

# EL ESTADO CONSTITUCIONAL COMO PROYECTO COMÚN DE LA HUMANIDAD

Hans-Rudolf HORN

*SUMARIO: I. Reflexiones introductorias; II. Problemas de la legitimación democrática. 1. Aprobación popular de la constitución. 2. Elementos plebiscitarios. 3. Coordinación de los poderes públicos; III. Identidad nacional y aspectos supranacionales. 1. El federalismo como base de la integración democrática. 2. Principios sociales en textos constitucionales. 3. Bases revolucionarias del Estado constitucional. 4. Dirección política y participación popular.*

## I. REFLEXIONES INTRODUCTORIAS

Los méritos de Jorge Carpizo, a cuyo homenaje nos hemos reunido nosotros de varias partes del mundo en este honorable recinto, no se limitan a cuestiones teóricas del derecho constitucional, tratadas por él en publicaciones numerosas e impresionantes, sino que se fundan asimismo en sus esfuerzos eficaces de defender los derechos humanos, primero como presidente de aquella comisión cuya función está descrita por su denominación. La realización de los derechos humanos queda siendo su propósito también en el tiempo consecutivo, cuando llegó a ser procurador general de la República y después fue nombrado secretario de Gobernación en una situación política grave. En su oficio actual juega un papel responsable no solamente en la defensa de la seguridad pública y el mantenimiento del monopolio estatal de fuerza, sino incluso en su función de garantizar —en el marco del Estado constitucional— la paz interna, partiendo del respeto de los derechos humanos y sociales.

Todo gobierno depende del consentimiento de los gobernados, como lo consagró la Revolución Norteamericana en su Declaración de Independencia de 1776 en Filadelfia. Ni siquiera un despotismo perfecto puede descansar en las bayonetas, como enseñan los esfuerzos enormes de propaganda típicos de regí-

menes totalitarios, que por ejemplo se manifestaron en el lema del nacionalsocialismo de Hitler "Un pueblo, un imperio, un caudillo", o en las frases de la unidad obrera, abarcando todos los hombres de buena voluntad en el sentido comunista. Los sistemas democráticos, en cambio, fundándose en el principio del pluralismo, a primera vista suelen tener más dificultades de asegurar la paz interna, porque deficiencias inevitables del sistema político se manifiestan más obviamente que bajo regímenes despóticos, que logran suprimir la crítica general mediante la fuerza por lo menos durante algún tiempo que en ciertos casos puede continuar por decenios. De ahí que puede suceder que no son éstos acusados en el tribunal de la opinión pública mundial, sino más bien aquellos que por su iniciativa propia desvelan sus deficiencias democráticas para superarlas sucesivamente.

Escándalos políticos excitan también la publicidad en países a los cuales se atribuye una tradición democrática segura desde siglos, como Gran Bretaña o Francia, o por lo menos después de la Segunda Guerra Mundial, como Italia, Japón y Alemania. Todos los países mencionados tienen en común que los partidos políticos que soportaron los gobiernos durante muchos años, vivieron desastres electorales graves. En Francia, el último primer ministro del Partido Socialista, Berégévoy, hasta cometió suicidio después de su fracaso electoral nacional. En Italia, la Democracia Cristiana, desde De Gásperi, del partido dominante nacional, bajo nuevo nombre se convirtió a un partido minoritario en las elecciones nacionales hace pocos días, pero todavía no existe otro partido nacional que podría sucederle, sino nada más que la alianza confusa del llamado "caballero" Berlusconi. Noticias ubicuas sobre casos de corrupción o abuso del poder no solamente suelen provocar ataques justificados a políticos afectados, sino en muchos casos abarcan simultáneamente todo el sistema democrático como tal. A veces, se reprocha a los medios de comunicación que por los desórdenes públicos, suscitados por ellos mismos, amenazan al Estado constitucional. Tales opiniones desconocen su papel en una democracia. Muchas veces es el mérito de la prensa y de la radiodifusión los que terminaron gobiernos corruptos, como recientemente en Brasil. Rasgos comunes del desarrollo político en muchos países justifican que desde 1989 se habla, a pesar de todo, de *una hora mundial del Estado constitucional*, como lo hizo Peter Häberle, siendo uno de los pocos científicos en Alemania que se dedican detenidamente al derecho constitucional comparado.<sup>1</sup> Se trata de problemas comunes de la vida política que merecen ser discutidos entre todas las naciones que pueden participar sinceramente en una discusión constitucional útil. El diálogo deseado en el nivel internacional nunca será fructífero, cuando se le considera como una calle de

1 Häberle, Peter, "Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates" (Derecho comparado en la virtud del Estado constitucional), *Schriften zum öffentlichen Recht*, tomo 629, Berlín, 1992, especialmente pp. III y 823. Cfr., la reseña afirmativa de Bungert, Hartwin, en: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1993, pp. 1102 y ss.

dirección única. Un intercambio de experiencias pronto va a descubrir cuestiones básicas parecidas, cuando se profundice esta consideración. En este contexto están perdiendo su sentido primitivo nociones como el término “tercer mundo”, que fue adoptado especialmente en México, para destacar la independencia entre capitalismo y socialismo; después del fin del antagonismo mundial entre oriente y occidente, “el tercermundismo” sigue sin tener valor.

En México, tanto en el campo académico como en la vida constitucional, se puede constatar esfuerzos eficaces de explotar los resultados de las discusiones internacionales, realizadas también, especialmente, en varias universidades de la República. Cuando se logró hacer patente ciertas deficiencias, se abre así el camino a soluciones posibles de los problemas indagados, al tomar en cuenta los puntos de vista del derecho constitucional comparado. La decisión crucial mexicana de ir por este camino, a pesar de tantos obstáculos serios, está vinculada con las funciones del homenajeado Jorge Carpizo. En su lucha contra la violación de los derechos humanos ya logró más que los que quisieran admitir críticas maliciosas, las cuales descuidan los números crecientes de los culpables que entretanto fueron destituidos y castigados por acciones inhumanas.<sup>2</sup> Sin lugar a dudas no se cumple una tarea de tal alcance de un día a otro. No es de extrañar que siempre hay más casos todavía no esclarecidos, como se puede apuntar en comentarios maliciosos. El Estado de derecho, siendo una imposición inexorable, puede ser perfecto de antemano mera y puramente en un mundo raro o en un paraíso; promesa de un paraíso en la tierra, sin embargo, suelen conducir al infierno en la realidad política. Conviene considerar las experiencias de la historia y de los demás estados del mundo libre. Pues los esfuerzos de desarrollar el Estado constitucional parten de un proyecto común de la humanidad. El patriotismo constitucional de cada nación no contradice a la investigación de sistemas políticos ajenos como tampoco al desarrollo de sistemas supranacionales, como suponen erróneamente adversarios de pactos o uniones que van más allá que los límites nacionales. También la Unión Europea queda siendo “una Europa de las patrias”, según la famosa frase del gran estadista francés De Gaulle, aunque tendrá un número creciente de elementos federativos. De todo alcance, el consenso popular principal de cada unidad política se debe considerar como presupuesto indispensable de su funcionamiento.

2 Véanse los informes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, especialmente durante su quinto semestre de existencia, México, 1992, y el libro del homenajeado, *Derechos humanos y ombudsman*, México, UNAM, 1993, reseñados por mí en la revista *Der Staat*, que aparecerá próximamente. Cfr., también Lauth, Hans-Joachim, Parteien, “Wahlen und Demokratie”, en: Briesemeister/Zimmermann (ed.), *Mexiko heute*, Frankfurt-Meno, 1992, pp. 51 y ss., p. 62.

## II. PROBLEMAS DE LA LEGITIMACIÓN DEMOCRÁTICA

### 1. *Aprobación popular de la Constitución*

Los problemas de la legitimación democrática del poder público son un tema ubicuo y duradero, pues se trata del fundamento del Estado moderno de acuerdo con el principio de la *soberanía popular*. La voluntad del pueblo como base de las funciones del Estado se encuentra consagrada en normas constitucionales distintas en todo el mundo que concuerdan en lo esencial. Cuando se toma en serio el principio de la soberanía popular, propiamente se debería exigir que también la Constitución misma como código fundamental dependiera de la aprobación popular como condición de su vigencia. Llama la atención que dicha cuestión, pareciendo a primera vista acaso más bien académica, ocupó la discusión política en Alemania después de la unificación de una manera intensa. La Comisión Constitucional Común, establecida por los órganos legislativos federales, el Parlamento y el Consejo Federal, la representación de los estados (*Länder*), según el Tratado de Unificación, tuvo el encargo explícito de examinar la pregunta si será necesario un plebiscito sobre la Ley Fundamental.

Es verdad que la Ley Fundamental como Constitución provisional no fue aceptada formalmente en una votación popular en 1949, sino solamente por los parlamentos locales. Pero en la Comisión Constitucional se apuntó que tampoco la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787 y la Constitución de Weimar fueron aprobadas por un plebiscito —se tiene que añadir también la Constitución de Querétaro—. En México se había criticado este hecho histórico como deficiencia.<sup>3</sup> El resultado final de tales reflexiones consiste en el acuerdo común que en el curso del tiempo, especialmente por la participación en elecciones, la deficiencia primitiva —si lo fuera verdaderamente— ha sido subsanada. Pues no parece razonable descuidar la historia de 77 años y poner en duda la validez principal de la Constitución. En Alemania la Ley Fundamental tiene vigencia desde hace 45 años; durante el proceso de la unificación se puso de relieve que el Parlamento y el Consejo federales como también la última Cámara Popular de la República Democrática Alemana, elegida en los únicos sufragios libres, aceptaron la Ley Fundamental como Constitución de la Alemania entera. Por eso, la Comisión Constitucional no recomendó un plebiscito constitucional. Pero según su sugerencia entretanto se modificó sólo parcialmente el artículo 146

3 Cfr., especialmente Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 14ª edición, México, 1976, pp. 80 y ss., que había hablado de "en sus orígenes una constitución impuesta", cfr., también Jorge Carpizo, que opinó en la segunda edición de su libro "La Constitución Mexicana de 1917", respecto a reformas futuras de la Constitución "...considerar a las asambleas legislativas como hacedoras de la Constitución y no simplemente como proyectistas, es abominable". Herzog, Roman, presidente actual del Tribunal Constitucional de la Federación, había nombrado una constitución no aprobada por el pueblo nada más que un proyecto, en su manual sobre la teoría general del Estado "Allgemeine Staatslehre", Frankfurt sobre Meno, 1971, pp. 278 y ss.

primitivo, sin abolirlo, según el cual la Ley Fundamental perderá su vigencia el día que entre en vigor una constitución que sea adoptada libremente por el pueblo alemán entero. La falta de claridad siempre lleva consigo debates sobre la aprobación popular de la Constitución como lo fue exigido en tres iniciativas parlamentarias del tiempo más reciente. Refiriéndose al artículo 146, algunos exigieron también una revisión total de la Constitución. Un argumento en contra fue el punto de vista de que las reformas o modificaciones constitucionales seguirían a los procedimientos prescritos en el artículo 79 de la Ley Fundamental, los cuales tendrán vigencia también en el caso de todas las reformas que establece el artículo 5 del Tratado de la Unificación. Fue negado también el sentido político de un referéndum popular sobre las reformas recientemente decididas por los órganos legislativos, después que la unificación había sido realizada según el artículo 23 anterior sobre una adhesión a la República Federal de Alemania, el cual ya fue suprimido, por ser cumplido (en su lugar el nuevo artículo 23 se refiere a la Unión Europea).

La discusión constitucional sobre los problemas mencionados tiene rasgos semejantes en México. Según el artículo 39 de la Constitución mexicana, que consagra el principio de la soberanía nacional, el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. Definir la soberanía, decía el maestro Mario de la Cueva, es *obra de titanes*.<sup>4</sup> Se tiene que considerar en este contexto también el artículo 136, que establece que la Constitución no perderá su vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En este caso, el pueblo recobra su libertad y la restablece. Así fue consagrada una idea del padre de la Constitución, Venustiano Carranza, y su movimiento constitucionalista. Jorge Carpizo, sin embargo, ha destacado la consideración elemental que un sistema jurídico nunca puede otorgar el derecho a la revolución, porque sería el suicidio de dicho sistema y tanto como permitir su muerte, señalando simultáneamente que el postulado constitucional de la soberanía popular significa que la historia de México, su pasado, su tradición, su cultura, se encuentran en el modo de ser actual de este país. Por eso es preciso recurrir al sistema representativo y respetar el procedimiento de reformas constitucionales según el artículo 135 de la Constitución mexicana.<sup>5</sup>

4 Rodríguez Lozano, Amador, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, México, UNAM, 1992 (artículo 39), pp. 164 y ss., tratando varios aspectos del problema.

5 Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980, especialmente (p. 61), sobre el tema Constitución y Revolución; por lo general (pp. 43-63), refiriéndose a él consintiendo Schroeder-Cordero, Francisco Arturo, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, México, 1992 (artículo 136), pp. 602 y ss.

## 2. *Elementos plebiscitarios*

La pregunta de si es aconsejable complementar el sistema representativo por elementos plebiscitarios, se discute en muchos Estados constitucionales, pues se pueden constatar deseos crecientes de participar inmediatamente en asuntos políticos. También en México se introdujeron innovaciones de este tipo como las consultas populares para el Distrito Federal. No cabe decir que los resultados de dichas reformas constitucionales de 1987 y de la posterioridad fueran reconocidos comúnmente.<sup>6</sup> En Alemania, la Comisión Constitucional Común, ya mencionada, concluyó su trabajo después de discusiones detenidas también sobre la introducción de elementos plebiscitarios federales en el año pasado, sin encontrar la mayoría de dos tercios en favor de cierta solución. Este tema provocó la atención pública más intensa, como enseñan más de 266,000 solicitudes de ciudadanos particulares, mientras que los debates de la Comisión Constitucional generalmente no encontraron demasiado interés público, prescindiendo del tema de la protección de animales, que fue objeto de más de 170,000 peticiones y alcanzó el puesto segundo de la atención pública.<sup>7</sup> Las consideraciones se dedicaron a oportunidades de fortalecer la participación directa del pueblo como remedio eficaz de superar la abstención política y el rechazo divulgado de asuntos públicos por parte de muchos ciudadanos. Los seguidores de elementos de la democracia directa como la iniciativa popular y el plebiscito pudieron referirse a buenas experiencias locales. Nueve de los once Estados de la República Federal de Alemania en su dimensión primitiva, ya han consagrado plebiscitos en sus Constituciones y entretanto todos los cinco nuevos Estados de la República Democrática Alemana anterior los han introducido. El Partido Socialdemócrata de Alemania (SPD), como parte de la oposición en el nivel federal, sometió el día 1° de diciembre de 1993 un proyecto parlamentario de una ley sobre la realización de sus intenciones que no habían encontrado la mayoría en la Comisión Constitucional Común, para introducir la iniciativa popular y el plebiscito según modelos en las entidades federativas también el nivel federal.<sup>8</sup> En la motivación del proyecto se concede que elementos plebiscitarios no debilitan sin más la influencia de los partidos políticos, como muchas veces se espera, sino que éstos aprovechan tales instrumentos, como enseñan experiencias prácticas en los estados alemanes. De veras, en el país clásico de los plebiscitos, en Suiza, la organización de iniciativas populares caracterizó el origen de partidos políticos

6 Cfr., Sánchez Bringas, Enrique y Dávalos Martínez, Héctor, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, México, UNAM, 1992 (artículo 73, fracción VI), especialmente la página 306.

7 Véase el informe de la Comisión Constitucional Común, descrita en la nota 3, sobre iniciativa popular, plebiscito (pp. 83-86), sobre la protección de los animales (pp. 68-71).

8 Gesetzentwurf der Fraktion der SPD: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, Bundestagsdrucksache 12/6323, que propone la inserción de un artículo 82a de la Ley Fundamental (p. 6), fundación (pp. 26 y ss.).

modernos; pues en los parlamentos de entonces dominaron los notables, que por lo general no habían necesitado el respaldo de un partido para alcanzar un asiento parlamentario.<sup>9</sup>

En la Comisión Constitucional Común se rechazaron elementos plebiscitarios también por la razón de que meramente los asuntos de menor importancia quedarían en la competencia parlamentaria y que los parlamentarios mismos preferirían la fuga de su responsabilidad. Se puso de relieve que en nuestra sociedad pluralista, compromisos y acuerdos son indispensables, los cuales en la mayoría de los casos no se dejan contestar con un simple “sí” o un “no”, como es preciso respecto a preguntas puestas en plebiscitos. Además, se teme que la protección de las minorías no seguiría siendo garantizada. Existe unanimidad que en los niveles locales, por su complejidad menor y su transparencia mejor, los elementos plebiscitarios pueden jugar un papel importante y legítimo. En la audición de expertos, realizada por la Comisión Constitucional, se ha expuesto que los plebiscitos pueden tener la función de complementar principalmente el sistema representativo, previniendo los peligros que le amenacen.<sup>10</sup> Pero esta opinión no se funda en la idea de que las decisiones inmediatas del pueblo automáticamente tienen un rango más alto que las de los órganos representativos. Por eso el éxito también de los elementos plebiscitarios, según la convicción de los seguidores, depende completamente de las condiciones del procedimiento para alcanzar un máximo de razonabilidad.

### 3. Coordinación de los poderes públicos

Puesto que, sin lugar a dudas, la *soberanía popular* es la legitimación del poder estatal, en el fondo es la pregunta crucial: cómo se formulará, articulará y efectuará la voluntad del pueblo en un sistema democrático. *Pueblo* en este contexto significa el conjunto de todos los ciudadanos, como lo expuso Juan Jacobo Rosseau de una manera eficaz, es decir no de grupos o asociaciones particulares. En una democracia el pueblo no es la multitud natural, sino un conjunto organizado en un Estado constitucional, a cuyos elementos primordiales pertenece la división de los poderes. En el artículo 16 de la Declaración (francesa) de los Derechos Humanos de 1789, inspirado por el mismo Rousseau, fue consagrado el principio fundamental por las palabras: “Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos del hombre no esté asegurada, ni determinada la división de los poderes, carece de constitución”.<sup>11</sup> Como destacó Jorge Carpizo

<sup>9</sup> Cfr., Heger, Matthias, *Deutscher Bundersrat and Schweizer Ständerat, Beiträge zum Parlamentsrecht*, tomo 17, Berlín, pp. 198 y ss. Se ha llamado a los partidos políticos “hijos de los derechos populares”.

<sup>10</sup> Preu, Ulrich K., “Plebiszite als Formen der Bürgerbeteiligung”, en la revista *Zeitschrift für Rechtspolitik* (ZRP), 1993, pp. 131-138, refiriéndose a obras clásicas como las de Rosseau, Konrad Hesse, Georg Jellinek, Herman Heller, Carl Schmitt y Kant.

<sup>11</sup> Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 3a. ed., México, UNAM, 1979, pp. 194 y ss.

con toda razón, los constituyentes mexicanos desde el comienzo del constitucionalismo, han preferido regulaciones que no hacen olvidar que se trata de un *Supremo Poder de la Federación*, el cual se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, como el artículo 89 de la Constitución actual de Querétaro dice expresamente.<sup>12</sup>

Las regulaciones mexicanas corresponden más bien a la versión actualizada de la doctrina de la separación de poderes, que primitivamente según las ideas de liberalismo clásico partió de la opinión simplista de que fuese necesario separar los poderes públicos entre sí para garantizar la libertad del individuo. La famosa frase de Montesquieu en su obra *El espíritu de las leyes*, que "el poder detenga el poder", había sido absolutizada, sin tomar en cuenta que se trató de una metáfora de las ciencias naturales, que entonces vivieron un auge tremendo, y por eso el paralelogramo de las fuerzas fue una imagen usual. De ahí se llegó a la conclusión errónea de que la unidad del poder público fuere algo dado por sí mismo, que se debería separar para posibilitar la libertad del ciudadano, la cual se consideró como posible exclusivamente en un rincón no accesible del poder público. Tal opinión se funda en un antagonismo sobrestimado entre el individuo y la comunidad, sin considerar que la libertad humana se realiza meramente dentro de la comunidad, de tal suerte que para un hombre, que vive aislado como Robinson en su isla remota, no tienen sentido categorías como la libertad, consagrada en un Estado constitucional.<sup>13</sup>

La unidad del poder público que se presupone en las doctrinas simplistas como algo natural, partiendo de una imaginación más bien ingenua, en verdad es el resultado de esfuerzos indispensables de coordinación. El mismo Montesquieu había expresado la necesidad de consenso y compromiso de una manera más clara en su obra *Pensées*. Las modificaciones del texto primitivo, que realizó en el curso de la redacción, al adoptar dicha idea en su obra principal *El espíritu de las leyes*, no significan que hubiera querido abandonar su convencimiento original.<sup>14</sup> La teoría moderna de la *coordinación de los poderes públicos* reanuda el pensamiento tradicional del *bien común* que tampoco el mismo Montesquieu había querido abandonar. Una doctrina modificada de la división de los poderes, de acuerdo con sus mismas raíces, tiene también la ventaja principal de desvirtuar argumentos frecuentemente usados en contra de la *justicia constitucional*, a la cual se reprocha que transgreda los límites constitucionales del poder constitu-

<sup>12</sup> Carpizo, *loc. cit.*, *supra*, nota 12, pp. 199 y ss.

<sup>13</sup> *Cfr.*, mi artículo en *La Constitución y su defensa*, México, UNAM, 1984, pp. 569-617, especialmente pp. 606 y ss., refiriéndome a publicaciones de varios autores como Héctor Fix-Zamudio, Jorge Carpizo y Luis Sánchez Agesta.

<sup>14</sup> Lange, Ulrich, "Teilung und Trennung der Gewalten bei Montesquieu", en la revista *Der Staat*, pp. 213 y ss., p. 217. *Cfr.*, en el mismo sentido Sánchez Agesta, Luis, *Principios de la teoría política*, 6a. ed., Madrid, 1976, pp. 461 y ss., destacando expresamente "El fenómeno de la división de poder es al mismo tiempo un fenómeno de *coordinación de poder*" (letra cursiva en el original) p. 463.



cional sin legitimación democrática. Otra frase de Montesquieu: que el juez será nada más que la boca de la ley, tampoco se debe tomar demasiado literal. En la actualidad prevalece la idea de control jurisdiccional de la Constitución en el mundo libre. Por eso, Jorge Carpizo denominó al *juicio de amparo mexicano* como “el principal instrumento que protege a la Constitución, que es el anhelo de efectividad del Código Supremo para defender al hombre y sus derechos”.<sup>15</sup>

En Alemania, el *Tribunal Constitucional de la Federación* principalmente reclama la competencia de examinar todos los asuntos sometidos bajo puntos de vista jurídicos. Principalmente respeta la función constitucional de los demás órganos del Estado. La división de poderes en la vida constitucional contemporánea se efectúa más bien en el marco de un contexto comunicativo. Las estructuras de las decisiones se manifiestan como formas especializadas de publicidad, que se completan entre sí.<sup>16</sup> En muchos estados constitucionales, la justicia constitucional tiene funciones de importancia creciente, que se caracteriza tanto por el respeto de los principios de la reserva judicial (*judicial self-restraint*) como por el ejercicio eficaz de todos los instrumentos atribuidos para la defensa del Estado constitucional.

### III. IDENTIDAD NACIONAL Y ASPECTOS SUPRANACIONALES

#### 1. *El federalismo como base de integración democrática*

Los Estados Unidos Mexicanos y la República Federal de Alemania subrayan por sus denominaciones oficiales sus estructuras federales. En ambos países se han superado las opiniones erróneas antes divulgadas de que el federalismo haya sido impuesto o importado. En la actualidad, crece el convencimiento de que el federalismo forma parte esencial de la historia del Estado constitucional y es una base de la integración democrática. En México todavía se puede encontrar la opinión de que el federalismo jamás ha existido. Nadie menos que Jorge Carpizo, ha comprobado que el sistema federal mexicano fue una necesidad histórica y realmente sirvió para unir lo que se estaba desuniendo. Es decir, en México el régimen federal fue el anhelo de las provincias, por el que lucharon y triunfaron.<sup>17</sup> La Constitución de Cádiz de 1812 había ordenado que el rey nombraría en cada provincia un jefe superior y que en cada provincia habría “una diputación

<sup>15</sup> Carpizo, *loc. cit.*, *supra*, nota 12, p. 272.

<sup>16</sup> Cfr., Schreckenberger, Waldemar, “Verfassungsgerichtsbarkeit als Konvergenz von Öffentlichkeit” (Justicia constitucional como convergencia de publicidad) en: B. van Roermond (ed.), *Constitutional Review*, Deventer/Boston, 1993, pp. 13-31, especialmente 24 y ss., refiriéndome a publicaciones propias, entre las cuales la más importante apareció en México bajo el título *Semiótica del discurso jurídico*, versión castellana por Ernesto Garzón Valdés, México, UNAM, 1987.

<sup>17</sup> Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980, p. 90.

provincial para promover su prosperidad". Siete diputados formaban cada diputación provincial y eran designados por el pueblo en votación indirecta. En 1822 existían 22 diputaciones provinciales y un año después 23. Un número creciente proclamó su emancipación absoluta de México, como Campeche, Tabasco, Yucatán, Guadalajara y Oaxaca. Por eso Jorge Carpizo destaca que México probablemente se hubiera balcanizado si la solución federal no se hubiera implantado.

Hasta el día de hoy, los elementos federativos quedan siendo partes integrantes de la democracia mexicana, mientras en las épocas de regímenes conservadores y del dictador Porfirio Díaz, las entidades federativas perdieron en la realidad política completamente su autonomía al poder central. Pero también bajo la vigencia de la Constitución de Querétaro hubo demasiadas intervenciones federales en los estados, fundados en el artículo 76 fracción V del código nacional, que otorgó al Senado la facultad de nombrar un gobernador provisional, cuando hubieran desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado. Hasta el año 1975, el Senado, según la voluntad del presidente de la República, destituyó gobernadores y legislaturas en 48 casos. No fue sino hasta 1978 que se reglamentó los presupuestos necesarios por una ley, prescrita por la Constitución, a partir de entonces no se ha vuelto a ejercer esta atribución.<sup>18</sup> La posición de las entidades federativas entretanto se ha fortalecido por algunas medidas de descentralización, por ejemplo con la planeación democrática del desarrollo nacional según la reforma del artículo 26. También en la doctrina se subrayó la posición constitucional de los Estados por el postulado que los lineamientos generales de una teoría de la Constitución local tengan que partir de la entidad federativa como base de estudio, y no de la unidad federal.<sup>19</sup>

En Alemania, después de la Segunda Guerra Mundial se divulgó la opinión que el federalismo fuera impuesto por los aliados victoriosos para debilitar el país. Tal sospecha se explicó por el hecho de que el federalismo fue un postulado político especialmente por parte de Francia, que entonces todavía cultivó el sistema perfectamente centralista. En la realidad histórica, sin embargo, el federalismo alemán tiene una tradición impresionante. También la fundación del imperio alemán moderno por Bismarck 1871 constitucionalmente fue nada más que "una alianza eterna" de los príncipes y las ciudades libres de Alemania, cuyo presidente fue el rey de Prusia, al cual se atribuyó el título de emperador. En el caso de la Ley Fundamental de 1949, los estados existían antes de la federación, como ya lo fue también en México al crear la primera Constitución federativa en 1824. Fueron los jefes de los estados alemanes, ya establecidos antes de la federación por los aliados, que marcaron el proceso de elaborar una Constitución y su contenido de

18 González Oropeza, Manuel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, México, 1992 (artículo 76), p. 322.

19 Valadés, Diego, *Constitución y política*, México, UNAM, 1987, p. 79.

una manera más decisiva que se suele dar cuenta por lo general. En su conferencia de Koblenz de 1948, rechazaron las sugerencias de los aliados occidentales, es decir de los Estados Unidos de Norteamérica, de Gran Bretaña y Francia, de elegir una asamblea nacional para elaborar la Constitución que abarcara exclusivamente sus zonas de ocupación, pero no la zona soviética. Los jefes de los gobiernos de los estados en las zonas occidentales, la llamada Trizona, ya elegidos por los parlamentos estatales regulares, no estaban dispuestos a aceptar la fundación definitiva de una república parcial, pues no querían confirmar la separación de Alemania de esta manera. Pero sus objeciones, poco apreciadas por los aliados, alcanzaron lo que al fin y al cabo se estableció, en lugar de una asamblea nacional elegida por el pueblo, un congreso constituyente, pero intencionalmente no llamado así, sino Consejo Parlamentario, cuyos miembros fueron elegidos por los parlamentos de las entidades federativas. Para manifestar el carácter provisional del orden estatal de la República Federal de Alemania, se evitó el término “constitución” y prefirió la noción “*ley fundamental*” (*Grundgesetz*), una palabra que se usa en el artículo 40 de la Constitución mexicana como sinónimo de “constitución”. En lugar de un plebiscito, como se lo había considerado natural en el caso de todas las constituciones locales, se decidió un procedimiento de aprobación, que se limitó a la mayoría de dos tercios de los parlamentos locales.

También en el curso de la unificación alemana desde el año 1989, los elementos federativos se mostraron muy eficaces. Se ha llamado una manera de un “milagro cultural” el evento de que tan rápidamente se restablecieron entidades federativas, que había disuelto primero Hitler un año después de su toma de poder, y en el año 1952 el régimen comunista. La formación de los cinco estados nuevos fue una consecuencia de la revolución pacífica contra el sistema totalitario en la República Democrática Alemana, que fue caracterizado por un centralismo rígido.<sup>20</sup> Naturalmente los estados orientales necesitaron entonces —y necesitan todavía hoy en día— el apoyo administrativo por la federación y los estados en la República Federal de la Alemania primitiva. Se ha hablado en este contexto de un federalismo fiduciario, para describir la circunstancia que la Federación cumple provisionalmente funciones locales por ejemplo en el campo cultura.<sup>21</sup>

Desde la fundación de la República Federal de Alemania se discute en vano la pregunta, cómo se estructurarán los estados de una manera más económica sin disolver los más pequeños, cuyos límites no siempre son históricos, sino fueron establecidos más o menos casualmente por las fuerzas aliadas conquistadoras. Pero en la conciencia de sus habitantes los estados más pequeños Bremen, Saarland o Hamburgo tienen su identidad cultural.<sup>22</sup> En México la idea de disolver

20 Häberle, Peter, “Die Entwicklung des Föderalismus in Deutschland-insbesondere in der Phase der Vereinigung”, en: Kramer, Jutta (ed.), *Föderalismus zwischen Integration und Sezession*, Baden-Baden, 1993, pp. 201-342, p. 277.

21 Häberle, *op. cit.*, *supra*, nota 21, p. 210.

22 *Cfr.*, Häberle, *loc. cit.*, *supra*, nota 21, p. 227.

estados por ser pequeños, estaría mucho más lejos de la realidad política, pues por ejemplo Tlaxcala y Colima existen como estados desde 1857, y cultivan su propio sistema del derecho civil como también su identidad cultural, al considerar que por ejemplo en Colima se demuestra un orgullo cultural de específicas formas de lenguaje en un *Diccionario de Colimotismos* y de una *Antología poética colimense*.<sup>23</sup> En Alemania, el artículo 29 de la Ley Fundamental que antes prescribió obligatoriamente una nueva estructuración de los estados, entretanto fue sustituido por la mera posibilidad de organizar el territorio federal "para garantizar que los estados según su extensión y capacidad pueden cumplir sus funciones incumbentes", como se dice literalmente.

Roman Herzog, el presidente actual del Tribunal Constitucional de la Federación (y probable el próximo presidente federal alemán), hace algunos años ha llamado el sistema federal alemán "nuestro artículo de exportación constitucional crucial".<sup>24</sup> Países antes netamente centralistas como Francia, Italia y España crearon regiones o comunidades autónomas. Junto con las entidades federativas alemanas cooperan en organizaciones en el nivel europeo bajo el lema "Europa de las regiones". En el artículo 5 del Tratado de la Unificación fue adoptada la exigencia de los estados alemanes, decidida en una conferencia de sus jefes, de fortalecer el sistema federativo, pues la mayoría de las reformas anteriores de la Ley Fundamental había llevado consigo una extensión de las facultades legislativas de la Federación. Varias modificaciones constitucionales entretanto ya fueron expedidas por los órganos legislativos, según las sugerencias de la Comisión Constitucional Común, que se refieren a la posición de las entidades federativas frente a la Unión Europea en los artículos 23 y 24. Las recomendaciones que todavía no fueron cumplidas, son objeto de un proyecto de ley, que fue sometido comúnmente por los socialdemócratas (SPD), la Democracia Cristiana (CDU/CSU) y los liberales (FDP)<sup>25</sup> y discutido en el debate parlamentario del 4 de febrero de este año. Aunque cuestiones de las normas constitucionales sobre las relaciones financieras entre la federación y los estados antes habían causado controversias distintas, la comisión no decidió una recomendación por la dificultad del problema.<sup>26</sup> Se renunció a una solución de cuestiones del

<sup>23</sup> Cfr., Reyes, Juan Carlos, Ticus: *Diccionario de Colimotismos*, Colima, 1991; López Rivera, Rigoberto, *Antología poética colimense*, 2a. ed., Colima, 1991; Sauer, Carl, *Colima de la Nueva España en el siglo XVI*, Colima, 1990.

<sup>24</sup> En entrevista al periódico "Staatszeitung Rheinland-Pfalz" del 10 de abril de 1978, cfr., mi ponencia en la Secretaría de Relaciones Exteriores mexicana "Aspectos comunes en la discusión constitucional de México y Alemania", durante el congreso de la Asociación Mexicana-Alemana de Juristas del 23 al 29 de septiembre de 1991, publicada en el boletín informativo de dicha asociación *El Mensajero*, en julio de 1993, pp. 21 y ss.

<sup>25</sup> Bundestagsdrucksache (Impreso del Parlamento Federal) 13/6633. En el mismo sentido el Consejo Federal ha decidido unánimemente un proyecto de la ley propio según la iniciativa del Estado Rheinland-Pfalz (Renania-Palatinado), cuyo primer ministro actual Scharping es el presidente del Partido Socialdemócrata de Alemania (Bundesrat Drucksache 886/93).

<sup>26</sup> Informe en el impreso 12/600 del parlamento federal, pp. 114 y ss.

*federalismo cooperativo*, al cual a veces se reprocha que signifique un “Estado federativo unitario”, descuidando los derechos de las entidades federativas. Cabe decirse que en la realidad política se mezclan elementos teóricos distintos. Entre ellos desempeña un papel esencial el principio de la *subsidiariedad*, que viene de la doctrina católica social. Fue consagrado también en el Tratado de Maastricht de 1991 sobre la Unión Europea en el preámbulo junto con los principios de la democracia, los derechos humanos y del Estado de derecho, pero también en el artículo 3.b inciso 2, del Tratado sobre la Comunidad Europea, modificada en Maastricht. Así se creó un elemento estructural de la Unión Europea, al fortalecer simultáneamente las entidades federativas y las regiones de los estados-miembros. Se ha llamado a las normas sobre la subsidiariedad un “texto de clásicos” en Europa.<sup>27</sup> Según la sentencia del Tribunal Constitucional de la Federación del 12 de octubre de 1993 el principio de la democracia no previene que la República Federal de Alemania sea miembro de una comunidad supranacionalmente organizada, en cuanto la legitimación democrática y la posibilidad de influir los procesos de la decisión sean aseguradas. El tribunal amonesta al gobierno alemán de utilizar el principio de la subsidiariedad, que está confiada a la Corte Europea, para prevenir una erosión de las competencias nacionales.<sup>28</sup>

## 2. Principios sociales en textos constitucionales

El artículo 5 del Tratado de Unificación alemán prescribe literalmente “reflexiones sobre la adopción de determinaciones de fines del Estado” (*Staatszielbestimmungen*). Principios sociales más detallados exigieron especialmente los proyectos constitucionales de iniciativas populares, reunidas en mesas redondas, pero también el gobierno democrático de Alemania oriental. La Comisión Constitucional Común no logró decidir recomendaciones oficiales, puesto que las sugerencias de consagrar más detenidamente los principios sociales, encontraron solamente mayorías simples, pero no la mayoría convenida de dos tercios.<sup>29</sup> La mayoría de los juristas alemanes considera que las normas excepcionales de la Ley Fundamental serían suficientes, como la consagración del Estado social en el artículo 20 y la obligación social de la propiedad en el artículo 14. Especialmente se quiere destacar la validez inmediata de los derechos fundamen-

27 Häberle, *loc. cit.*, *supra*, nota 21, p. 218.

28 La sentencia del Tribunal Constitucional de la Federación del 12 de octubre de 1993, que finalmente abrió el camino a la Unión Europea, fue publicada en: *Juristenzeitung* (JZ), 1993, pp. 1100 y ss. y parcialmente en: *Die Öffentliche Verwaltung* (DÖV) 1993, pp. 119 y ss., p. 123. Cfr., Weber, Albrecht, *Die Wirtschafts- und Währungsunion nach dem Maastricht-Urteil des BVerf* (La Unión Económica y Monetaria según el fallo constitucional) JZ, 1994, pp. 43 y ss.

29 Informe de la Comisión Constitucional Común, Impreso del Parlamento Federal 12/6000, pp. 75-83. Cfr., el comentario del presidente del Senado de Hamburgo (jefe del gobierno estatal, vicepresidente de la Comisión Constitucional Común) Henning Voscherau en el debate parlamentario del 4 de febrero de 1994, protocolo, p. 18111, exigiendo una diferenciación práctica y cuidadosa del postulado del Estado social.

tales, la cual podría ser amenazada por normas que solamente parecen semejantes sin tener la misma eficacia. Es verdad que estaría excluida una garantía del domicilio o del derecho a trabajo en el sentido de que podría ser conseguida ante los tribunales, inclusive mediante un recurso constitucional ante el Tribunal Constitucional, pues normas de esta índole serían imaginables exclusivamente en un sistema totalitario, que arregla todos los detalles de la vida humana. Pero el Tratado de Unificación, que propiamente es el punto de partida de todas las reflexiones, no habla de derechos fundamentales adicionales, sino claramente de la consagración de determinados fines del Estado, como también en México por ejemplo se debe entender el nuevo comienzo del artículo 123, en que se habla del derecho al trabajo digno y socialmente útil en el contexto de la creación de empleos y la organización social para el trabajo.

Obviamente puntos de vista del derecho constitucional comparado no jugaron un papel crucial en las discusiones constitucionales en Alemania, como tampoco la historia constitucional o las cartas de las entidades federativas alemanas. No se habló de una Constitución europea muy moderna, la española de 1978, que distingue expresamente en su artículo 53 entre los derechos y las libertades que vinculan a los poderes públicos según el modelo de la Ley Fundamental alemana, por una parte, y los principios rectores de la política social y económica que informarían la legislación positiva, la práctica jurídica y la actuación de los poderes públicos, por otra parte. A tales principios pertenecen una política de estabilidad económica, una política orientada al pleno empleo, la seguridad e higiene en el trabajo, un régimen público de seguridad social en caso de desempleo y de enfermedad, la promisión de condiciones para una vivienda digna y adecuada, servicios sociales y pensiones periódicamente actualizadas para la tercera edad, previsión y rehabilitación de los disminuidos físicos.<sup>30</sup>

En un lugar escondido, en el capítulo sobre el régimen financiero, se pueden descubrir pocas normas de la Ley Fundamental alemana de la misma índole, que se refieren al equilibrio económico general (artículo 109 inciso 4). Por eso debe parecer sorprendente la perseverancia de juristas y políticos alemanes con la cual combaten contra la idea de un suplemento de los textos constitucionales para definir un poco más detenidamente el alcance de la justicia social, ya consagrada en leyes regulares. Siempre se encuentra el miedo por el abuso de tales derechos y por la restricción tanto de la libertad económica como de las facultades del legislador. Tampoco en Querétaro lo fueron los expertos del derecho constitucional que consiguieron la consagración de derechos sociales que entonces necesariamente fueron revolucionarios. En Alemania, la situación actual es distinta. No se trata de normas revolucionarias, sino de una aclaración útil que de ninguna

<sup>30</sup> Los principios mencionados están consagrados en los artículos 40, 41, 43, 49 y 50 de la Constitución española de 1978, *cf.*, Sánchez Agesta, Luis, *Sistema político de la Constitución Española de 1978*, Madrid, 1980, pp. 169 y ss.

manera sería mera retórica. Por ejemplo, la economía social del mercado, desmenuada después de la Segunda Guerra Mundial con tanto éxito al reconstruir un país tan severamente demolido, se reconoce como base crucial en los tratados de la unificación, especialmente en el Tratado sobre la Creación de una Unión Monetaria, Económica y Social que entró en vigor antes de la unificación oficial el día 3 de octubre de 1990. Aunque estos acuerdos tienen el rango del derecho constitucional, convendría adoptar expresamente el principio de la economía social del mercado en la Ley Fundamental. Así se podría manifestar de nuevo que no se trata del sistema puro capitalista que fuera introducido en Alemania oriental, como a veces se puede oír tanto en Alemania como en el extranjero, sin reconocer las prestaciones sociales entretanto otorgadas.

Estudios del derecho constitucional comparado demuestran que en la mayoría de los estados constitucionales contemporáneos, los códigos fundamentales contienen principios sociales más o menos detallados, primordialmente también en los países de la Unión Europea, como en España, Portugal, Holanda, Francia e Italia. En el nuevo artículo 23 de la Ley Fundamental alemana, fue establecida una meta principal de la política alemana desde su comienzo en el sentido de que la República Federal de Alemania cooperará para desarrollar la Unión Europea, mencionando en este contexto expresamente principios sociales. La dimensión social del Mercado Común Europeo interno fue destacado especialmente por el Acta Uniforme Europea de 1987 y después por la Carta Común Europea de Derechos Sociales. Principios sociales más detallados seguramente no contradirían los principios europeos comunes, al contrario, las tendencias nacionales van a tener su importancia propia, aunque un derecho social supranacional será necesario para conectar los sistemas nacionales del derecho social.<sup>31</sup> No solamente los estados viejos de la República Federal de Alemania tienen regulaciones de esta índole, sino también los nuevos en Alemania oriental. Un ejemplo bueno es la Constitución más reciente, la de Turingia, que consagró también el *principio de la economía social del mercado* y algunos principios sociales, reanudando la tradición constitucional de Weimar, en donde el duque Carl-August, el protector del poeta Goethe, en el año 1816 promulgó la primera constitución representativa en Alemania.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Cfr., Zacher, Hans F., "Sozialrecht in Europa-Sozialrecht im Verfassungsstaat", en *Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch*, 1991, pp. 625 y ss., p. 633.

<sup>32</sup> Cfr., Jentsch, Hans-Joachim, Ministro de Justicia de Turingia, "Zur Verabschiedung der Thüringer Verfassung", en *Thüringer Verwaltungsblätter*, Sonderheft, 1993, p. B 1; cfr., también en la misma edición especial las publicaciones de Huber, Peter M., p. 4; Jutzi Siegfried, p. 15, y Rommelfanger, Ulrich, el texto de la Constitución pp. 23 y ss. Cfr., generalmente respecto al desarrollo constitucional en los nuevos estados Vogelsang, Klaus, "Die Verfassungsentwicklung in den neuen Bundesländern", en la revista *Die Öffentliche Verwaltung* (DÖV), 1991, pp. 1045 y ss., y respecto a Sajonia Hinds, Caroline, en la revista *Zeitschrift für Rechtspolitik* (ZRP), 1993, pp. 149 y ss.

### *3. Bases revolucionarias del Estado constitucional*

El origen revolucionario de la Constitución en México, como en muchos otros estados constitucionales, forma una parte esencial de la identidad nacional. El orgullo mexicano se funda precisamente en la consagración constitucional de derechos sociales, acerca de la cual actualmente la Comisión Constitucional alemana no había podido encontrar una decisión, mientras que la Constitución de Weimar de 1919 se había dedicado muy detenidamente a los principios sociales. Por eso en México se le ha llamado la hermana de la Constitución de Querétaro. En Weimar se había reunido la Asamblea Nacional por los desórdenes en la capital. Por la misma razón los Constituyentes mexicanos habían venido a Querétaro más de dos años antes al Teatro Iturbide, como los Constituyentes alemanes al Teatro Nacional de Weimar. En Alemania, sin embargo, generalmente no se reconoció la Constitución como el resultado cabal de la revolución del 9 de noviembre de 1918. La mayoría de los intelectuales reprochó al Partido Socialdemócrata que había prevenido un sistema soviético según el modelo comunista, siendo el contrario preciso a un Estado constitucional. El mérito histórico de haber preservado Alemania de un régimen inhumano y totalitario, desgraciadamente tampoco fue reconocido por la mayoría de la burguesía, que suponía erróneamente que la revolución haya sido la razón del desastre en la Primera Guerra Mundial. Los círculos progresistas deploraron además que la revolución no haya conducido a un cambio político radical, porque desconocieron el alcance de los cambios constitucionales, en el curso de los cuales la monarquía imperial, los reyes, duques, condes y otros miembros de la nobleza habían perdido sus coronas y propiedades.

La Ley Fundamental alemana de 1949 no tiene raíces revolucionarias inmediatas. Pues las rebeliones en contra del régimen de Hitler, especialmente el atentado del 20 de julio de 1944, habían fracasado. Después de la capitulación incondicional al fin de la Segunda Guerra Mundial, la renovación democrática fue la obra de las fuerzas de ocupación occidentales, mientras que la zona soviética quedó siendo parte del sistema totalitario comunista, que reprimió la rebelión del 17 de junio de 1953 en su zona, como después las de Hungría en 1957 y en Checoslovaquia en 1968 por la fuerza de sus tropas. En 1989, el presidente de la Unión Soviética, Mijaíl Gorbachov, no siguió estando dispuesto de continuar la política soviética de fuerza para proteger regímenes que habían perdido completamente el respaldo de sus pueblos. Por eso fue posible que alcanzó una revolución pacífica en Alemania la unificación en un Estado constitucional. Se logró el día 9 de noviembre de 1989, cuando el muro en Berlín que había separado la parte libre de la comunista, fue atravesado y demolido como símbolo de la opresión e inhumanidad después de tantos años por las masas que cantaron y jubilaron. El profesor Helmut Quaritsch, gran conocedor no sólo del



derecho político, sino también de la historia constitucional, deploró que este acontecimiento no fue aprovechado como oportunidad de crear un día nacional que seguramente hubiera sido más popular que el día 3 de octubre de 1990, el día cuando oficialmente fue realizada la unificación, un plazo en el cual los alemanes orientales ya estaban disfrutando su libertad obtenida y el marco alemán.<sup>33</sup> Durante las negociaciones sobre un nuevo sistema del seguro social para personas que necesitan asistencia, se ha discutido la idea de abolir el nuevo día nacional por razones de la financiación de los gastos de los patrones.

Los alemanes durante su historia siempre tienen dificultades con símbolos nacionales, que tantas veces fueron abusados. El himno nacional del gran compositor Haydn, introducido por el presidente imperial Ebert, fue prohibido después de la Segunda Guerra Mundial; y los alemanes mismos estaban buscando otro himno en vano, para regresar finalmente a la tercera estrofa de la "Canción de Alemania". Cuando por primera vez los alemanes fueron admitidos a eventos deportivos internacionales, se tocó en sustitución la canción de carnaval "Somos nosotros los indígenas de Trizonesia"; refiriéndose a las tres zonas occidentales de entonces. Ni siquiera entonces la cuestión de la capital federal estuvo fuera de controversia. Mucha gente y muchos políticos se asustan de los gastos de transferir el gobierno federal de Bonn a Berlín. Después de la primera y de la segunda guerras mundiales se había querido demoler un símbolo de Berlín, la Columna de la Victoria, modelo para el "Angelito" en el Paseo de la Reforma de esta ciudad de México, regalo alemán en el centenario de su Independencia, tal vez un poco más elegante que el original. En tiempo más reciente se sigue discutiendo la resolución del Parlamento Federal de admitir al llamado "artista de tapamiento" de nombre Christo, que vaya a tapar el edificio del Parlamento imperial en Berlín con cien mil metros cuadrados de paño por su propia cuenta. Los lectores de la prensa trivial *Bild* asomaron más respeto frente a símbolos nacionales que la mayoría de los diputados, rechazando la acción sensacional planeada con una mayoría de casi tres cuartos. Llama la atención que un protagonista de los derechos del individuo, el diputado liberal Hirsch, subrayó con toda razón la importancia histórica del edificio, en donde actuaron el primer canciller imperial von Bismarck, el líder del Partido Socialdemócrata Bebel, y los políticos de la República de Weimar, Straesemann y Scheidemann, que este último había proclamado aquí la República Alemana. Aquí, durante el bloqueo de hambre en el año 1948 el alcalde gobernante de Berlín Reuter gritó: "¡Pueblos del mundo, mirad a esta ciudad!" Cabe decir que los alemanes tienen un miedo destructivo de todos los asuntos que tienen que ver con símbolos nacionales, seguramente por razones entendibles, pero desconociendo completamente la dimensión social del problema.

<sup>33</sup> Quaritsh, Helmut, Weiteres zur "Selbstdarstellung des Staates", en la revista *Die Öffentliche Verwaltung* (DÖV), 1993, pp. 1070 y ss., p. 1075.

#### 4. Dirección política y participación popular

El problema del predominio del poder ejecutivo en los estados modernos, que se deplora en todo el mundo, no se resuelve por debilitarlo artificialmente, pues el derecho constitucional no sólo tiene la función de limitar el poder público, sino primordialmente la de legitimarlo. En un sistema democrático desempeñan un papel crucial indispensable los partidos, cuyas funciones se consagraron tanto en la Ley Fundamental alemana como en la Constitución mexicana. Escándalos políticos, sean verdaderos o imaginados, excitan críticas muy generales de la democracia de los partidos, las cuales son muy populares.<sup>34</sup> Como panacea a veces se ofrecen varias medidas para excluir o al menos disminuir la influencia de los partidos políticos, cuyo rechazo representa el punto esencial del programa de movimientos alemanes de protesta como el que se llama a sí mismo "Partido en lugar" (*Statt-Partei*). Después de su éxito electoral en Hamburgo, está preparando su participación en las próximas elecciones nacionales en octubre de este año. A pesar de muchos rasgos absurdos e impredecibles de la vida política, a los cuales se han referido anteriormente los constitucionalistas para justificar su completo rechazo de los partidos políticos,<sup>35</sup> una actitud que parece vivir su renacimiento, no tendría sentido renunciar a la dirección política, que usa los partidos como instrumentos necesarios. Una dirección política eficaz, sin embargo, naturalmente no significará "verticalismo" o "dedocracia", como se suele decir en México. La participación popular no es una concesión teórica a la idea de la democracia sino condición necesaria del funcionamiento de un sistema político. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo, como dice el artículo 40 de la Constitución mexicana, pero no deben reclamar el monopolio.

El *patriotismo constitucional* como base de la integración nacional se manifiesta de varias maneras. También se expresa mediante los símbolos nacionales cuyo reconocimiento común es un asunto natural en México, sin que se podría imaginarse controversias tan complicadas como en Alemania. Aquí, se celebra la fiesta nacional no solamente el Día del Grito de Dolores, sino el mes completo de septiembre para iluminar las ciudades con los colores nacionales y manifestar la adhesión popular al orden constitucional. Jorge Carpizo, con motivo del 50 aniversario de la Constitución, mostró que el pueblo sentía que los documentos constitucionales son algo digno de veneración, a los cuales se rinde homenaje de una manera impresionante.<sup>36</sup> Tampoco la celebración del 75 aniversario de la

34 Cfr., los libros de von Arnim, Hans Herbert, *Staat ohne Diener* (Estado sin servidores), *Was schert die Politiker das Wohl des Volkes?*, München, 1933; *Der Staat als Beute* (El Estado como botín) y *Demokratie ohne Volk* (Democracia sin pueblo). El autor dedicó publicaciones detenidas al problema del financiamiento de los partidos políticos.

35 Cfr., Horn, Hans-Rudolf, "Vías alemanas a un financiamiento de los partidos políticos", en *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM, 1993, pp. 62 y ss.

36 Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 3a. ed., México, UNAM, 1979, p. 127.

Constitución fue un asunto meramente oficial o académico, sino un evento popular.

La representación pública de la identidad nacional es una base del funcionamiento de un sistema político, pero naturalmente no es su presupuesto suficiente. Viceversa, puede suceder que las instituciones estatales funcionan bastante bien, pero carecen del respaldo general por falta de una autoexposición adecuada,<sup>37</sup> como lo fue en la República de Weimar. A los deberes de la dirección política pertenece la tarea de superar sucesivamente las deficiencias del Estado constitucional. Las acciones oficiales de acabar con estas deficiencias en México, apenas suelen ser populares, son más bien consideradas una confirmación de la opinión divulgada de que la política como tal es nada más que un negocio sucio y abominable.<sup>38</sup> La confianza al Estado depende del grado con el cual cumple sus funciones, que no se restringen a la garantía del orden extremo. Un sistema político sólo puede ser sólido si es solidario. Los políticos deben respetar la esperanza del pueblo que no abusen su poder. Parece que actualmente crece la importancia del punto de vista que los políticos deben evitar la impresión de enriquecerse indebidamente a sí mismos. La confianza necesaria de los gobernados frente a los políticos no debe ser amenazada por sus actuaciones que no corresponden sus funciones respectivas. En términos generales, la integración de un sistema social no puede ser el resultado de una teoría pura de la democracia como algo dado deducido cuasi matemáticamente, sino como aquello que se va realizando a través de concesiones recíprocas. La democracia significa sobre todo concesión igual de oportunidades para que cada uno pueda defender sus opiniones e intereses de acuerdo con ciertas reglas de juego.<sup>39</sup> El patriotismo constitucional desempeña un papel descuidado en el campo entero de la convivencia humana. Especialmente en Alemania está divulgada la opinión errónea que fuera necesario suprimir los aspectos nacionales para evitar la xenofobia. Pero en realidad la nación, formada en un Estado constitucional, es el camino real de proteger a todos los hombres que viven en un país. La humanidad como tal o la comunidad internacional todavía no tiene instrumentos políticos suficientes para garantizar directamente los derechos humanos, aunque ya existen algunos comienzos en el campo internacional que prometen mucho más en el futuro.

<sup>37</sup> Cfr., Mols, Manfred, "Staat und Demokratie in Lateinamerika", en: Hünermann/Eckholt, *Katholische Soziallehre-Wirtschaft-Demokratie*, Mains/München, 1989, pp. 197-254, especialmente los comentarios críticos respecto a la "estadolatría", refiriéndose a Lechner, *El sistema de partidos en Chile*, 1985, p. 201.

<sup>38</sup> Cfr., los comentarios a las últimas elecciones presidenciales mexicanas en 1988 de Ehrke, Michael, "Mexiko: Die Wahlen vom 6. Juli 1988 - ein Ende der Einparteienherrschaft?", en *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B4/89, pp. 51 y ss., p. 57, mucho más críticamente Hofmeister, Wilhelm, "Die Entwicklung der Demokratie in Lateinamerika", en la misma revista, B4-5/94, pp. 11 y ss. p. 14, y las investigaciones detenidas de Lauth, Hans-Joachim, y Wagner, Christoph, en: Mols/Garzón Valdés (ed.), *Dokumente und Materialien*, tomo 18, Johannes Gutenberg-Universität Mainz, 1993, especialmente p. 16.

<sup>39</sup> Cfr., mis exposiciones en *Anuario Jurídico*, IX, 1982, p. 136, refiriéndome a publicaciones españolas y alemanas.

El consenso principal constitucional en Alemania se manifestó de una manera impresionante en el gran debate parlamentario más reciente sobre la continuación de la reforma constitucional, a pesar de las controversias políticas naturales, aunque sin la atención debida de la publicidad. En el mismo sentido los diputados de distintos partidos hablaron del patriotismo constitucional como de una parte de la identidad alemana y de la fuerza vital de la Constitución que debe estar vinculada con las fuerzas vivas de nuestra época también para el futuro.<sup>40</sup> En términos generales, la legitimación democrática del poder, verificada primordialmente a través de elecciones periódicas, pero también mediante el consenso continuo real del pueblo, es el postulado esencial del Estado constitucional, que en el fondo no es más que el intento de juridificar la democracia. Las experiencias históricas enseñan que dicho intento se logrará de manera parcial o que incluso que fracasará en determinados momentos y que hayan tenido que transcurrir en muchos casos casi doscientos años para convertirse en realidad, al partir de las primeras constituciones de 1787 en el Nuevo Mundo y 1791 en Francia.<sup>41</sup> Es de esperar que los postulados cruciales del constitucionalismo moderno no necesitarán doscientos años más para cumplirse.

<sup>40</sup> Tanto el presidente de la Comisión Constitucional Común, Rupert Scholz, (CDU), como Hans-Jochen Vogt (SPD), hablan expresamente de patriotismo constitucional, *loc. cit.*, nota 30, p. 18090.

<sup>41</sup> *Cfr.*, Aragón, Manuel, "Constitución y derechos fundamentales", en *Quaderns de Treball*, núm. 2, Barcelona, 1994, pp. 8 y ss.