

Una nueva mirada a un tema de nuestro tiempo. *Sobre la democracia constitucional* de Pedro Salazar Ugarte*

Santiago Nieto Castillo**

La obra de Pedro Salazar es una nueva mirada a dos temas clásicos, pero cuya conjugación es profundamente actual. Clásicos, porque los conceptos de democracia y Constitución han acompañado al ser humano desde la Grecia antigua, no siempre con la carga positiva que poseen en la actualidad. Actuales, porque uno de los temas de nuestro tiempo, si se me permite utilizar la frase, es reflexionar sobre las tensiones existentes entre los conceptos de democracia y Constitución como el único camino para fortalecer la democracia constitucional. Ésa es la invitación que formula Salazar Ugarte desde la trinchera académica: tomar esa tensión en serio.

Me interesaría detenerme en tres aspectos que toca de manera magistral, como siempre, Pedro Salazar. El primero de ellos es que la armonización de los conceptos de democracia y Constitución, tanto desde el punto

* Salazar Ugarte, Pedro. *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, México, FCE IJ, 2006, 287 pp.

** Doctor en Derecho y Jefe de Unidad en el Centro de Capacitación Judicial Electoral del TEPJF.

de vista teórico pero también en un Estado determinado, dista mucho de ser sencilla. Democracia y Constitución no son términos unívocos, tampoco estables. Cada sociedad, de conformidad con su momento histórico, dota de significados distintos a cada uno de estos conceptos, no siempre positivos y no siempre equivalentes. La radiografía teórica de Salazar Ugarte, lo mismo que las radiografías médicas, nos muestran precisamente los males que aquejan a dichos términos e impiden su inmediata armonización. La obra es, pues, sencillamente descarnada, ya que refleja sin ataduras y sin atavismos una realidad de las sociedades democráticas actuales: la confrontación inacabada entre ambos conceptos y, lo que es más importante, las alternativas teóricas que permiten superarla.

Con esta radiografía, que evidencia las tensiones entre Constitución y democracia, Salazar Ugarte desecha por caducos los diagnósticos y recetas que habían sido propuestas por el constitucionalismo clásico mexicano. La idea esbozada por los libros clásicos del constitucionalismo mexicano, algunos de ellos escritos con anterioridad a la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, nos dicen que México es una república democrática por el solo hecho de que así lo dice la Constitución. Con introducir el concepto de democracia en la Constitución, por arte de magia, el Estado mexicano era considerado democrático, a pesar de que en el pasado no muy lejano, el respeto al sufragio fuera en muchos casos una quimera, que existiera un sistema de partido hegemónico con elecciones no competitivas o que la distribución del poder fuera anulada por un presidente omnipresente.

Salazar, por el contrario, nos explica el surgimiento real de los conceptos, su evolución y primeros enfrentamientos hasta las discusiones actuales. Al respecto, es interesante advertir en la obra el énfasis que el autor brinda a la comparación entre las revoluciones francesa y norteamericana (muchas veces mostradas como paralelas en el constitucionalismo clásico mexicano). Como la Revolución francesa hizo hincapié en la supremacía del Parlamento, representante de la voluntad popular, incluso sobre la propia Constitución; en tanto que la Revolución norteamericana planteó el control del Parlamento, como una necesidad para que fuera posible la organización popular, los franceses optaron por la democracia, con el riesgo de construir un régimen autoritario. Los norteamericanos, por la Constitución, con el

riesgo de que las generaciones anteriores impusieran una camisa de fuerza a las nuevas. Ambos modelos no podían considerarse como democracias en el sentido moderno del término, al carecer, entre otras cosas, de sufragio universal. Como explica Ugarte, los norteamericanos sortearon el problema a través de las enmiendas que permiten la revisión de la Constitución sin poner en marcha la fuerza generadora e, incluso, incontrolable, del poder constituyente.

Una parte fundamental de la obra tiene que ver con el concepto de democracia moderno. Éste se relaciona con el ejercicio del poder, no por parte del pueblo, sino de todos los ciudadanos individualmente considerados. La democracia moderna es el régimen de la igualdad (en dignidad y derechos); de la libertad como autonomía; de la representación ejercida por representantes electos no sometidos; de la pluralidad política en la que el conflicto de intereses es la constante; de la regla de la mayoría con respeto a las minorías (pues sus derechos forman parte del coto vedado del cual nos hablara Garzón Valdés). En esta última discusión, Salazar Ugarte se pone del lado del concepto de democracia formal elaborado por Bobbio y la define como el conjunto de reglas que nos dicen quién está autorizado a tomar decisiones y mediante qué procedimientos. Para el autor, esta concepción de democracia disminuye la tensión entre el propio término y la Constitución.

Las tensiones entre los términos democracia y Constitución son el fondo de la investigación. Para entender dichas tensiones, Salazar Ugarte inicia señalando en qué son comunes la democracia y la Constitución. Por principio de cuentas, en el individualismo ético, fundamento de la igualdad en derechos de libertad del constitucionalismo y la igualdad decisoria en la democracia. Además, son comunes en el hecho de que ambas son normas jurídicas. Sin embargo, a pesar de las semejanzas, ambos conceptos tienen diferencias que los hacen, en ocasiones, incompatibles.

¿Qué tensiones surgen? Primero, la fuerza de atracción de ambos conceptos. Los dos conceptos entran en choque para tratar de abarcar al otro. El tema del control constitucional es buena prueba de ello: la Constitución como límite de las mayorías democráticamente electas. Pero también puede ser el contrario: la fragilidad de la Constitución reformada por oleadas de mayorías democráticas.

En ese orden de ideas, Salazar plantea dos tipos de problemas: el conceptual y el institucional, cada uno de los cuales evidencia, a su vez, dos tensiones distintas:

- a) La primera tensión tiene que ver con la tensión entre los derechos fundamentales individuales y la autonomía política, en el sentido de que los derechos fundamentales pueden constituirse, de acuerdo con determinadas visiones, en límite a la autonomía política;
- b) La segunda es la existente en el contenido de las decisiones y la forma en que éstas son tomadas (entre la democracia sustancial de Ferrajoli y la formal de Bobbio, podríamos decir). La democracia formal postula que una decisión es válida si fue tomada mediante el procedimiento establecido. La sustancial tiene que ver, precisamente, con los límites a lo decidible;
- c) La tercera tensión se relaciona con la supremacía constitucional y su relación con el Poder Legislativo. La pregunta es ¿cómo debe responder el Poder Legislativo frente a la rigidez constitucional?, y
- d) La última tensión es la que existe entre el Parlamento y los jueces constitucionales. Esta tensión no es otra que la objeción que se ha realizado al Poder Judicial como mecanismo contra mayoritario.

En los problemas conceptuales el riesgo es que las decisiones mayoritarias se conviertan en opresoras de las minorías; en los problemas institucionales que la judicialización de la política se traduzca en un coto de poder de un cuerpo aristocrático intérprete último de la Constitución. Nada fácil, más si se toma en cuenta el carácter siempre controvertido de una interpretación constitucional. El control constitucional de leyes, basado en la supremacía constitucional, queda conferido a un poder con escasa legitimidad democrática directa.

Las alternativas de solución empiezan a dibujarse a partir del capítulo IV, en el que el autor explica las teorías que han marcado una tendencia hacia la Constitución, como las de Zagrebelsky, Ferrajoli, Ferreres, Dworkin o Garzón. La referencia hacia este lado del péndulo refleja el interés del autor vinculado directamente con el neoconstitucionalismo, concepción teórica que no sólo describe su objeto de estudio, sino prescribe cómo debería ser una Constitución

democrática, no sólo de origen (en virtud de que el documento fue aprobado por un constituyente democrático), sino también porque dichas normas constitucionales contienen las reglas del juego democrático y son necesarias para su ejercicio.

El capítulo IV encuentra su contraparte en el V, en el que el péndulo de la tensión democracia-Constitución se inclina hacia la primera. Ahora, Waldron y Nino aparecen en escena, si bien este último no da nunca la espalda al constitucionalismo. Para Salazar, ambas teorías comparten un núcleo fundamental: la convicción de que el valor de la autonomía política de las personas, fundada en el reconocimiento de su dignidad, está por encima de cualquier presunta restricción constitucional.

Al finalizar la obra, Pedro Salazar termina planteando el justo medio aristotélico para solucionar los problemas derivados de esta contradicción. Ante la tensión que existe entre libertad personal y derechos fundamentales, sostiene que la autonomía política de los ciudadanos debe estar limitada por el reconocimiento de algunos derechos fundamentales. Los derechos fundamentales, contemplados en las Constituciones, son precondiciones o condiciones (como los derechos políticos) para el ejercicio de la democracia.

Ante la segunda tensión, que surge entre legitimidad formal y legitimidad de contenido, Pedro Salazar plantea que se debe aceptar que la legitimidad formal de las decisiones depende del respeto de algunos derechos fundamentales; es decir, que no basta con que una mayoría democráticamente electa tome una decisión, sino que ésta debe ser, en algunos supuestos, acorde con ciertos derechos fundamentales. Su posición no es radical, como la de Ferrajoli, sino moderada, al reconocer que una decisión es democrática si ha sido asumida conforme al procedimiento establecido, pero al mismo tiempo respeta los límites constitucionales, porque el ejercicio del procedimiento de toma de decisión democrática sólo será posible si se cumplen las condiciones constitucionales.

Ante la tensión que existe entre el principio de supremacía constitucional y las decisiones parlamentarias, así como entre el coto vedado y la reforma constitucional, Salazar plantea que el poder reformador de la Constitución debe contar como límite a los derechos fundamentales. Sin embargo, este límite no es absoluto, y depende también del

tipo de derecho fundamental de que se trate. Así, Salazar propone diferentes grados de rigidez de acuerdo con las distintas materias, desde un coto "vedadísimo" hasta cotos más moderados para los demás derechos fundamentales.

Finalmente, respecto del control constitucional, el autor plantea que el poder del Poder Judicial o de los tribunales constitucionales debe matizarse, pues de lo contrario podemos pasar del gobierno de leyes al gobierno de hombres; para ello, presenta el modelo canadiense como orientador: la posibilidad de que el Parlamento reformule las leyes declaradas inconstitucionales o que incluso apruebe normas en contra de las decisiones judiciales.

Dos puntos adicionales quisiera resaltar de la obra: uno de ellos es que la democracia constitucional, pese a ser una construcción teórica, es, a su vez, una cuestión de grado. Un Estado se acercará o alejará de este modelo y podremos considerarlo más o menos democrático, más o menos constitucional de derecho.

Salazar define, al inicio de la segunda parte de la obra, a la democracia constitucional como el modelo que contiene los siguientes elementos:

- a) sufragio universal;
- b) el reconocimiento de derechos sociales a nivel constitucional, y
- c) la plena constitucionalización del ordenamiento jurídico a través de mecanismos de control constitucional.

A simple vista podría parecer que la importancia que el autor le da a los derechos sociales es exagerada, pero esto no es así si se toma en cuenta la propia explicación del discípulo de Bovero: el ejercicio real de los derechos sociales es una precondition para la participación ciudadana, que prevenga los retrocesos sociales y promueva los avances garantizando de mejor manera los propios derechos. Al respecto, convendría reflexionar sobre el cumplimiento de cada uno de estos elementos en la democracia constitucional mexicana.

El último punto al que me quiero referir es el control constitucional, particularmente de las leyes. Como el autor resume, Europa llegó un siglo después al control constitucional que Estados Unidos, y lo hizo con un sistema de control concentrado de la Constitución por conducto de tribunales especializados, a diferencia del modelo norteamericano, que desde los labores del siglo XIX había pugnado por un control difuso de la constitucionalidad en manos de los juzgadores.

Contra el control constitucional, es cierto, se ha escrito mucho, por lo menos en dos direcciones: el impacto que genera éste en la división de poderes y la objeción contramayoritaria del Poder Judicial o del tribunal constitucional especializado. No en balde Salazar plantea que el problema máximo del constitucionalismo contemporáneo es como proteger los derechos fundamentales, sin vulnerar el espacio de decisión democrática de los representantes populares. Por eso, el control constitucional es un tema de nuestro tiempo, porque sin él, las mayorías democráticas podrían caer en excesos, como lo han hecho en el pasado. O como está ocurriendo en naciones no lejanas, en donde el modelo democrático ha servido para dar pasos hacia el autoritarismo.

Para Pedro Salazar las presentaciones salen sobrando. Es, indubitablemente, una de las caras jóvenes y, a su vez, más experimentadas del constitucionalismo y la teoría política contemporánea en México. Sin embargo, no son las cuestiones biológicas las que nos llevan a reseñar su obra escrita, sino las reflexiones en ella vertidas. Finalmente, para nadie es desconocido que la juventud es un defecto que se quita con el tiempo. La experiencia, por el contrario, permanece y se acrecienta con el paso de los años. Experiencia que se refleja en esta obra, cuya lectura es ampliamente recomendada por su claridad, precisión, calidad y, hay que decirlo, también por las convicciones democráticas del autor, que en obras como esta enfatiza la necesidad de fortalecer a la democracia constitucional en días de poderes, formales e informales, cada vez más absolutos.