

LAVEAGA, Gerardo, *La cultura de la legalidad*, México, IIJ-UNAM, 1999, 116 pp.

Gerardo Laveaga aborda en su libro los dilemas de la legalidad en México,¹ uno de los temas centrales para el desarrollo del Estado mexicano en el siglo XXI. Hoy, que muchos sostienen la hipótesis de que la

¹ Texto leído en la presentación del libro *La cultura de la legalidad* de Gerardo Laveaga, México, IIJ-UNAM, 1999, México, D. F., 17 de febrero de 2000.

transición política ha terminado, el reto mayúsculo que tenemos frente a nosotros es construir, precisamente, una cultura de la legalidad apoyada en el correspondiente andamiaje institucional, de forma que lo conseguido hasta ahora en materia de avances democráticos no se tire por la borda como consecuencia de la ingobernabilidad y de la falta de un verdadero Estado de Derecho.

Pero la construcción de una cultura de la legalidad no es una tarea exenta de dificultades. El autor acierta completamente cuando señala el vínculo indisoluble que hay entre legalidad y consenso. En efecto, sin consenso, como dice Laveaga, no puede haber legitimidad.

Desgraciadamente, en México todavía no hemos sido capaces de generar ese consenso en torno a la legalidad. Las razones de la falta de adhesión social a la Constitución y las leyes, están muy bien descritas en el libro. Quizá importaría ahora subrayar que la ley se sigue viendo más como un terreno fértil para el acuerdo, la componenda y la negociación que como la regla objetiva de acuerdo a la cual se van a conducir todos los ciudadanos, independientemente de su filiación política. Hace unos años Héctor Aguilar Camín apuntaba que "...la costumbre de la legalidad negociada, de la visión de la ley como un terreno de acuerdos, excepciones, influencias y discrecionalidades, es uno de los nudos fundadores de la cultura política del país y se mantiene viva al terminar el siglo XX", y al comenzar el siglo XXI, cabría agregar. A partir de esta visión, todo el edificio de la legalidad parece resquebrajarse.

Un ejemplo reciente de ello lo tenemos con la situación de la UNAM donde la aplicación de la ley se percibe por un sector de la población como un acto de represión intolerable y donde a quienes violan el Código Penal se les considera presos políticos. Llama la atención que algún universitario insigne, como lo es don Pablo González Casanova, haya incluso llegado a renunciar a un cargo directivo dentro de la Universidad por considerar que la policía jamás debe entrar en el campus y que cualquier entrada de la fuerza pública es una violación a la autonomía. Se trata de una posición de "pacifismo" a ultranza que si no fuera porque resulta profundamente peligrosa para muchos estudiantes y académicos que día con día acudimos a las instalaciones de la Universidad, sería sencillamente inocente. En este punto, como en tantos otros, los extremos se tocan, de forma tal que pregonar la no violencia absoluta es consagrar la total violencia; pedir que nunca y por ningún motivo entre la policía al campus, aunque se cometan delitos en su interior, es consagrar la ley de la selva en los terrenos universi-

tarios. La autonomía universitaria no consiste, para nada, en instaurar una “república autónoma” dentro de las escuelas y facultades universitarias, sino en la posibilidad de ejercer las libertades de cátedra e investigación, de determinar sin injerencias los planes y programas de estudio, de nombrar a las autoridades universitarias por métodos propios, etcétera.

No deja de resultar curioso, también, que sean los partidos y agrupaciones de izquierda las que más reacias se muestren a la aplicación de la ley y a la generación de un régimen de legalidad en México. No se trata solamente de lo poco elegante que resulta mantener un doble discurso sobre el tema (“que se aplique la ley, menos cuando los afectados seamos los de nuestro partido o de nuestras organizaciones filiales”), sino de una incompreensión total de las posibilidades que para una política progresista suministra una correcta aplicación de la ley.

Quizá sea en la actitud reticente frente a la legalidad donde se demuestre con mayor claridad el retraso de la intelectualidad y de la acción política de la izquierda mexicana. Mientras en una parte importante de los países democráticos el programa de los partidos de izquierda se resume en legalidad, legalidad y más legalidad,² en México son los que se etiquetan como progresistas los que piden que se mantengan los regímenes especiales de impunidad que por tantos años han caracterizado el panorama jurídico mexicano. Seguramente les vendría muy bien leer la obra de Gerardo Laveaga.

El autor examina en su libro los medios formales e informales de difusión de la legalidad. Yo quisiera detenerme en una de las formas más importantes que existen para crear una cultura de la legalidad o, mejor, para crear una buena legalidad. Se trata de señalar la importancia de los diseños institucionales, es decir, la importancia de que la Constitución, como norma suprema del ordenamiento y como norma organizadora de los poderes públicos, ofrezca un diseño adecuado de esos poderes, lo cual a su vez permita su funcionamiento correcto y el logro de sus objetivos.³

² Ver por ejemplo FLORES D'ARCAIS, Paolo, “Izquierda y Legalidad”, *Jueces para la democracia*, Madrid, núm. 19, 1993.

³ En general sobre este punto, SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 1999 (reimpr.).

En materia de diseños institucionales es mucho lo que se ha hecho, pero es mucho también lo que queda por hacer. Entre las posibilidades de innovación se encuentran las cuatro siguientes:⁴

1. Reelección de diputados y senadores. Si se quiere tener una legalidad democrática, debemos contar con legisladores profesionales y no amateurs como sucede en la actualidad. Una forma de fortalecer su responsabilidad frente a los electores, su profesionalismo y su capacidad para realizar las tareas que tienen encomendadas, es permitir la reelección inmediata de los legisladores, quizá acotada a un plazo de dos o tres reelecciones.⁵
2. Extensión del periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión. Las tareas legislativas en el Estado contemporáneo son muy complejas. Las materias sobre las que deben discutir y votar los legisladores no son nada sencillas, de forma que parece un poco ilógico que el funcionamiento de las Cámaras del Congreso en México, por lo menos el funcionamiento ordinario, se limite a un tiempo de cinco meses al año. Esto otorga poco margen a los legisladores para estudiar las diversas iniciativas de cambios constitucionales sobre los que están llamados a decidir, pero también representa un déficit importante si se toma en cuenta que los otros dos poderes y sobre todo el Poder Ejecutivo, trabajan durante todo el año, prácticamente sin interrupción.
3. Un tercer cambio indispensable para construir una cultura de la legalidad es eliminar el principio de relatividad de las sentencias de amparo contenido en el artículo 107 fracción II de la Constitución. La llamada "Fórmula Otero" supone una grave quiebra del principio de igualdad de todos los ciudadanos frente a la ley y disminuye considerablemente la supremacía de la Constitución. Habría que eliminarla sin cortapisas.⁶
4. Finalmente, para no extender demasiado este repaso puntual de cambios institucionales pendientes, habría que crear en México una institución que es la joya de la Corona de una gran mayoría de sistemas constitucionales contemporáneos. El Tribunal

⁴ Un tratamiento más amplio de estas cuestiones puede verse en CARRONELL, Miguel, "Reforma del Estado y cambio constitucional en México, *Documentos de trabajo*, núm. 2, México, IJ-UNAM, 2000.

⁵ LUJAMBIO, Alonso, "La reelección de legisladores: las ventajas y los dilemas", *Quorum*, México, enero de 1996.

⁶ FIX ZAMUDIO, Héctor, *Ensayos sobre el Derecho de amparo*, 2a. ed., México, Porrúa, 1999, pp. 183 y ss.

Constitucional. No hace falta subrayar las disfuncionalidades enormes que sufre hoy en día el control de constitucionalidad en México. Parte de esas disfuncionalidades se deben a los efectos restringidos de las sentencias de amparo (la ya mencionada Fórmula Otero), pero otros, desde mi punto de vista mucho más graves, se deben al mal diseño institucional que tiene en la actualidad el Poder Judicial de la Federación, acentuado sin duda por la poco meditada reforma constitucional del 11 de junio de 1999. La creación de un Tribunal Constitucional separado del poder judicial ordinario permitiría que la Suprema Corte se concentrara en la unificación de tesis jurisprudenciales en materia de legalidad —que actualmente representan una maraña de criterios jurídicos sobre la que es muy difícil o imposible orientarse— y en los asuntos de lo que en otros países se llama la “supercasación”. Por su parte, el Tribunal Constitucional tendría a su cargo las disputas en materia electoral, las acciones de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales y algunos otros procesos que pudieran introducirse en el ordenamiento mexicano (como el recurso de inconstitucionalidad).

Los puntos anteriores, que son ejemplificativos de las muchas tareas que todavía tenemos pendientes en materia de diseños institucionales, pueden suponer una base mínima para que el Estado mexicano se vaya transformando en los próximos años en un Estado constitucional y democrático de Derecho. Para ello, junto a la renovación de las instituciones que ya se ha mencionado, se requiere generar un consenso nacional para exigir sin fisuras la aplicación de la ley en todos los casos. Si la ley se sigue viendo como una norma que sólo de forma eventual va a tener aplicación, resultará muy complicado poder crear una cultura de la legalidad.

En cualquier caso, esfuerzos como el realizado por Gerardo Laveaga nos sirven, en estos atribulados tiempos que estamos viviendo, como “guía de viajeros” para poder entender cuáles son los déficits que tenemos y las dificultades para superarlos.

No me resta sino felicitar al autor por su inteligente y bien escrita obra y al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM por la integración en su catálogo de una temática y un autor tan importantes.

Dr. Miguel CARBONELL

Investigador en el Instituto de Investigaciones
Jurídicas de la UNAM.