

Constitución, política interior y política exterior

Mario Moya Palencia*

Me significa un privilegio concurrir a este Curso de Especialidad en Derecho Constitucional, del que sigo siendo un estudioso, gracias a la invitación de este Honorable Tribunal y sus magistrados, de acuerdo con una honrosa sugerencia formulada por mi estimado amigo, el señor doctor Mariano Palacios Alcocer, señalado constitucionalista. No visitaba esta bella ciudad desde el 2002, cuando participé como asesor en una reunión de la Conago, y me place regresar hoy, estrechar muchas manos amigas y ver tantas caras de jóvenes de ambos géneros que siguen llenando de luz intelectual a tan pujante estado de nuestra Federación.

Esta será una charla y un diálogo entre colegas más que una conferencia. La propia extensión del tema: «Constitución, Política Interior y Política Exterior» es tal, que apenas alcanzaremos a acotarlo y establecer una liga entre estos tres grandes conceptos, que es lo que nos interesa dejar a ustedes como una reflexión. Después de ello, y a través de responder las preguntas concretas que sean de su interés, realizaremos el diálogo previsto que depositará el tema y algunas de sus particularidades al estudio y meditación por parte de todos ustedes que nos honran con su compañía e interés.

Palabras del licenciado Mario Moya Palencia en el curso de la Especialidad en Derecho Constitucional, organizado por el Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, en coordinación con la División de Estudios de Postgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM en la ciudad de Chihuahua, Chih., el 7 de junio del 2005.

De lo que trata nuestro objeto es de la Constitución y de las instituciones políticas. Empezaremos por decir lo obvio: Que su naturaleza no sólo resulta jurídica sino también política, lo que desde hace muchos años es y debe seguir siendo una característica ineludible en la enseñanza y el estudio del Derecho Constitucional.

Aunque ya Cicerón usó la palabra «constitución» en el sentido de Ley superior organizadora del Estado, a partir de finales del siglo XVIII esa palabra dejó de ser organicista o neutra y se cargó de sentido político. Los «constitucionalistas», que representaban las exigencias populares, eran partidarios de la adopción de los regímenes liberales, de limitar el poder monárquico, del reconocimiento y respeto a las libertades humanas. Decía el Artículo 16 de la «Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano» que los países que no reconocen estos derechos y no adoptan un sistema de división de poderes no tienen constitución.

A partir de entonces y de todo el siglo XIX, los sistemas constitucionales fueron los liberales, opuestos al antiguo régimen de las monarquías, y así ser constitucionalista significó ser militante por la revolución y la libertad. Sin embargo, hubo la tendencia, a partir de las cátedras de Derecho Constitucional, que aparecieron en Ferrara y París en 1797 y 1834, respectivamente, a entender la Constitución en exclusiva como un conjunto de normas y concentrarse en el estudio de éstas, ignorando las instituciones y los hechos políticos ocurridos en la vida social al margen de la Constitución, aunque fuesen provocados por su ejercicio. Esa época coincidió en México con nuestras dos primeras transiciones: La Independencia y la Reforma.

Cierto es que las diferentes escuelas de pensamiento fundan la Constitución en conceptos ideológicos. Para los racionalistas o normativistas clásicos, como Sieyès, Benjamin Constant, Tocqueville o Montesquieu, siendo aquélla «un conjunto de normas que traza el deber ser de un país», su fundamento es la «validez», concepto racional y formal que debe acatarse.

Por su parte, los juristas partidarios del «Antiguo Régimen», como el inglés Burke y el alemán Schlegel, recurren a la concepción de la «legitimidad histórica» como fundamento de la Constitución, manifestando que ésta es en realidad la «herencia

vinculada» de los antepasados, producto de la libre transformación histórica de un pueblo y no de un simple acto racional por válido y formal que éste sea.

Finalmente, para los sociologistas, como Sismondi y De Mestre, la Constitución, más que un «deber ser» como predicen los normativistas, es una «forma de ser», pero tampoco es estático producto del pasado, como querían los historicistas, sino emanación del presente: Su fundamento no es ni la «validez» ni la «legitimidad» sino la noción de «existencia», de «realidad», de «efectividad». El gran ajustador de la teoría sociologista es Ferdinand Lasalle, quien afirma que la Constitución es un problema de Poder, no de Derecho. Extendamos -dice- los factores reales de poder de una sociedad y ahí tendremos la Constitución.

A las tres doctrinas clásicas les faltó conjugarse para sumar sus respectivos aciertos, pues vieron a la Constitución desde ángulos diversos. Fue Herman Heller quien, aprovechando la tesis y la antítesis, logró una muy aceptable síntesis cuando afirmó que la Constitución es una totalidad, una relación dialéctica entre lo estático y lo dinámico, entre la normalidad, o sea lo que es, y la normatividad, o sea lo que debe ser. Por eso la Constitución resulta, al mismo tiempo, un fenómeno jurídico y un fenómeno de poder.

Las constituciones clásicas del liberalismo tuvieron una parte dogmática, expositora de los Derechos Humanos, y una parte orgánica, reguladora de la estructura del Estado y del Gobierno; como consecuencia las demás realidades políticas, o se refugiaron en el mejor de los casos en Leyes secundarias, o fueron ignoradas por el Derecho y crecieron aparte.

Se vinieron a juntar ambos conceptos en el siglo XX, en la Constitución Político-Social promulgada en Querétaro en 1917 -pionera en su género, y producto de nuestra tercera y última transición: La conocida como Revolución Mexicana- meses después en la soviética, la alemana de Weimar y en la Constitución de la República Española de 1931, las cuales, en diferentes grados, agregaron a sus cuerpos dogmáticos y orgánicos otra parte, la programática, conteniendo derechos sociales y programas revolucionarios o transformadores.

Después de estas constituciones político-sociales que fueron

más allá del liberalismo y lo acotaron, a fines del propio siglo XX advino la tercera ola constitucional, que incorporó a los textos otra generación de Derechos Humanos y sociales, así como nuevas instituciones políticas producto de la modernidad y el desarrollo tecnológico, nacidas muchas de la segunda postguerra mundial y subsiguientemente de la integración económica y política de los Estados.

Si toda constitución no es solamente un instrumento normativo sino la estructura misma de una comunidad política organizada, las tendencias contemporáneas del constitucionalismo así entendido se aplican a la distribución racional del poder dentro del Estado y a la mejor forma de gobierno, evitando la concentración del propio poder y favoreciendo el llamado «Estado de Derecho», que intenta resolver a favor del ethos jurídico las posibles diferencias entre el ejercicio político y la supremacía de las Leyes.

Para ello se ha recurrido a los valores de la convivencia democrática, aunque según la teoría alemana del Estado de Derecho es éste último el que concede siempre las libertades a los ciudadanos, o según la inglesa de la rule of law, por el contrario, que establece la igualdad de los ciudadanos con el propio gobierno como titulares de derechos subjetivos anteriores al Estado y que sirven de base a éste.

Esta doctrina originó también en el siglo pasado otra corriente política constitucional, la del Estado de Bienestar, tan atacada ahora por el neoliberalismo por apoyarse no en los Derechos Humanos de tipo individual, sino en los sociales. No obstante, persiste la tendencia en el constitucionalismo contemporáneo de que la Constitución establezca autonomías regionales; limitaciones crecientes al poder político; transparencia en los actos de los servidores públicos; igualdad de oportunidades para la población; procura asistencial para abastecimientos y para auxilios en casos de emergencias o desastres; control del ejercicio presupuestal y de la seguridad pública, entre otros tópicos, sin perjuicio de que se refiera a las instituciones políticas clásicas: La autoridad de los gobernantes; la elección de los gobernantes; la estructura de los órganos para gobernar y la limitación de sus funciones, ya se trate de Estados unitarios o federales.

Como fenómeno singular del constitucionalismo contemporáneo, al inicio del siglo XXI aparece la Constitución de Europa que la Unión Europea aprobó a nivel de los 25 gobiernos que la componen, y que está en proceso de ratificación por los pueblos de esas naciones, como lo ejemplificaron las decisiones parlamentarias o los referéndums que ha habido recientemente en 11 naciones europeas, entre ellas España, Alemania y por fin en Francia el domingo 29 de mayo del corriente año -consulta que resultó claramente negativa-, y la de los Países Bajos el pasado primero de junio, así como los actos de ratificación que continuarán teniendo lugar en el resto de los países signatarios.

Quedemos con la idea esencial de que el Derecho Constitucional ha evolucionado de ser la rama jurídica ocupada del estudio de las reglas de la Constitución a ser una disciplina multidimensional que -además de lo anterior, que permanece como su contenido esencial- estudia las instituciones políticas, aquéllas que el hombre ha construido dentro de esa estructura propiamente política y en la cultural, la social y la económica, esto es, más acá de la superestructura jurídica. Ejemplos de estas instituciones son: Los partidos políticos, la opinión pública y los medios de difusión; los grupos de presión, las relaciones internacionales del Estado y de los individuos con otros Estados; los tratados de libre comercio o los creadores de uniones aduaneras, mercados comunes y uniones económicas, comúnmente llamados «procesos de integración», así como otras instituciones que suelen escapar a las normas jurídicas nacionales, como las de la llamada «globalización» o «mundialización».

Heller tuvo razón: El constitucionalismo se extendió de las normas a las realidades para integrarse con ellas, aunque muchas de estas últimas le sean francamente esquivas.

¡Vaya tarea! El campo y la profundidad del Derecho Constitucional se ha ampliado aceleradamente en el siglo pasado y lo hará aún más en éste que se inicia. Si la Constitución se encuentra en la cúspide piramidal del Derecho, según una sugestiva metáfora, es lógico también que alrededor de esa cúspide converjan cada día materias jurídicas e instituciones reales que en su origen y desarrollo son objeto particular de otras ciencias, como la sociología, la economía, la educación y difusión de la cultura, la

comunicación humana, la bioética, el Derecho Internacional, la administración pública y las finanzas.

Pero también han cambiado la perspectiva y los enfoques, pues de ver todo exclusivamente con ojos jurídicos ahora lo vemos también en su funcionamiento efectivo.

Reparemos en la tan comentada brecha entre «país legal y país real», que según Karl Lowenstein, autor de la clasificación ontológica de las constituciones, se percibía en el proceso que va de las constituciones puramente «semánticas», las cuales enuncian una cosa distinta de lo que es el país, y las constituciones «nominales» o en transición, a las constituciones verdaderamente normativas, aplicadas con un alto grado de correspondencia entre normalidad y normatividad. Lowenstein empleó la parábola del traje que primero parece un disfraz o queda grande a la nación que se lo pone, hasta que ésta cambia y crece, llena los huecos y como resultado el traje constitucional acaba ajustándole adecuadamente.

El constitucionalismo se ha transformado junto con la Humanidad y dentro de sus ciclos de desarrollo. En lo personal estimo que cuando se cumplieron los doscientos años de la Revolución Francesa, que coincidieron con la caída del Muro de Berlín y del socialismo real en Europa del Este, así como con el paso del bipolarismo y la llamada «guerra fría» a la etapa de la globalización unilateralista, concluyó una era histórica mundial en la que aún influía predominantemente el racionalismo, inspirado en el esquema heliocéntrico coperniquiano de fuerzas centrífugas y centrípetas en equilibrio -a la imagen del sistema solar- para adoptar un esquema darwiniano, fáctico, inspirado no en los contornos de la ciencia astronómica sino en los de la biología y otras ciencias de la vida, en que el diseño organizativo más o menos circular y equilibrado de antaño se empieza a tornar en uno parecido a la morfología de los pulmones, con sus reinos, familias, especies e individuos, que va desde la gran matriz respiratoria que se expande y encoge, pasando por los bronquios, hasta el más diminuto y diverso pero influyente de los alveolos.

En el estilo rebasado y heliocéntrico, el equilibrio de fuerzas era el desideratum de la organización humana, en el que ya

estamos viviendo, el biológico; el paradigma dominante es la traducción desnuda y literal de las fuerzas que no han encontrado su equilibrio.

Durante los últimos doscientos años predominó la lucha contra los autoritarismos y a favor de las libertades. Hoy, esa lucha se hizo más aguda en pos de los Derechos Humanos, individuales y sociales, y se concentró a favor de la igualdad de oportunidades dentro de la diversidad y contra las discapacidades, discriminaciones y exclusiones.

Si no estoy equivocado, todo lo anterior influye enormemente, querámoslo o no, tanto en la Constitución como en las instituciones políticas, se clasifiquen éstas dentro de la política interior o de la exterior, en el ámbito nacional o en la órbita «internacional», que ahora los poderosos califican de «global» para intentar destruir o por lo menos erosionar al Estado-Nación. Y esta nueva realidad debemos tenerla muy presente al aplicar la Constitución, reformarla -en su caso- y, sobre todo, en vivir nuestras instituciones políticas y socioeconómicas, que son las que primero absorben el cambio.

El constitucionalismo, en sus tres etapas que hemos intentado esquematizar, ha estado presidido como se infiere de nuestra exposición, por un gran concepto político subyacente, por una idea de fuerza: La democracia. Y a ese respecto debemos recordar que nuestra Constitución, reformada en su Artículo Tercero al inicio de la década de los 40's, expresa una filosofía de avanzada, pues considera «a la democracia no sólo como una estructura y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo».

Esta es una caracterización magistral de los fundamentos conceptuales de todo el andamiaje constitucional mexicano, y explica sus aciertos y tropiezos: No sólo una estructura jurídica y un régimen político, sino un sistema de vida para el mejoramiento económico, social y cultural de la población. Otra vez normatividad y normalidad equidistantes y en proceso de integración. Si penetramos en este espíritu multidimensional, que escapó desde su origen a los límites del racionalismo y del normativismo, y penetró en la realidad de la vida social y las

instituciones, comprenderemos mejor el propio espíritu que anima esta charla.

Para concluir esta exposición y que pasemos al diálogo, deseo referirme a la «Cultura de la Constitución en México», a través de la homóloga «Encuesta Nacional de Actitudes, Percepciones y Valores» que sobre el tema realizaron en 2003 y publicaron a principios del 2004 la Universidad Nacional Autónoma de México, a través de su Instituto de Investigaciones Jurídicas, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

La idea que los mexicanos tienen de la Constitución y su significado es: En primer lugar, según las respuestas a la encuesta, de un conjunto de «normas, Leyes y reglas»; en segundo lugar, «lo que rige al país»; en tercero, el «órgano máximo»; en cuarto, «los derechos»; en quinto, el «orden, las garantías y el respeto», y en sexto, «una forma de gobernar, una medida de gobierno, política». Pero entre la primera categoría, que conjugó 104 contestaciones individuales de las 257 que satisficieron la demanda, o sea el 40%, mismas que representan el criterio normativo o legal, y la sexta, que representa el criterio político-institucional y sólo tuvo 9 respuestas, o sea menos del 4%, hubo una diferencia de diez a uno a favor del primer criterio, o sea el normativista clásico.

Sin embargo, en las valoraciones de la Constitución el 51% de los mexicanos entrevistados contestó que ésta era «muy importante» y el 37.4% la consideró «importante», o sea más del 88% en total apreció su alto papel en la vida del país.

Las frases que mejor la describen, según los encuestados, fueron: Protege mis derechos (36.2%), organiza el Gobierno (25%), no se respeta (22.4%), cambia a cada rato (9.7%) y no sirve para nada (2.6%)

Las palabras singulares que más se asociaron a la Constitución fueron: Leyes, Derechos, Gobierno y democracia, o sea dos elementos esencialmente jurídicos y dos políticos. Pero también aparecieron con menos intensidad las palabras libertad y reforma. Sin embargo, sólo 4.8% de los entrevistados afirmó conocer bien o mucho la Constitución, 72.6% confesó que la conoce poco y 20.3% que absolutamente nada.

La indagatoria sobre la Constitución como tema de actualidad en 2003 arrojó que el 74.2% de los entrevistados afirmaron «que se habla poco de ella», 12.8% que no se habla «nada» y 10.4% que se «habla mucho».

Sobre la conveniencia o posibilidad de cambiar la Constitución, el 40.1% se inclina «por dejarla como está»; 23.3% por «hacer una Constitución nueva» y el 22% respondió que preferiría «cambiarla sólo en parte». Por tanto, la idea de que la Constitución de 1917 permanezca, aunque se siga reformando o modificando, se elevó a 60.1% del total. De los que opinaron a favor de ciertas reformas, el 54.6% no supo qué cambios proponer, pero la mayoría se pronunció por preservar los Derechos Humanos y las garantías individuales.

Sobre el cumplimiento de la Constitución las respuestas fueron pesimistas: Se cumple poco (68.1%) o nada (19.35%); sólo el 5.25% dijo que se cumple mucho y el 1.2% que depende, esto es, que se cumple en ciertos casos y no en otros.

Esa interesante Encuesta Nacional se extiende prácticamente a todas las instituciones políticas del país: La democracia, sus valores y reglas; el poder político; el liderazgo y la tradición laica del Estado; la representación política a través de cada uno de los tres poderes federales y de las dos Cámaras del Legislativo, y -por último- el desempeño constitucional de las autoridades. La recomiendo ampliamente a todos ustedes porque está hecha con buena técnica y metodología a 1,794 entrevistados, que lo fueron personalmente, en las cuatro regiones en que se dividió