

CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1996, 299 pp.

Jaime Cárdenas es un joven pero ya destacado constitucionalista mexicano que en pocos años ha logrado escribir una serie de libros que resultan cruciales para el momento constitucional mexicano de fin de siglo. En 1992 publicó lo que originalmente fue su tesis doctoral defendida en la Universidad Complutense de Madrid con el título *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos* (Fondo de Cultura Económica, México).

En 1994, meses antes de la celebración de una de las elecciones presidenciales más importantes de la historia de México y ante un panorama político complicado y convulso, nos ofreció una obra en donde planteaba los posibles escenarios en que podía desembocar el proceso de transición democrática en el que se haya inmerso México desde hace años (*Transición política y reforma constitucional en México*, IJ-UNAM); los escenarios iban desde el gradualismo pacífico hasta la detonación y el desmoronamiento violentos. Por el momento en que apareció la obra, marcado por la incertidumbre de los resultados electorales y por la eventual derrota del PRI en las urnas, así como por su calidad tuvo un indudable impacto en muchos estudiosos y observadores del sistema político mexicano que pudieron comprender el marco teórico de las transiciones a la democracia, así como las ventajas e inconvenientes de cada una de las salidas que planteaba el autor para el momento político mexicano. Además, el libro proponía en su último capítulo la necesidad de reformar la Constitución de 1917 para hacerla compatible con un Estado plenamente democrático, basado en una competencia real entre partidos y no, como hasta entonces, dominado por un partido hegemónico.

El libro que ahora se comenta es la continuación, muy ampliada y detallada, de ese último capítulo de la obra anterior del autor. En él

se propone —como ya tímidamente se anunciaba en el anterior— la creación de una nueva Constitución para México. Una nueva Constitución que, según Cárdenas, es necesaria por motivos tanto simbólicos como por las disfuncionalidades que en una democracia tendría la Constitución vigente.

Los motivos simbólicos se justifican porque, con la nueva Constitución, se inauguraría solemnemente una nueva era política que pondría fin al régimen surgido de la revolución de las primeras décadas del presente siglo. Las disfuncionalidades de la Constitución se explican por el modelo de la forma de gobierno que en ella se contiene ya que un sistema presidencialista como el mexicano, con elecciones para las cámaras legislativas a mitad del periodo presidencial, puede devenir ingobernable si la mayoría del Congreso no corresponde al mismo partido que el titular del Poder Ejecutivo y con mayor razón si éste no tiene capacidad negociadora con la oposición. “No podemos dejar de pensar en una nueva Constitución —dice Cárdenas— porque la estructura jurídica e institucional de la vigente sería disfuncional en una democracia... Esta Constitución (la de 1917) está diseñada para fortalecer deliberadamente al Poder Ejecutivo”.

Una vez expuestos los argumentos a favor de una nueva Constitución y explicadas algunas líneas maestras fundamentales para el nuevo diseño institucional (como el sistema de partidos, el régimen electoral, la cuestión indígena, etcétera) el autor aborda en los sucesivos capítulos del libro lo relativo a las atribuciones del Poder Ejecutivo (capítulo III), el Poder Legislativo como poder de control político (capítulo IV), la construcción de un Poder Judicial independiente (capítulo V), el nuevo federalismo (capítulo VI) y, finalmente, los órganos constitucionales autónomos (capítulo VII).

Con respecto al Poder Ejecutivo Cárdenas concluye que es necesario recortar sus facultades legislativas y reglamentarias, incorporando con mayor amplitud la reserva de ley y prohibiendo los reglamentos autónomos. También sostiene que se deben derogar las atribuciones del Presidente para dictar normas con rango y valor de ley en materia de salubridad, combate a la contaminación y comercio exterior (contenidas en los artículos 73 fracción XVI y 131 párrafo segundo constitucionales respectivamente).

Por lo que hace a las atribuciones jurisdiccionales y judiciales del Ejecutivo señala, entre otras cosas, que se debe crear una policía dependiente del Poder Judicial para hacer cumplir sus resoluciones e

introducir la figura del juez de vigilancia penitenciaria que ya existe en otros países como España por ejemplo. Sugiere otras modificaciones en las facultades federales y propiamente ejecutivas del Presidente y termina el capítulo subrayando la necesidad de modificar el régimen de responsabilidades del Presidente y de los ex Presidentes con el fin de hacer más viables en la práctica la posibilidad del *impeachment*.

Los cambios al Poder Legislativo propuestos por Cárdenas convergen todos ellos en una dirección muy concreta: reafirmar sus funciones de órgano de control político del Ejecutivo. Para ello se tocan temas que van desde las reformas estructurales en la composición de las Cámaras hasta precisiones en las facultades de intervención de los grupos sociales en el procedimiento legislativo. Con respecto a las primeras afirma la necesidad de transformar el sistema electoral para hacerlo más proporcional y de incorporar la reelección de los parlamentarios, entre otras cuestiones.

En lo referente a las facultades legislativas en sentido estricto se propone, además de lo ya señalado sobre las atribuciones del Presidente para emanar normas con valor y rango de ley, que se aumenten los recursos técnicos y materiales de las Cámaras, que se establezca un servicio auxiliar parlamentario de carrera y que se consulten en los trámites parlamentarios a los grupos sociales a los que pueda afectar una determinada ley.

Sobre el control parlamentario del Ejecutivo se señala la necesidad de abrir el acto anual del informe presidencial a la participación de los partidos de la oposición, así como la pertinencia de permitir la creación de comisiones parlamentarias de investigación sobre temas relacionados con la administración pública centralizada y sobre cualquier otro asunto con relevancia pública y social.

El capítulo que trata del Poder Judicial tiene un título bien expresivo de las propuestas del autor: "La construcción de un Poder Judicial independiente". No se equivoca al definir como prioridad la independencia de la judicatura, pues el Poder Judicial mexicano no siempre ha actuado con verdadera independencia frente a algunos factores reales de poder y, especialmente, frente al otrora omnímodo poder presidencial.

El tema del federalismo es uno de los más amplios y minuciosos dentro del libro. En torno a la problemática federal el autor propone, entre otras cosas, la creación de un título constitucional específico para ordenar la distribución de competencias entre Federación, Esta-

dos y municipios, así como el reconocimiento de la cuestión indígena para un futuro rediseño del Estado federal en México.

Finalmente, se propone la creación de diversos órganos constitucionales autónomos para desarrollar determinadas funciones que no pueden ser ejercidas por los tres poderes clásicos que enuncia el artículo 49 constitucional. Por órgano constitucional autónomo el autor entiende "aquéllos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado". El capítulo correspondiente a estos órganos puede ser interesante para los constitucionalistas mexicanos puesto que se trata de una temática que no ha sido estudiada con la atención que merece y que en un futuro próximo puede ir adquiriendo una mayor importancia. Algunos de los órganos autónomos que propone Cárdenas ya existen (como el *ombudsman*, el Banco Central o el Ministerio Público), pero también se exponen algunos hasta ahora desconocidos para el constitucionalismo mexicano; tal es el caso del "órgano para la información", el relativo a los medios de comunicación y el "órgano técnico del federalismo".

El libro, todo hay que decirlo, también tiene algunos defectos menores, que no empañan en lo absoluto la labor de imaginación y de argumentación que ha mostrado en él el autor. Señalo solamente dos. El primero es la tendencia a introducir en el texto constitucional cuestiones que deben regularse por la legislación secundaria; tal vez sería bueno recordar que una Constitución sólo debe comprender las disposiciones de principio, las grandes decisiones nacionales, porque si contiene, como se ha dicho con acierto, preceptos "cuasireglamentarios", la consecuencia es que se va a tener que reformar con mayor frecuencia de la debida con el consiguiente debilitamiento de su fuerza normativa y de su estabilidad.

El segundo defecto es inherente a la naturaleza propositiva del libro. Como siempre que se emprenden esfuerzos novedosos y originales, muchas de las cuestiones abordadas han sido apenas dibujadas, quedando por concretar muchas propuestas. Algunas de ellas tal vez necesiten de un tratamiento en detalle para resultar efectivamente operativas.

En suma puede decirse que el libro de Cárdenas es una obra provechosa para los estudiosos mexicanos y para los constitucionalistas del extranjero en tanto pone sobre la mesa una serie de cuestiones para

las que se deben encontrar soluciones efectivas cuando se trata de diseñar un nuevo orden constitucional.

La expedición de una futura nueva Constitución mexicana que sustituya a la de 1917 se va a insertar, si es que se produce, dentro de un movimiento importante dentro del constitucionalismo latinoamericano que ha visto en la expedición de nuevas cartas fundamentales la oportunidad de pasar página a una historia reciente que no ha sido nada satisfactoria; los casos de Brasil (1988) y Colombia (1991) pueden resultar paradigmáticos al respecto, aunque sus realidades sociales y económicas no se hayan correspondido con el avance de sus textos constitucionales. Si México decide darse una nueva carta constitucional, la obra de Cárdenas será un buen referente, pero si no se produce tal cambio también debe ser tomada en cuenta para introducir algunas de las reformas que el autor propone y, en esa medida, tratar de mejorar el texto constitucional vigente.

Lic. Miguel CARBONELL SÁNCHEZ

Estudiante del Doctorado en Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.