos estamos desviando un poco de la pregunta original, que era si el Presidente tiene o no derecho de veto. Entiendo yo que parte del argumento era decir que como es un poder constituyente, un poder constituido, no puede hacer algo en contra de lo que es el poder constituyente.

Yo ahí tengo mis dudas de que esto sea un poder constituyente, los veo como poderes constituidos. Ahora, el Presidente tiene derecho a echar abajo algo que hicieron otros poderes; eso podría ser en otro nivel de discusión, pero de alguna forma tiene el derecho para modificar una reforma de ley o una ley. Pues en principio está también modificando lo que hacen dos poderes constituidos.

No necesariamente dos mata uno, por lo menos ese argumento no es el contundente. Entiendo que el nivel de aprobación, el de dos terceras partes, hay quienes podríamos alegar de alguna forma que es semejante a este procedimiento cuando se aprobaron por dos terceras partes, lo mandamos sin que el Presidente pueda hacer observaciones. Pero el problema es que en ningún lado dice eso, sino que la Constitución dice lo contrario.

J. El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones, no puede formular observaciones, no puede ejercer el derecho de veto a las resoluciones del Congreso de algunas de las cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando en la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales. Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatorias, sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

Aquí en ningún lado dice que no pueda hacerlas en relación con las reformas a la Constitución. Siguiendo el Legislativo ordinario y su aplicación al procedimiento de reforma constitucional. Yo les digo mi postura, estoy criticando cómo está previsto esto, no que esté yo de acuerdo con que tenga derecho de veto. Yo lo resuelvo de otra forma diferente, sin tener que recurrir a que los otros son Constituyentes, pero es en otro nivel de argumento.

Quería que vieran cómo ahí no le está prohibiendo que formule observaciones a reforma constitucional, ahí debería decirlo. La llave de la Constitución del Estado libre y soberano de Veracruz, dice: "no podrá hacer observaciones el Gobernador a las reformas a la Constitución del Estado". Ahí sí lo dice expreso.

En este caso me da la impresión de que sí se regresa al Congreso para que se lo pase al Presidente, pero siguiendo una interpretación de lo que dice la Constitución.

Si alguien preguntara ¿qué es más conducente: revisión integral o reforma, o convocar al Congreso Constituyente? Tendríamos que convocar a este congreso, con unas reglas y unas bases de convocatoria diferentes de las que utilizamos para legisladores, en lugar de entrarle al paquete de siempre, a partidos, a que no se traben las cosas; ahí está otra vez otra discusión, muy en boga, de qué conviene más, si se los dejamos a los partidos no vamos a hacer nunca la reforma integral.

Parte del argumento es que ya tenemos mucho más salvaguardas de que no vamos a empeorar. Yo ahí tengo mis dudas, pero con esa fracción que decía yo, suena a que efectivamente el Presidente tiene derecho de veto, inclusive frente a reformas a la Constitución.

En otro nivel, no me parece que sea suficiente con el argumento de que los otros son poderes constituyentes; tenemos que irnos a un argumento de principios de la Constitución, y en ese sentido precisar que un poder reformador de la Constitución está en otro nivel, frente a los poderes constituidos y que efectivamente el Presidente no tendría facultades de hacer observaciones en caso de reforma a la Constitución, pero habría que ponerlo ahí, en la fracción J, porque falta y ahorita se presta a dudas.

En una de tantas de estas controversias constitucionales en la materia indígena, se van contra el Legislativo y contra el Ejecutivo, y le dicen al Presidente: “no ejerciste tu derecho de veto; sabiendo que tú mandaste la iniciativa que estaba bien, que estaba de acuerdo al 169, te la cambian toda, no ejerces tu derecho porque en ese momento tendrías que haber dicho que están echando por tierra todo lo que habíamos acordado en el 169, que ya es Derecho mexicano, conforme al 133, y entonces tendríamos que regresar, tendrías que haber ejercido tu derecho a veto”. La respuesta del Presidente o del Ejecutivo es muy simple: “yo no pensé tener derecho de veto frente a una reforma a la Constitución”.

Con base en lo que dice la Constitución, el Presidente pudo haber apelado al 72, fracciones F y J, y hubiera fácilmente ejercido derecho. Yo no estoy de acuerdo con eso, pero me parece que deberíamos ponerlo expresamente en la Constitución.

Sanción, es ese derecho de veto, lo sanciona. Atrás de un escrito, de un oficio, lo promulga y ordena al Secretario de Gobernación que lo publique en el Diario Oficial. Luego viene esta publicación y tenemos la decisión de la vigencia.

Aquí tenemos básicamente dos sistemas: uno, entran en vigor en la fecha que uno dice, “tal día” o “entra en vigor al día siguiente de su publicación”, y ahí tenemos todavía unas fracciones medio obsoletas, de que dependiendo de la distancia del centro de población más cercano, entrará en vigor. Parece maratón.

Los transitorios en buena parte son los que regulan la forma en que va a entrar en vigor una iniciativa. Hay que tener muy claro cómo usarlos, para incluir esos aspectos de iniciativa, de entrada en vigor, muy precisamente, porque luego el problema es que, si no los pusieron, cuándo entran en vigor.

Decía yo que había habido muchos abusos en los artículos transitorios. Otra vez en esto de la reforma constitucional en materia indígena había toda una parte que

abogaba por redistribución, de creación de municipios indígenas para que se eligieran representantes indígenas al Congreso. Pero ya se borró de la iniciativa, del texto del cuerpo, y se pasó al transitorio y quedó algo así como: “en la medida de lo posible se tratará de fomentar que a través de la distritación y la remunicipalización, que los indígenas tengan mayor representación”.

En los transitorios abusamos mucho de “derogamos todas estas fracciones, todas estas leyes”, y luego, por si se escapó alguna, “y todas las demás aplicables”. Suena absurdo, pero son prácticas muy comunes.

Todavía hay problemas. ¿Queda derogada efectivamente en ese momento? Suena que, a través de la Constitución, sí, en el mismo momento en que la ley o en ese caso los artículos lo estipulan, quedan derogadas todas esas disposiciones.

Tenemos el problema de que todavía por ahí alguien nos lo invoca y las autoridades lo siguen aplicando; pongamos que en algún momento llega al Poder Judicial, a la Suprema Corte, y ésta se tiene que pronunciar y la declara que ahora sí ha quedado sin efectos; pero ya no se aplica desde el principio, eso suena muy bien en el mundo ideal, pero en la práctica no ha sido tan claro.

Muchas veces tenemos contradicciones de tesis, en donde por un lado están aplicando el artículo donde ya no lo están aplicando, entonces la Corte tiene que entrar, analizar y decir: “se resuelve porque tal artículo está derogado, entonces la interpretación que debe proceder es tal”.

Aquí quisiera destacar cómo hay una infinidad de problemas de técnica legislativa importantes que hay que ir precisando; hay que ir aclarando todas aquellas partes que nos hace falta ir llenando.

Me interesaba sobre todo que, regresando a discusiones de principios de democracia, de principios de constitución, veamos cómo permea toda esa discusión de técnica legislativa, porque éstas no son nada más formales, está o deben estar en buena parte indebidas, llenas de cuestiones relacionadas con principios constitucionales y democráticos.

Cualquier palabra que ponemos se presta para muchas interpretaciones. Entonces debemos ir aprendiendo cómo limitarlo, cómo restringirlo, qué hacer. Yo ponía el ejemplo de esa fracción que se preocupaba porque los suplentes no podían ser reelectos, pensando en que no se le pueda dar la vuelta a la prohibición de la reelección en tres periodos máximo o en un periodo, en caso de senadores. De alguna forma siento que ese artículo sale sobrando. Entiendo la razón de ser, que era cerrar las puertas a los que se quieren meter por la vía tramposa, pero entonces hay que ser más precisos de qué queremos decir.

Me parecía que tampoco dice por ahí: “los diputados podrán ser reelectos hasta por tres periodos, los senadores podrán ser reelectos hasta por un periodo”. No, habría que empezar diciendo: “tanto diputados como senadores podrán ser reelectos, en el primer caso, hasta por tantos periodos, en el segundo, hasta por un periodo”, el principio es reelección y el segundo es, en un caso con esa nota y en el segundo caso con esta nota también. En lugar de decir: “reelección con una nota”, “reelección con dos notas”. Ésas son guías de técnica legislativa, ya más de la redacción.

Siempre llama mi atención, entre otros, los “y/os”; no necesariamente tiene que ser una más otra, sino que puede ser ésta o esta otra. Ahí lo que se me ocurre como ejemplo es el caso del PRI, cuando en la Catorceava Asamblea decidieron que para poder ser nominado por el Partido se deberán cumplir dos requisitos: uno, cargo de elección popular, y dice ahí “y cargo partidista”. Luego fueron haciendo su interpretación, y alegaban que no eran uno más otro, sino que eran uno u otro; entonces en lugar de un “y”, debería de ser más bien un “o”. Pero es en sentido de qué palabras utilizamos, y cómo podemos caer en problemas por usar una palabra u otra.

Regresando a lo del fortalecimiento del Poder Legislativo, iniciemos el debate. En lo personal, no me acaba de convencer esa fórmula de que debemos escuchar la postura de cada uno de los partidos, que muchas veces no dice nada; más bien debemos escuchar las posturas de quien quiera hablar sobre la reforma, quizás con la limitante de que hablen como máximo dos por Partido, uno a favor y uno en contra, o algo así.

Quizás parte de la nota sería que nuestro procedimiento tiene que ser mucho más concretito, más rápido, más diligente; inclusive tendríamos que pensar en el trabajo en comisiones.

Desde la designación de quiénes van a qué comisiones, tenemos que trabajar en varios aspectos. Por ahí ve uno que de repente hay diputados o senadores que andan en varias comisiones. Entiendo por qué no salen las iniciativas, quizás habría que ser muy precisos, quizás limitar el número de comisiones, porque me parece que llega un momento en el que no podemos pensar que alguien está rindiendo en el trabajo de comisiones.

Salvando esta cuestión de que tendríamos que escuchar a todas las posturas, no sabría quiénes quisieran hablar sobre el fortalecimiento del Poder Legislativo, y quizás enfatizar qué aspectos les parecen importantes.