La reforma constitucional de Sarkozy

DAVID PANTOJA MORÁN Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

I

El pasado 22 de julio, el diario francés *Le Monde* publicó una nota de suma importancia para expertos y ciudadanos de a pie, no sólo franceses sino de otros países encarrilados en lo que ha dado en llamarse "la reforma del Estado".[1]

La nota en cuestión dio los pormenores de la aprobación llevada a cabo por el órgano legitimado para ello y convocado por el jefe del Estado que, esencialmente, consisten en que, si bien la propuesta sometida al Congreso fue aprobada, pasó estrechamente votada por la mayoría requerida más un voto, lo cual, comenta la nota, es a la vez mucho, pero no suficiente: la reforma pasó, en efecto, a pesar del casi total rechazo del oposicionista Partido Socialista, la defección de varios centristas y los numerosos estados de ánimo de la mayoría. En esas condiciones, el voto es muy corto para asegurar al presidente y al país una verdadera victoria ya que, pese a que han transcurrido cincuenta años de experiencia bajo el régimen de la V República, Francia aún se encuentra en busca de un buen equilibrio constitucional, no obstante las reformas del año 2000 que recortaron el mandato presidencial a un quinquenio y establecieron la concomitancia de las elecciones presidencial y legislativa, ya que, lejos de lograr el buscado equilibrio, incrementaron el peso del presidente y de la mayoría.

La reforma recién aprobada se propone reestablecer el equilibrio a favor del poder Legislativo y del ciudadano y es importante, pese a sus insuficiencias. La nota considera que la aprobación alcanzada por estrecho margen debería entrañar una señal de alarma para un presidente cuyos métodos autoritarios no convencen, para unos parlamentarios que, en nombre de ciertos cálculos políticos, se resisten a hacer suyos nuevos derechos que les han sido otorgados, y para los ciudadanos que sienten que la reforma les pasó por encima de la cabeza.

El órgano legitimado para llevar a cabo la reforma es un Congreso-Poder reformador de la Constitución o Poder constituyente derivado, diría la doctrina mexicana, integrado por 576 diputados y 300 senadores y se requerían las tres quintas partes de sus votos para hacerla válida. El presidente y la directiva de su partido lograron la mayoría obtenida merced a una intensa movilización, no exenta de presiones sobre los diputados integrantes del partido gobernante; presiones que algunos de ellos calificaron de inaceptables.

Los resultados de la votación no han pasado sin daño para el Partido Socialista, principal partido de oposición. En la integración de la comisión encargada de formular el proyecto de reforma se agregó, por invitación presidencial, el antiguo ministro de cultura del gobierno de Miterrand y prominente miembro de ese partido, Jack Lang y el único voto a favor de la reforma fuera del grupo mayoritario fue el de él precisamente. Desde luego, la participación de Lang y su voto dividieron al partido, entre los que pensaban que cualquier avance era bueno y había que tomarlo y los "antisarkozystas pavlovianos" que rechazan automáticamente todo lo que propone el Ejecutivo. No obstante, la directiva optó en bloque por el no, lo que provocó la crítica interna de cierto grupo de diputados socialistas que consideraron que se dejó ir la oportunidad de llevar a cabo algunas reformas, entre las cuales estaría la de la forma por demás arcaica de elección del Senado.

II

La reforma aprobada modifica cerca de la mitad de los artículos de la Constitución y conviene dar un vistazo sólo a algunos de sus tópicos.

De entre las reformas referentes al Ejecutivo destaca la prohibición absoluta de optar por más de dos mandatos presidenciales consecutivos. El presidente puede someter a referéndum todo proyecto de ley referente a la organización de los poderes públicos, sobre reformas relativas a la política eco-

nómica, social o del medio ambiente o que concurra o tienda a autorizar la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, tuviera incidencias sobre el funcionamiento de las instituciones. También puede ser materia de referéndum sobre el mismo objeto, por iniciativa de una quinta parte de los miembros del Parlamento y apoyada por una décima parte de los electores inscritos en las listas. Una ley orgánica determina los empleos y funciones por los cuales, en razón de su importancia para la garantía de los derechos y libertades o la vida económica y social de la Nación, la facultad de nominación del presidente se ejerce después de la opinión pública de la comisión permanente de cada asamblea (Senado y Asamblea Nacional). No procederá la nominación del presidente si la suma de los votos negativos de cada comisión representa al menos las tres quintas partes de los votos emitidos en el seno de las dos asambleas. Después de treinta días de ejercicio de poderes extraordinarios, la intervención del Consejo Constitucional puede ser solicitada por el presidente de la Asamblea Nacional, el presidente del Senado, 60 diputados o 60 senadores, a fin de examinar si las condiciones señaladas en la ley siguen reunidas. El presidente se comunica con las dos asambleas (Asamblea Nacional y Senado) por medio de mensajes que se hacen leer y que no dan lugar a ningún debate. Puede tomar la palabra ante el Parlamento reunido para este efecto en Congreso. Su declaración puede dar lugar, fuera de su presencia, a un debate, que no será objeto de ningún voto.

De entre las reformas al Parlamento se puede destacar lo siguiente: el Parlamento vota la ley; controla la acción del gobierno; evalúa las políticas públicas. Los diputados de la Asamblea Nacional, cuyo número de miembros no podrá exceder de 567, son electos por sufragio directo. Los senadores, cuyo número de miembros no podrá exceder de 348, son electos por sufragio indirecto. Asegura la representación de las colectividades territoriales de la República.

En cuanto a las relaciones entre el Parlamento y el presidente, la ley fija las reglas concernientes a los derechos y garantías fundamentales concedidas a los ciudadanos para el ejercicio de las libertades públicas, la libertad, el pluralismo y la independencia de los medios; las sujeciones impuestas por la defensa nacional a los ciudadanos en su persona y en sus bienes. El gobierno informa al Parlamento de su decisión de hacer intervenir a las fuerzas armadas en el extranjero a más tardar tres días después del inicio de la intervención y precisa los objetivos perseguidos. Esta información puede dar lugar a un debate que no es seguido de ningún voto. Cuando la duración de la intervención excede los cuatro meses, el gobierno somete su prolongación a la autorización del Parlamento. Para la ejecución de su programa, el gobierno puede solicitar al Parlamento la autorización para tomar, por medio de ordenanzas y por un tiempo limitado, las medidas que son normalmente del dominio de la ley. No pueden ser ratificadas sino de manera expresa. La discusión de los proyectos y propuestas de ley se llevará, en el pleno, sobre el texto adoptado en la comisión que intervino en aplicación del artículo. Los miembros del Parlamento y del gobierno tienen derecho de enmienda, que se ejerce en el pleno o en comisión, según las condiciones fijadas por los reglamentos de las asambleas. Una semana de sesiones sobre cuatro será destinada por prioridad, y en el orden del día de cada asamblea al control de la acción del gobierno y a la evaluación de las políticas públicas. Un día de sesión por mes estará reservado a un orden del día acordado por cada asamblea por iniciativa de los grupos de oposición, así como por iniciativa de grupos minoritarios. Una sesión por semana al mes estará reservada a las preguntas de los miembros del Parlamento y a las respuestas del gobierno.

El Consejo Constitucional, que se encarga, *grosso modo*, del control de la constitucionalidad de las leyes, se integra por nueve miembros cuyo mandato dura nueve años sin posibilidad de renovación y el órgano se renueva por un tercio cada tres años. Tres de sus miembros son nombrados por el presidente de la República, tres por el presidente del Senado y tres por el presidente de la Asamblea Nacional. Además de estos nueve miembros, forman parte del Consejo *ex oficio* y de forma vitalicia los ex presidentes de la República.

Es importante el establecimiento de la figura del "defensor de los derechos" encargado de vigilar el respeto de los derechos y libertades por parte de las administraciones del Estado, las colectividades

territoriales, los establecimientos públicos, y todo organismo público investido de una misión de servicio o al que la ley orgánica le atribuya competencias. Su intervención puede ser solicitada por toda persona que se estime lesionada por el funcionamiento de un servicio público o de uno de los órganos señalados. También puede ser solicitada de oficio. El defensor de los derechos es nombrado por el presidente de la República, por un mandato de seis años no renovables y rinde cuentas de su actuación al presidente y al Congreso. Sus funciones son incompatibles con las de los miembros del gobierno y las de los miembros del Parlamento.

Por último, pero no al final, para que una propuesta de reforma constitucional sea adoptada en forma definitiva debe recibir la aprobación por la vía del referéndum, después del voto de las dos asambleas.

III

Según un sondeo de opinión levantado por el IFOP [Instituto Francés de la Opinión Pública], antes de la decisión tomada por el Congreso y publicado el 20 de julio pasado en *Le Journal du Dimanche*, 70% de los franceses se dice total o más bien favorable a que el presidente de la República tome la palabra frente al Parlamento reunido en Congreso. Más de 92% de los simpatizantes del partido gobernante aprueban esta medida, frente a sólo 40% de los de la oposición socialista. Las personas entrevistadas se pronunciaron ampliamente a favor también de otros puntos de la reforma. La obligación del gobierno de solicitar la anuencia del Parlamento si la intervención militar se prolonga más allá del límite fijado: 89%; la reducción del número de mandatos presidenciales a dos: 86%; la posibilidad otorgada a los ciudadanos de solicitar la intervención del Consejo Constitucional para revisar una ley: 86%; creación de un referéndum de iniciativa popular: 86%; posibilidad del Parlamento de oponerse a las propuestas de nominación a la cabeza de las instituciones más importantes: 83 por ciento.[2]

El País sintetiza su opinión sobre la reforma en estos términos.[3]

La reforma en cuestión puede no ser la revisión a fondo que probablemente necesitaba la Constitución y la que había prometido el hiperactivo presidente, pero enmienda casi la mitad del articulado, fortalece el Parlamento y los derechos ciudadanos, aunque deja intactas parcelas anacrónicas. En la campaña presidencial de 2006, los candidatos principales a ocupar El Eliseo hicieron de la reforma de las instituciones un tema de sus respectivos programas y es que, entre otras cosas, la reforma más reciente, que redujo de siete a cinco años el periodo presidencial y estableció la simultaneidad de la elección presidencia y las legislativas, hizo desaparecer de hecho la posibilidad de la cohabitación entre un presidente de un color y un gobierno de signo opuesto. El jefe del Estado se convirtió en jefe de gobierno y el primer ministro pasó a ser un simple jefe de gabinete. Sarkozy, dice el editorial, estaba obligado a moderar el excesivo presidencialismo sin contrapeso y lo ha hecho, pero sin apenas menguar el poder presidencial.

Probablemente el cambio más importante es el que permitirá a los diputados discutir los proyectos de ley basándose en los textos elaborados por las comisiones parlamentarias y no directamente por el gobierno, como sucede en la actualidad.

Entre las asignaturas pendientes queda, con todo, la ausencia de una regulación sobre la acumulación de mandatos electorales en la tradición francesa, los parlamentarios pueden ser al mismo tiempo alcaldes o presidentes regionales, lo que produce, al fin de cuentas, ausentismo en las curules. Sarkozy no se atrevió a tocar esos privilegios que empobrecen enormemente la labor del Legislativo; igualmente ha dejado en el tintero la reforma del Senado, institución cuya integración responde a criterios extremadamente complejos y poco representativos. El editorial concluye dando la bienvenida a la reforma, a pesar de sus limitaciones, por cuanto refuerza el poder de un Parlamento cuya debilidad es el mayor lastre de la V República.

Coincidiendo con algunos puntos señalados anteriormente, una opinión más nos ayuda a una mejor comprensión de la reforma.[4]

También le parece al articulista que la principal modificación concierne al examen en sesión ya no del texto presentado por el gobierno, sino del que ya fue enmendado en comisión. Esta disposición, no obstante, no se aplicará a las leyes de finanzas y

de financiamiento de la seguridad social, ni a los proyectos de revisión constitucional. Se consagra un trabajo de examen y enmienda de los textos legislativos que se efectuará esencialmente en comisión y ya no más en el pleno. Por esta razón, la parte de los debates en el pleno se reducirá. Si el gobierno está en desacuerdo con alguna enmienda adoptada en comisión, deberá defender su posición en el pleno y obtener un voto desaprobatorio de la decisión de la comisión.

Naturalmente, las modificaciones hechas a la Constitución demandan la emisión de leyes orgánicas y reglamentos que las hagan aplicables y es ahí donde se espera una larga batalla pues, por un lado, la oposición teme que se restrinja el derecho de enmienda y, por el otro, la mayoría aduce que conviene eliminar las facultades de obstrucción de que dispone la oposición al recurrir al artículo 49-3. Este artículo, temido por los parlamentarios porque permite al gobierno comprometer su responsabilidad sobre un texto a fin de hacerlo aprobar sin voto, está ahora limitado a los proyectos de ley de finanzas, de financiamiento de la seguridad social y a un texto por sesión.

Otra modificación mayor se refiere al orden del día del Parlamento y a la organización de los trabajos que deberán conducir a una concertación mucho más estrecha entre el gobierno y el Parlamento. Actualmente, el ministro encargado de las relaciones con el Parlamento se limita cada semana a transmitir a los presidentes de las asambleas el orden del día prioritario para el gobierno. La conferencia de los presidentes no tiene otra función que organizar el desarrollo de las sesiones. En adelante, el orden del día deberá ser construido de tal suerte que la discusión en sesión de un proyecto o una propuesta de ley no pueda tener lugar sino al menos seis semanas después de su depósito, quince días para los proyectos de ley de finanzas y de financiamiento de la seguridad social, así como para los proyectos de ley para los que el gobierno solicite "el procedimiento acelerado". Estas nuevas disposiciones van dirigidas a dejar el tiempo necesario a los parlamentarios para examinar el texto. En lo que se refiere al orden del día del Parlamento, el gobierno conserva la prioridad por dos semanas de sesiones sobre cuatro así como por los debates de los que solicita la inscripción. Los proyectos de ley de finanzas y de financiamiento de la seguridad social tienen igualmente prioridad, así como los textos transmitidos por la otra asamblea. Sobre el tiempo restante, una semana de sesiones sobre cuatro está reservada en prioridad para actividades de control y de evaluación del Parlamento sobre la actuación del gobierno. La reforma también establece reservar un día de sesión por mes para la iniciativa de los grupos de oposición y de los grupos minoritarios. Teniendo en cuenta que el *reparto* del orden del día entre el gobierno y el Parlamento debe favorecer la iniciativa de los parlamentarios, la reforma prevé que las propuestas de ley puedan ser sometidas previamente a la opinión del Consejo de Estado, lo que no estaba previsto antes sino para los proyectos de ley de origen gubernamental. En relación con las posibilidades actuales, el cambio es en realidad mínimo en términos de iniciativa legislativa. En cambio, las constricciones de organización y de respeto a las reglas de depósito de los textos deberían permitir mejores condiciones de trabajo en comisión.

Robert Badinter, escritor, actual senador y ex presidente del Consejo Constitucional, hace una acerba crítica a la reforma que se comenta.[5]

Empieza por preguntar si, al negarse a votar a favor de la reforma, los socialistas no dejaron ir la oportunidad de equilibrar las instituciones. Su respuesta es no: la reforma no es una ocasión perdida para los socialistas, sino para la República. Nuestras instituciones, continúa, sufren de un mal profundo: la hiperpotencia del presidente. Es el verdadero jefe de gobierno, por no decir que él solo es el gobierno, en la práctica actual del Eliseo. Después de las reformas que acortaron a un quinquenio el mandato presidencial y que hicieron concurrentes las elecciones presidencial y legislativa, él es el jefe real de la mayoría en la Asamblea Nacional. La separación de poderes no es más que apariencia. Además, ese poder sin paralelo no tiene responsabilidad. El poder de una sola persona se llama monocracia.

Ahora bien, la reforma propuesta no reduce los poderes presidenciales. Los acrecienta al permitirle dirigirse directamente a los parlamentarios reunidos en Congreso: el presidente presentará un balance autoadulatorio de su actuación y hará que su

mayoría aclame su programa de gobierno. El primer ministro, como jefe de la mayoría parlamentaria desaparece. El reforzamiento de las prerrogativas del Parlamento, primer objetivo de la reforma según el presidente, es un engaño en términos de poder real. En tanto que el presidente sea el jefe indiscutible de la mayoría en la Asamblea, el palacio Bourbon (residencia del primer ministro) seguirá siendo un anexo del palacio del Eliseo (residencia del presidente).

En cuanto a las facultades de nominación del presidente a las grandes funciones, como el Consejo Constitucional, se anuncia "un cambio considerable", pues, la selección del presidente podrá ser rechazada por un voto de los tres quintos de los miembros de una comisión parlamentaria. Pero tal voto requiere del concurso de la mayoría presidencial, que no será jamás otorgado contra la voluntad de aquél.

Se aduce que la reforma concede derechos nuevos a la oposición, pero hay que mirar más de cerca. Se dice que el Parlamento tendrá el control de la mitad del orden del día, "un progreso inmenso", pero ¿qué le queda a la oposición? El proyecto le reserva un día cada tres semanas a compartir con los centristas. ¡Bello avance democrático! Otro ejemplo, el presidente anuncia que la presidencia de una comisión parlamentaria de cada ocho será concedida a la oposición. ¿Por qué no más? No se piden limosnas, sino reequilibrio.

En fin, la reforma propuesta consolida el modo arcaico de elección de los senadores, que asegura a la derecha una mayoría perenne. Esta situación es un desafío a la democracia. La comisión Balladur había abierto el camino a un cambio posible, pero la mayoría senatorial se rehusó completamente: desea mantenerse dueña del Senado y por lo mismo, de toda revisión constitucional.

1 Fressoz Françoise, "Un vote en forme d´alarme", *Le Monde*, 22-07-08

2 "Réforme des institutions plusiers: points plebiscites", *Le Monde*, 20-07-08.

3 "Retoque constitucional. La reforma de Nicolas Sarkozy refuerza al Parlamento, pero mantiene anacronismos", *El País*, 27-07-08.

4 Roger Patrick, "Les nouveaux pouvoirs du Parlement", *Le Monde*, 22-07-08.

5 Badinter Robert, "Non á la hiperpresidence", *Le Monde*, 19-07-08.

Calendario Estratégico® Septiembre 2008

1 Lunes
SEPTIEMBRE 2008
Entrega del Segundo Informe de Gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos
www.presidencia.gob.mx

3 Miércoles
SEPTIEMBRE 2008
Ciudad de México:
Presentación del Índice de Competitividad Estatal 2008: "Construyendo las Agendas del Futuro", del IMCO
www.imco.org.mx

8 Lunes
SEPTIEMBRE 2008
Fecha límite para que el Ejecutivo Federal haga llegar a la Cámara de Diputados la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2009
www.diputados.gob.mx

22-25 Lunes a jueves
SEPTIEMBRE 2008
Semana de la Ciencia y la Innovación de la Ciudad de México
www.icyt.df.gob.mx

29 Lunes
SEPTIEMBRE 2008
Fecha límite de entrega de trabajos para participar en el "Premio UNICEF México 2008: Los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en México"
www.unicef.org/mexico

¿Más eventos?
Para recibir el Calendario Estratégico por vía electrónica de manera gratuita, favor de escribir a **info@fep.org.mx**
FUNDACIÓN Este país
CONOCIMIENTO ÚTIL