

SISTEMA NORMATIVO Y ENTORNO POLÍTICO

El orden jurídico tiene una íntima vinculación con el orden político. Por una parte, la norma define la forma política; por otra, el ejercicio político actualiza la hipótesis jurídica. El punto más claro de esa coincidencia se da en las decisiones políticas que se convierten en precepto constitucional y que, en esa medida, se erigen en fundamento del universo normativo y del quehacer del Estado.

Es cierto que, en ocasiones, hacer referencia a la vinculación entre el derecho y la política puede parecer o un arcaísmo o una peligrosa transacción. En un concepto clásico, el Estado de derecho se caracteriza, justamente, porque los poderes públicos son regulados por normas generales, y deben ser ejercidos dentro del estricto marco de esas leyes. Esto es cierto. Pero también lo es que son los órganos del Estado quienes elaboran y aplican las normas.

Sólo mediante ejercicios de abstracción puede, por ende, disociarse la acción de la política y la formación de la norma. Ocurre, sin embargo, que en los ciclos de la historia hay épocas de escepticismo con relación a la política, y la atención se centra en las reglas que limitan la acción del poder. Por el contrario, hay también etapas donde la confianza de la sociedad en sí misma auspicia la reflexión y la acción política con un sentido innovador. Cuando esto ocurre, al transformarse el Estado se transforma también el complejo jurídico que lo regula. Ambos procesos se acompañan e impulsan recíprocamente. En condiciones tales, las instituciones que se generan son el producto de un Estado de derecho dinámico.

Hoy, el debate sobre el poder vuelve a incidir en el tamaño del Estado y se llega a decir que "el Estado mínimo es el Estado

más extenso que se puede justificar".¹ Paradójicamente, la creciente complejidad de la vida social exige que el Estado legisle más. Esto lo admiten aun los defensores del Estado mínimo y ultramínimo.

Y hay una buena razón para que así sea; aun cuando la presencia del Estado disminuya en el ámbito de la actividad económica, no lo puede hacer en el dominio de la política. Lo que caracteriza a los regímenes democráticos es una serie de crecientes demandas provenientes de la sociedad civil que obligan al sistema político a darles adecuada respuesta. Y la respuesta política del sistema siempre tendrá una forma de expresión jurídica.

Por eso en el caso del derecho y de la política puede decirse que existe una relación sinérgica: mutuamente se potencian y mutuamente se actualizan. Si el derecho es la ética del poder, el poder es la práctica del derecho. Para cada forma del poder existe una forma de derecho, y cada expresión jurídica tiene efecto en una modalidad política.

Así, el derecho sustenta el orden político y a su vez se sustenta en él. Esa relación sinérgica es indisociable. De ahí que la combinación de esos elementos produzca diferentes caracterizaciones. Un sistema jurídico avanzado en un sistema político rezagado se convierte en un orden meramente nominal. A la inversa, un sistema jurídico desactualizado en un sistema político muy dinámico hace que se pierdan los ritmos y la propia identidad entre el poder y el derecho.

Un adecuado equilibrio demanda la convergencia de las necesidades éticas de la sociedad y de las posibilidades políticas del Estado. Así ha ocurrido, por lo menos, con la evolución de las diferentes formas de ciudadanía que, en última instancia, son el elemento testigo más claro de la relación entre el poder y el derecho.

Los países donde el ciudadano representa el centro de imputación jurídica y política del sistema han elaborado tres modalidades sucesivas y complementarias de ciudadanía: la ciudada-

¹ Nozick, Robert, *Anarquía, Estado y utopía*, México, FCE, 1988, pp. 153 y ss.

nía cívica, significada por la garantía de los derechos humanos y la consiguiente construcción de un eficaz aparato judicial. En seguida, la ciudadanía política, caracterizada por la intervención del individuo en el poder, a través de elecciones, partidos y congresos. Luego la ciudadanía social, mediante las acciones distributivas que hicieron del individuo un acreedor del Estado. Este esquema, lúcidamente planteado por Marshall,² denota un proceso evolutivo que seguramente no se ha detenido. Es más que probable que en los próximos lustros presenciemos la emergencia de una nueva ciudadanía: la administrativa, en tanto que el individuo participa progresivamente en la gestión de sus propios servicios.

Se va dando, así, una correlación cada vez más fecunda y consistente entre los ancestrales principios de democracia y república: procuramos un sistema democrático que asegure el origen popular del poder, y un sistema republicano que garantice el ejercicio responsable del poder. Es claro que este proceso evolutivo también implica ajustes conceptuales en lo que se refiere al poder mismo. La concepción clásica del poder, que supone la posibilidad de determinar la conducta ajena, va dejando su lugar al entendimiento propio de una sociedad abierta, donde el poder se cifra en la capacidad de acordar acciones comunes sin necesidad de coerción.

Los intensos cambios que generan los nuevos hallazgos científicos, los nuevos desarrollos tecnológicos, las nuevas formas políticas, las nuevas elaboraciones doctrinarias, las nuevas demandas sociales, reclaman también nuevas expresiones jurídicas. Un derecho rezagado no sirve. Y lejos de estarlo, el derecho en México apunta en dirección de propuestas creativas como presupuesto de una sociedad renovada por las ideas y por las instituciones.

Viejas teorías concibieron al derecho como un obstáculo para el progreso. Esta visión negativa ya fue superada. Subsiste, empero, otra reserva: que el derecho sea, simplemente, inútil, y que si no retrasa el progreso, tampoco lo impulsa. Este prejuicio lo

² Marshall, T. H., *Class, Citizenship and Social Development*, Nueva York, Doubleday, 1964, pp. 65 y ss.

desvirtúa el hecho de que nuevas conductas van generando nuevas estructuras normativas.

Sin una diferenciación adecuada entre sistema y entorno no podría darse con "éxito la correspondiente percepción de la realidad".³ En el caso de la Constitución mexicana, caracterizada como un sistema normativo, y del entorno político que lo acompaña (si bien el sistema político mismo podría ser caracterizado como un "sistema en el entorno de dicho sistema") hay una clara serie de correlaciones.

Sólo en 1917 la norma constitucional condicionó la realidad social y política del país. Ese es el carácter revolucionario de la Constitución. A partir de la primera reforma, introducida en 1921, todas han obedecido a un estímulo inverso: han sido los datos de la realidad los que han impactado la modificación normativa.

En ese sentido, se pueden hacer algunas diferenciaciones:

- 1ª La norma constitucional ha sancionado conductas ya observadas;
- 2ª La norma constitucional ha reforzado la modificación de conductas;
- 3ª La norma constitucional ha restaurado conductas pretéritas, y
- 4ª La norma constitucional ha facilitado conductas emergentes.

Tradicionalmente, en México ha habido una fuerte preocupación por la regulación constitucional de la conducta del Estado y de la sociedad.

Se ha procurado la correspondencia entre la normalidad y la normatividad por dos decisiones: una, la fundacional, cuyas expresiones más claras se produjeron en 1824, 1857 y 1917, en que la norma fue primero; otra, la sucesiva, en que la norma fue después.

De acuerdo con la primera decisión, en 1824 se estableció un sistema federal; en 1857 se fundó un nuevo sistema de justicia,

³ Luhmann, Niklas, *Sistemas sociales*, México, Alianza Editorial, 1991, pp. 187 y ss.

y en 1917 se instituyó un avanzado sistema social. En los tres casos las decisiones fueron fundacionales, pues regularon realidades previamente inexistentes. Las decisiones sucesivas, en cambio, se han orientado por: *a)* ampliaciones, *b)* precisiones y *c)* correcciones de los datos de normas a la normalidad.

Las reformas a la Constitución de 1917 han incidido en tres grandes ámbitos: *a)* la soberanía, *b)* la organización y funcionamiento de los órganos del poder, y *c)* las relaciones de los órganos del poder con la sociedad. Los objetivos procurados han sido: *a)* fortalecer la posición internacional del país; *b)* consolidar los derechos de la nación sobre su espacio; *c)* proteger los recursos naturales; *d)* mejorar la justicia; *e)* responsabilizar a la administración; *f)* extender la democracia; *g)* proteger al individuo; *h)* regular la economía, e *i)* tutelar intereses sociales.

A setenta y cinco años de su promulgación, la Constitución mexicana ha adquirido una nueva fisonomía. Se ha transformado de texto conceptual en texto funcional. Más que promover procesos, los encauza. El imperativo de la política en el periodo revolucionario era el cambio radical; en las etapas sucesivas ha sido el cambio paulatino. Antes el eje de la política era la sustitución de una forma de gobernar; ahora es la gobernabilidad. Entonces se desencadenaron fuerzas sociales; luego se les ha venido organizando.

El encuadramiento de la Constitución también ha tenido que variar. Conforme a un criterio ontológico,⁴ se ha pasado de un conjunto normativo programático, a uno pragmático. Y en el orden de su aplicación, de una vigencia nominal a una normativa. En los términos de la clasificación de Carpizo⁵ hoy también podemos hablar de una Constitución democrática. La evolución de la Constitución mexicana de 1917 permite dos consideraciones finales:

⁴ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1964, pp. 216 y ss.

⁵ Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980, pp. 417 y ss.

- 1ª Ha surgido un proceso democrático moderno de separación de funciones, y
- 2ª Hay una nueva forma de clasificar las constituciones.

En cuanto al primer aspecto, la Constitución de 1917 acogió el criterio clásico de la división de poderes. La doctrina y la práctica política han enriquecido este concepto, imprimiéndole una dimensión más acorde con la realidad actual. En rigor, esa "división" no ha existido jamás como un criterio rígido⁶ ni en su formulación por Locke, Bolinbroke y Montesquieu, ni se ha aplicado en parte alguna del mundo como una forma de escindir segmentos del poder.

Lo que es comúnmente aceptado es la necesidad de limitar al poder y de fijarle formas adecuadas para su ejercicio dentro de la racionalidad legal. Por eso el esquema original ha tendido a nuevas adecuaciones, que permiten así consolidar el Estado de derecho. En el caso mexicano han ido apareciendo nuevas instituciones que no se encuadran en el concepto tradicional de los llamados tres poderes. Una, es el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral, y otra es la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Se trata de instituciones constitucionales que no tienen nexos de dependencia con relación a ninguno de los considerados tres poderes tradicionales y cuya presencia, sin duda, se adecua a los propósitos de la actualización constitucional a que antes se aludió.

Tenemos, así, que la separación de funciones del Estado es más eficaz para el aseguramiento del Estado de derecho que la sola división de poderes, en tanto que es: *a*) más extensa, porque atiende a nuevas políticas, y *b*) es más dinámica, porque consolida el control entre y sobre los órganos del poder sin entorpecer su desempeño. Así, los órganos del poder se supervisan y se complementan recíprocamente, asegurando que ninguno haga, por sí solo, todo.

⁶ Schmitt, Karl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza Universidad, 1982, pp. 186 y ss.

En cuanto a la nueva modalidad de clasificar los textos constitucionales, la experiencia mexicana permite enriquecer los criterios vigentes con uno más: la misma Constitución, en diferentes etapas de valoración, puede corresponder a distintos encuadramientos, como ya se vio más arriba. Esto hace que haya constituciones estáticas, cuya naturaleza no varía en los ámbitos de validez temporal y espacial, y dinámicas, que, por el contrario, adoptan modalidades cambiantes como efecto de la interacción entre el sistema normativo y el entorno político. Éste es el caso de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.