

CONSTITUCIONALISMO SOCIAL Y PARTICIPACIÓN POPULAR

*Reflexiones comparativas sobre desarrollos constitucionales
mexicanos y alemanes desde 1917*

Hans-Rudolf HORN

SUMARIO: 1. *Introducción*; 2. *Revolución y Constitución*; 3. *Legitimación democrática de la Constitución*; 4. *Elementos plebiscitarios en un sistema representativo*; 5. *Democracia de partidos políticos*; 6. *Fortalecimiento del sistema federativo*; 7. *Constitucionalismo social*.

1. INTRODUCCIÓN

Un aspecto esencial de nuestro congreso internacional es la idea tratada en una serie de ponencias, de que la Constitución mexicana es el resultado de la Revolución mexicana de 1910. Su famoso lema "Sufragio efectivo. No reelección", reiterado hasta hoy en día en todos los documentos oficiales en México, al igual que en la invitación a este congreso, contiene en su primera parte el presupuesto indisputable de cada democracia; la segunda parte, la prohibición de la reelección, en cambio no se puede justificar de la misma manera por la referencia inmediata al principio de la democracia, pues la limita bajo puntos de vista más bien pragmáticos, fundándose en las experiencias históricas de los países latinoamericanos. El principio de no reelección, sin lugar a dudas, es un elemento crucial del sistema político de México que se caracteriza por la circunstancia que desde el año 1932 cada presidente de la República termina su encargo según los plazos constitucionales, pero no antes.

Al comparar el desarrollo de México con el de Alemania debe señalarse que allá respecto al jefe del gobierno no rige el principio de no reelección. Por lo contrario parece fundarse la estabilidad política precisamente en la renuncia a este principio. Por lo menos

es cierto que en la República de Weimar, los cambios demasiado frecuentes de los jefes del gobierno nacional fueron la razón esencial del fracaso del sistema político. En los catorce años, entre 1919 y 1933, hubo al menos doce cancilleres imperiales. Bajo tales circunstancias históricas, los constituyentes de Bonn en 1949 tomaron las precauciones necesarias para evitar la inestabilidad de los gobiernos de la República de Weimar. Cabe decir que lograron establecer un sistema estable, cuya seña específica es el hecho que durante 43 años no hubo más de seis cancilleres federales, entre los cuales cuatro fueron reelegidos. Esta continuidad de los gobiernos federales fue la base de la estabilidad política y económica de la segunda República alemana.

A pesar de las diferencias entre México y Alemania, en particular por lo que atañe al principio de la no reelección, y en lo general por la situación geográfica y económica, pronto se descubrirán, tanto estructuras generales ubicuas como paralelos notables respecto a la discusión constitucional contemporánea.

2. REVOLUCIÓN Y CONSTITUCIÓN

Se puede constatar que en México la Constitución de 1917 no es simplemente una reforma de la Constitución de 1857, como lo proclamó el caudillo victorioso Venustiano Carranza, quien llamó “constitucionalista” a su movimiento. En el “Mensaje del primer jefe ante el Constituyente”, de primero de diciembre de 1916, en este honorable recinto se refirió —como dijo literalmente— a “las promesas que en nombre de la revolución hice en la heroica ciudad de Veracruz al pueblo mexicano: el proyecto de la Constitución reformada. . .”,¹ sin mencionar, sin embargo, su famoso discurso de Hermosillo, en el que había expresado la idea crucial de “crear una nueva Constitución cuya acción benéfica sobre las masas, nada, ni nadie, pueda evitar. . .”, proclamando así el constitucionalismo social, que finalmente fue consagrado en la Constitución con la siguiente frase: “Nos faltan leyes que favorezcan al campesino y al obrero, pero éstas serán promulgadas por ellos mismos, puesto que ellos serán los que triunfen en esta lucha reivindicadora y social”.²

¹ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1991*, 16a. ed., México, 1991, p. 745.

² Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 3a. ed., México, 1979, p. 49.

En Alemania, después de la Segunda Guerra Mundial, se deplora —como lo hizo por ejemplo el famoso escritor Thomas Mann— que este país nunca vivió una revolución auténtica y lograda. No cabe duda que la Revolución de 1848 y la Asamblea Constituyente de Frankfurt, brotada de ella, fracasaron, aunque sus ideas influyeron el desarrollo constitucional futuro de algún modo. En el caso de la Revolución alemana de noviembre de 1918 la cuestión es más complicada.

Los constituyentes, tanto en México como en Alemania, no deliberaron en las capitales nacionales debido a la perturbación revolucionaria que hubiese amenazado dichas deliberaciones. Las ciudades de Querétaro y de Weimar, respectivamente, tuvieron el honor de albergar a las asambleas constituyentes lejos del desorden. En Berlín, un día antes de Navidad de 1918 el gobierno provisional fue atacado en su sede oficial por la División Popular de la Marina, cuya función, como parte de las fuerzas revolucionarias, supuestamente era la de proteger el distrito gubernamental. En enero de 1919 las fuerzas comunistas ocuparon los edificios de la prensa en Berlín y trataron de invadir el Ministerio de Guerra. La situación en la capital se caracterizaba por una lucha de los seguidores de una dictadura del proletariado, según el modelo soviético —apoyados en lo económico por los nuevos caudillos rusos—, por una parte, y por la otra por los protagonistas de una asamblea nacional democráticamente elegida. En todas las votaciones, ya fuera en gremios revolucionarios o en los sufragios populares, la idea de una asamblea constituyente encontró mayorías importantes y hasta abrumadoras. Pero las minorías no abandonaron sus planes radicales y optaron por las medidas violentas, sin poder prevenir las elecciones a la asamblea constituyente.

Así como Venustiano Carranza el primero de diciembre de 1916, en el entonces llamado “Teatro Iturbide” —actualmente “Teatro de la República”— en que estamos reunidos, así el jefe del gobierno alemán revolucionario Friedrich Ebert, el 6 de febrero de 1919, en el Teatro Nacional de Weimar, expuso sus ideas sobre la constitución. Ebert destacó la meta de crear una “democracia fuerte”, inspirada en el “espíritu social” y la “acción socialista”.³ Su discurso

³ Huber, Ernst Rudolf, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Stuttgart, 1978, tomo V, pp. 1076 y ss.; describiendo también los demás eventos mencionados en el texto, sobre la rebelión de la División de la Marina Popular, pp. 898 y ss.; sobre la Proclamación del Consejo de los Mandatarios Populares, pp. 732 y ss.

contenía más elementos revolucionarios y sociales que el de Carranza, que habló, es verdad, de la revolución en el sentido ya mencionado, pero concentró sus planes en enmendar la organización jurídica, el juicio de amparo, el procedimiento criminal y muchos aspectos de derecho constitucional, dedicando al artículo 27 de la Constitución unas pocas sugerencias de reforma. Ebert, en cambio, se refirió de manera más destacada al mandato de la Revolución, que según sus palabras había acabado con el antiguo dominio de la fuerza y proclamó “el socialismo de la realidad”.

Empero su posición política no se puede comparar con la de Carranza. Ebert fue, es verdad, el presidente del gremio revolucionario central, es decir del Consejo de los Mandatarios Populares, pero la base de su poder estuvo en un acto del gobierno anterior, contra el cual había surgido la Revolución de 9 de noviembre de 1918. Pues el último canciller del emperador, el príncipe Max de Baden, había nombrado sucesor a Ebert. Dicho nombramiento en contra de la Constitución de 1871, entonces vigente, fue realizado de acuerdo con los partidos del parlamento nacional y también con la aprobación de la Dirección Suprema del Ejército.

El jefe del gobierno anterior, Max de Baden, había publicado la abdicación del emperador alemán unas horas antes de que fuera expresada realmente, para evitar la proclamación de la república, pero fue en vano, pues Philipp Scheidemann, del partido socialdemócrata como Ebert, siendo todavía miembro del gobierno anterior, el mismo día, el 9 de noviembre de 1918, en la tarde lanzó el grito “¡Viva la República Alemana!”, desde el balcón del Parlamento Nacional. Las raíces revolucionarias de la Constitución de Weimar se fundaron no solamente en esta proclamación, que fue más bien casual, sino en la proclamación del Consejo de los Mandatarios Populares de 12 de noviembre, promulgada en el *Boletín Oficial*, y en los decretos posteriores del mismo gremio, que regularon la elección de la Asamblea Constituyente. Dicho gremio, que ejerció también las facultades de un parlamento regular, tuvo que ratificar el Tratado de Paz de Versalles que de antemano fue una hipoteca para la República de Weimar. La Asamblea Nacional —como se llamó el congreso constituyente— también eligió a Ebert como presidente imperial. Es mérito histórico de Ebert haber evitado una dictadura comunista según el modelo soviético, como se destacó en la Asamblea Nacional; se le podría llamar el jefe de un movimiento constitucionalista como Carranza en México.

La Ley Fundamental de Bonn de 1949 carece de fundamentos revolucionarios, pues las rebeliones contra Hitler, especialmente el atentado del 20 de julio de 1944, habían fracasado. Después de la capitulación incondicional, las fuerzas de ocupación occidentales, es decir Estados Unidos, Inglaterra y Francia, integraron sus zonas en el sistema democrático, mientras que en la zona soviética se impuso el sistema totalitario comunista. El antagonismo mundial de los dos bloques se manifestó en la “cortina de hierro”, que separó las partes occidental y oriental de Alemania y también Berlín, la capital. La línea de demarcación fueron fortificadas por muros y rayas de muerte. Puesto que el régimen comunista podía retener a sus habitantes exclusivamente por la fuerza, su fracaso fue sellado en el momento en que se rompió la primera piedra del muro. Esto sucedió en Hungría, que, como primer país del bloque oriental, dejó partir los alemanes de la República Democrática Alemana a la República Federal de Alemania. La circunstancia decisiva fue que el presidente de la Unión Soviética, Michail Gorbachov, no estaba dispuesto a reprimir rebeliones en el ámbito de su influencia, como lo habían hecho sus antecesores en Hungría en 1957, en Checoslovaquia en 1968 y el gobierno chino en 1987.

Puesto que las tropas rusas quedaron en sus cuarteles, se hizo posible una revolución pacífica, cuyas señales más impresionantes fueron las manifestaciones de miles de ciudadanos cada lunes, primordialmente en Leipzig; bajo el grito: “¡Nosotros somos el pueblo!” y “¡Nosotros somos un pueblo!” Estas manifestaciones fueron acompañadas por miles de candelas encendidas en las ventanas de las casas. Por eso se ha hablado de una “revolución con la candela en la mano”. El movimiento popular en contra del régimen comunista odioso, sin lugar a dudas, fue la base de la unificación de Alemania, como se ha destacado en el preámbulo del Tratado de Unificación, con toda razón.

3. LEGITIMACIÓN DEMOCRÁTICA DE LA CONSTITUCIÓN

Según el principio de la legitimación democrática propiamente se debería exigir que cada Constitución necesita de la aprobación popular como condición de su vigencia. En México se ha criticado la falta de un plebiscito sobre la Constitución de Querétaro, bajo el punto de vista de que tal omisión no debe ser excusada cuando se

pregona el principio de la soberanía del pueblo.⁴ Felipe Tena Ramírez, autor del manual del derecho constitucional más divulgado y juez de la Suprema Corte mexicana, había dicho por eso que “en sus orígenes era una constitución impuesta”.⁵ Tampoco al expedir la Constitución de Weimer se pensó en una aprobación popular.⁶ Román Herzog, el presidente actual del Tribunal Constitucional de la Federación alemana, había dicho que una constitución no aprobada por el pueblo era nada más que un proyecto, tal como lo expresó en su libro sobre la *Teoría General del Estado* de 1971.⁷

En el caso de la Ley Fundamental de Bonn de 1949, la falta de la aprobación popular no es por casualidad, sino hecho deliberado por los mismos alemanes. En los llamados documentos de Frankfurt los aliados occidentales, por sus controversias insuperables con la Unión Soviética acerca del destino futuro de Alemania, habían propuesto la elección de una asamblea nacional, la cual elaboraría una constitución para el Estado occidental, la cual será aprobada por el pueblo. Tales sugerencias fueron rechazadas por los jefes de los gobiernos de los estados alemanes, ya elegidos por sus parlamentos y, según las constituciones estatales respectivas. Los elementos decisivos fueron guardados en una conferencia de los primeros ministros en Koblenz de 1948, que no estaban dispuestos a aceptar la fundación definitiva de una república parcial occidental. Pues quisieron evitar que se confirmara la separación de Alemania. Sus objeciones, que no fueron aceptadas por los aliados, en lugar de una asamblea nacional se proveyó una institución llamada “Consejo Parlamentario”, cuyos miembros fueron elegidos por los parlamentos estatales, y no se habló oficialmente de una constitución sino de una “Ley Fundamental”, para señalar también así el carácter provisional del orden estatal de la República Federal de Alemania antes de la

⁴ Carpizo, *loc. cit.*, p. 231, todavía más críticamente en la segunda edición, p. 279; *cfr.* también Horn, Hans-Rudolf, “Grundzüge des mexikanischen Verfassungsrechts”, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Tübingen, 1980, pp. 512 y ss.

⁵ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 14a. ed., México, 1976, pp. 80 y ss.

⁶ Huber, *loc. cit.*, p. 1205, declarando lapidariamente que la aprobación de la misma Asamblea Nacional fue la decisión definitiva. Tampoco en el tomo VI, Stuttgart 1981, que dedica a la Constitución Imperial de Weimar, menciona la posibilidad de un referendo en el capítulo sobre la legalidad y legitimidad de la creación de la constitución, pp. 14 y ss.

⁷ Herzog, Román, *Allgemeine Staatslehre*, Frankfurt am Main, 1971, pp. 278 y ss.

unificación. La Ley Fundamental fue aprobada por todas las entidades federativas de Alemania occidental excepto Baviera, cuyo parlamento en una segunda votación, sin embargo, aprobó la decisión de ser parte de la nueva república.

Según el artículo 146 de la Ley Fundamental, en su versión original, ésta perderá su vigencia el día que entre en vigor una constitución que sea adoptada libremente por todo el pueblo alemán. La unificación de Alemania, sin embargo, no se fundó en dicha norma, sino el artículo 23 que previó la adhesión de las otras partes a la República Federal de Alemania. En el curso de la unificación el artículo 23 fue derogado al ser cumplido, pero se conservó el artículo 146 y a las palabras "Ley Fundamental" se le agregaron: "después del cumplimiento de la unidad y de la libertad tiene vigencia para todo el pueblo alemán".

En relación con esta norma algunos exigen la revisión total de la Constitución, fundándose en varias razones. El presidente del Tribunal Constitucional de la Federación, Herzog, se ha referido a tales exigencias de una revisión total de la Ley Fundamental como *völlig unhistorisch* (completamente ahistórica). Simultáneamente, sin embargo, destacó la utilidad de algunas enmiendas para perfeccionar la constitución, hablando en el contexto de una "revisión general", y expresamente negó la necesidad jurídica de un plebiscito sobre la Ley Fundamental.⁸ No se trata de una contradicción al criterio expuesto en su publicación, según el cual una constitución propiamente no tiene vigencia sin la aprobación popular. Pues ésta ciertamente se expresa en la participación popular en las elecciones y en la vida política durante 43 años en Alemania y 75 en México.

Otra cuestión sería si se exige un plebiscito sobre la Ley Fundamental y las reformas que podrían resolver los grupos legislativos, según la misma Ley Fundamental, por razones políticas. Se duda si

⁸ Entrevista de Román Herzog a la radiodifusión alemana, según el periódico *Die Welt*, de 3 de diciembre de 1990. En el mismo sentido Huba, Hermann, "Das Grundgesetz als dauerhafte gesamtdeutsche Verfassung", *Der Staat*, Berlín, 1991, pp. 367 y ss.; contradiciendo a Huba muy detenidamente en la misma revista, 1991, pp. 537 y ss.; Storost, Ulrich, "Legitimität durch Erfolg?", que destaca la índole provisional de la Ley Fundamental, según su opinión, continúa hasta la celebración del llamado Tratado "Dos-plus-Cuatro" entre los dos Estados alemanes con los cuatro poderes de ocupación anteriores, por lo cual la soberanía alemana fue establecida. Los dos artículos de Huba y Storost nos dan un panorama instructivo de la discusión sobre la legitimidad de la Ley Fundamental en ellos citan todas las publicaciones importantes sobre este tema.

de esta manera se “enmiende” la legitimación democrática de la constitución o si, por lo contrario, se amenace su prestigio. Todo parece indicar que se va a realizar un plebiscito constitucional, junto con las próximas elecciones ordinarias en 1994, pues lo exige actualmente el Partido Socialdemócrata; y como en diez de dieciséis estados federados gobierna un miembro de este partido, de esta manera podrá decidir en el Consejo Federal sobre las reformas constitucionales.

4. ELEMENTOS PLEBISCITARIOS EN UN SISTEMA REPRESENTATIVO

En Alemania, en la discusión sobre la necesidad de reformas constitucionales se deplora también la falta de elementos plebiscitarios, partiendo de la idea de que un sistema representativo puro no corresponde a los principios de la participación democrática del pueblo. En México se ha introducido la posibilidad de un procedimiento de participación y consulta popular mediante el sistema nacional de planeación democrática, según el nuevo artículo 26, establecido por la reforma de 1983. Para una mayor participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, además, se estableció el derecho de iniciativa popular, según artículo 73, inciso VI, 4ª parte, de la Constitución mexicana.⁹

Los constituyentes de Bonn rechazaron expresamente los elementos plebiscitarios; refiriéndose a las experiencias de la República de Weimar, Theodor Heuss, quien después sería el primer presidente federal, en el curso de las deliberaciones del Consejo Parlamentario llamó a las iniciativas populares y plebiscitos: “un premio para cada demagogo”. De modo distinto a la Ley Fundamental de la Federación, las entidades federativas alemanas ya antes habían consagrado una serie de elementos plebiscitarios en sus constituciones estatales. En ocho de los once viejos estados de la República Federal de Alemania se admitieron medidas de democracia directa.

En un congreso de expertos constitucionales, realizado en Düsseldorf, la capital del estado federado más grande alemán, en 1991, se constató unánimemente el deseo creciente de los ciudadanos por

⁹ Cfr. Carpizo, *loc. cit.*, pp. 189, 220 y ss.; *idem*, *Estudios constitucionales*, México, 1980, pp. 172 y ss.; Andrade Sánchez, Eduardo, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, México, 1985, pp. 65 y ss.; Sánchez Bringas, Enrique. en el mismo comentario. p. 172.

participar en asuntos políticos. También en Austria existen elementos plebiscitarios, tanto a nivel federal como en el de las entidades federativas, los cuales en la realidad política juegan cierto papel.¹⁰

A pesar de los muchos argumentos en favor de facilitar la participación popular, no se logró la introducción de elementos plebiscitarios en la Ley Fundamental durante el congreso mencionado en Düsseldorf; prevalecieron los puntos de vista más bien pragmáticos. La meta generalmente proclama es la creación de un control eficaz del monopolio de los partidos políticos. Pero las experiencias muestran que, desde luego, ellos mismos usan tales instrumentos para lograr sus propios fines. En Suiza, el país clásico de los plebiscitos, la organización de iniciativas populares fue el origen de los partidos políticos, mientras que en los parlamentos suelen dominar los notables, que generalmente no necesitan el concurso de un partido.¹¹ El sinnúmero de plebiscitos suizos condujo a un abstencionismo creciente: la participación en las elecciones parlamentarias federales disminuyó de más de 80 por ciento a menos de 50 por ciento en los últimos decenios.

En la democracia de masas moderna no hay otra opción que el sistema representativo, como lo es consagrado también en el artículo 40 de la Constitución mexicana. En el nivel comunal valen principios distintos. Aquí no solamente la elección directa de las autoridades tiene sentido sino también otras formas de la participación popular. Esto vale también para el Distrito Federal de México, aunque según el número de sus habitantes es más grande que muchos países miembros de las Naciones Unidas. En los niveles estatales y federales convienen instituciones del sistema representativo para que se puedan aplicar medidas poco populares, pero necesarias. La participación popular, sin embargo, que es indispensable, debe ser fortalecida dentro de los marcos del derecho vigente; se trata también de una tarea importante de los partidos políticos, los que tienen que encontrar vías nuevas para lograr la democracia interna y para atraer partidarios.

¹⁰ Los resultados de todo el congreso fueron publicados por el parlamento estatal (Landtag Nordrhein-Westfalen) bajo el título *Plebiscitäre Elemente in der repräsentativen Demokratie?*, Düsseldorf, 1991, cooperando con la Asociación alemana de legislación.

¹¹ Cfr. Heger, Matthias, *Deutscher Bundesrat und Schweizer Ständerat*, Berlín, 1990, pp. 198 y ss.

5. DEMOCRACIA DE PARTIDOS POLÍTICOS

La Ley Fundamental alemana fue la primera constitución en el mundo que consagró la función constitucional de los partidos políticos en su artículo 21, aunque de una manera sumaria e incompleta, pero sin limitarse a la libertad de pertenecer a partidos como la establecieron antes otras constituciones, como la italiana. México por su reforma política de 1977 y reformas más recientes creó normas muy detalladas sobre los partidos políticos, sus derechos y sus deberes.

En México antes de la fundación del Partido de la Revolución ni siquiera los mismos revolucionarios victoriosos dispusieron de algo que se habría podido equiparar con un aparato eficaz de un partido político moderno. Solamente en 1928-1929 el “líder máximo de la Revolución Mexicana”, Plutarco Elías Calles, destacó —como dijo literalmente— “la necesidad de pasar de un sistema más o menos velado de gobiernos de caudillos a un más franco régimen de instituciones”.¹² Y en efecto, las instituciones, pocos años después, serían más fuertes que su autor, cuando el presidente constitucional Lázaro Cárdenas expulsó a Calles del país porque quiso seguir siendo el caudillo al estilo tracional en contra de sus propias declaraciones.

En Alemania los partidos democráticos después de la Primera Guerra Mundial podían recurrir a experiencias parlamentarias, posibles también bajo el régimen del emperador; también habían participado, más o menos oficialmente, en los nombramientos de los últimos cancilleres imperiales. Las experiencias democráticas antes de la Revolución alemana de 1918, sin embargo, no fueron suficientes para prevenir la barbarie antidemocrática del movimiento de Adolfo Hitler. Los partidos políticos de la “Coalición de Weimar” fueron debilitados por el sistema electoral netamente proporcional, que llevó consigo una disolución política tremenda. En 1930 se retiró el último gobierno parlamentario, bajo el canciller Hermann Müller. La razón de su fracaso tuvo rasgos tanto trágicos como ridículos, el motivo: un aumento controvertido de pocos centavos para la cuota del seguro de desempleo, éste era una conquista social, lograda en 1927, según los postulados de la Constitución de Weimar, para enfrentar el desempleo. En ausencia de mayoría parlamentaria, el presidente imperial von Hindenburg obtuvo la potestad de nombrar

¹² Según Tena Ramírez, *loc. cit.*, *supra* nota 5, p. 294, nota 8.

a los jefes del gobierno, finalmente nombró a Hitler en 1933. El fracaso de los partidos políticos, que se manifestó en la crisis parlamentaria casi permanente, fue una de las razones principales de la ruina del sistema republicano de Weimar.

6. FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA FEDERATIVO

Los Estados Unidos Mexicanos y la República Federal de Alemania subrayan, en sus denominaciones oficiales, su estructura federal. En ambos países se ha superado las opiniones de que el federalismo haya sido impuesto o importado. En México, autores como Felipe Tena Ramírez, destacaron la importancia del federalismo mexicano y su tradición, nombrándole “una realidad que se confunde con nuestra propia historia del país independiente”,¹³ aunque hubo quienes señalaban que el federalismo jamás había existido en México. El reconocimiento creciente del federalismo llevó consigo los esfuerzos para fortalecer a las entidades federativas por medio de la descentralización, cuya importancia se puede desprender también de los nuevos textos constitucionales en los artículos 26 y 73.¹⁴

En la República Federal de Alemania el sistema federal inicialmente tampoco había tenido el prestigio que tiene actualmente. Pues se había divulgado la opinión que le habían impuesto los aliados occidentales victoriosos para debilitar a Alemania. Tal sospecha fue fomentada por la circunstancia que los franceses insistieron en el federalismo alemán, mientras que ellos cultivaban entonces un sistema absolutamente centralista en su propia país. Aunque, desde luego, el interés público se concentra más en la política federal que en la estatal, como lo muestran las cuotas de participación en las elecciones respectivas, debe decirse que el sistema federal ha sido aceptado generalmente por el pueblo alemán de manera tal, que Román Herzog hace algunos años lo llamó “nuestro artículo de exportación constitucional decisivo”.¹⁵ Países antes centralistas, tales

¹³ Tena Ramírez, *loc. cit.*, *supra*, p. 120.

¹⁴ Cfr. Horn, Hans-Rudolf, “Legitimación y límites del poder ejecutivo”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, 1980, pp. 74 y ss.

¹⁵ En una entrevista dada a la *Staatszeitung von Rheinland-Pfalz*, 10 de abril de 1978, cfr. Horn, *loc. cit.*, *supra*, p. 78, como especialmente también el presidente del Consejo Federal, doctor Henning Voscherau, en el discurso al término de su oficio, *Bulletin der Bundesregierung*, 12 de noviembre de 1991, p. 1018, que describe el sistema alemán del federalismo y el Consejo Federal como modelo logrado.

como Francisca, Italia y España adoptaron medidas eficaces de descentralización para crear regiones o comunidades autónomas, que se reúnen entre sí, junto con las entidades federativas alemanas, en asociaciones a nivel europeo bajo el lema "Europa de las regiones".

La conferencia de los primeros ministros de estados de la primitiva República Federal de Alemania, que abarca también a los alcaldes de los estados-ciudades Berlín, Hamburgo y Bremen, exigió, por resolución común del 5 de julio de 1990, un examen detenido de las posibilidades constitucionales para fortalecer el sistema federativo. Dicha resolución fue adoptada en el artículo 5 del Tratado de Unificación, pues muchas reformas anteriores de la Ley Fundamental, desde 1949, habían llevado consigo una extensión de las facultades legislativas de la federación.

El federalismo se funda en la idea de la subsidiariedad y solidaridad, en el sentido de que la entidad más pequeña y cercana al ciudadano debe decidir sobre las cuestiones que puede resolver de su parte, y que la unidad más grande solamente debe intervenir cuando es indispensable, según los niveles respectivos, ya sea particular, comunal, estatal, federal o comunitario. Los estados federados actualmente no sólo tienen que defender sus derechos contra el predominio de la federación, sino también contra las autoridades europeas en Bruselas, cuya influencia en muchas cosas de la vida diaria crece constantemente.

7. CONSTITUCIONALISMO SOCIAL

La controversia en Alemania sobre la consagración de principios sociales en la Constitución nos muestra de nuevo, que el constitucionalismo social sólo podrá realizarse hasta que se abandone la técnica constitucional propia del siglo XIX, así como los rígidos moldes que ésta imponía a toda magna carta, para dar paso a un nuevo sentido del derecho constitucional, como lo ha confirmado el desarrollo constitucional en México.¹⁶ El constitucionalismo social mexicano tiene muchos precursores. Generalmente en este contexto

¹⁶ Sayeg Relú, Jorge, *Introducción a la historia constitucional de México*, México, 1978, pp. 7 y ss.; Fix-Zamudio, Héctor, "La democracia social y la Constitución mexicana". *Modernas tendencias del derecho constitucional en España y América Latina*, Bogotá, 1986, pp. 391 y ss., refiriéndose expresamente también a la Carta de Weimar, respecto a Colombia, *cfr.* Low Mutra, Enrique, en la misma obra, pp. 69 y ss., 73.

se suele nombrar a José María Morelos y Pavón, quien propuso al Congreso de Anáhuac dictar leyes tales que hicieron posible la moderación de la opulencia de los pocos frente a la indigencia de los muchos. Ponciano Arriaga fue uno de aquellos que lograron que se insertara la ley agraria en la Constitución de 1857. La Constitución de 1917 que pretendió ser en un principio una simple modificación de ella, llegó a ser la primera constitución político-social de la Tierra producto directo de la Revolución mexicana.¹⁷ La carta de Querétaro había logrado romper el tabú de que ciertas materias sociales, como por ejemplo la jornada máxima de ocho horas o la distribución de tierra, lesionan las bases jurídicas de la protección de la propiedad.

En Alemania la Revolución de noviembre de 1918, de antemano perseguía metas sociales. La Proclamación del Consejo de los Mandatarios Populares del 12 de noviembre de 1918, la primera ley constitucional de la época del tránsito revolucionario, no solamente anunció una asamblea constituyente libremente elegida y terminó el estado de guerra, sino también reguló medidas para desarrollar y continuar leyes sociales ya promulgadas durante la guerra, que se referían, por ejemplo, a la creación de los gremios de trabajadores. De éstos después surgieron los Consejos Obreros como órganos de la cogestión obrera. Por un decreto posterior del mismo Consejo de los Mandatarios Populares se introdujo la jornada máxima de ocho horas. La Constitución de Weimar de 1919 dedicó una sección específica a los principios sociales, entre los cuales se debe destacar el sistema del seguro social, ya creado por Bismarck en la década de los 80 del siglo pasado. En la República de Weimar, sin embargo, se atribuyó a las normas de deberes sociales una índole meramente programática sin vigencia inmediata.

Los constituyentes de Bonn renunciaron intencionalmente a crear normas detalladas en tal sentido, aunque antes la mayoría de los estados federados habían adoptado regulaciones similares en sus propias constituciones. El artículo 20 de la Ley Fundamental se limitó

¹⁷ Sayeg Helú, *loc. cit.*, 8; *cfr.* Mols, Manfred y Hans-Werner Tobler, *Die institutionelle Revolution*, Köln, Wien, 1976, comenzando con las palabras "La Revolución mexicana de 1910 representa la primera revolución grande del siglo XX" (p. 1). Se destaca el consenso de los revolucionarios sobre la Constitución (pp. 29 y ss.). Respecto a la importancia del consenso básico, *cfr.* Horn, Hans-Rudolf, *La Constitución y su Defensa*, México, 1984, pp. 569 y ss., especialmente pp. 615 y ss.; *idem*, "Justicia constitucional y consenso básico", *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio*, México, 1988, pp. 1053 y ss.

a decir que la República Federal de Alemania es un Estado federal, democrático y social, y el artículo 14 que la propiedad obliga y su uso debe servir asimismo al bienestar general. El artículo 9 garantiza el derecho de formar asociaciones para defender y mejorar las condiciones económicas y laborales.

Según el mismo artículo 5 del Tratado de Unificación que acabamos de mencionar, en el contexto de las reformas posibles en favor del federalismo, las entidades legislativas de la Alemania unida dentro de dos años deben dedicarse, en el contexto de la unificación alemana, a la modificación o el suplemento de la Ley Fundamental, o sean las —como se dice literalmente— “reflexiones sobre la adopción de las determinaciones de los fines del Estado” (*Staatszielbestimmungen*). Actualmente no se puede pronosticar, cuáles serán los resultados de tales reflexiones, lo que sí cierto es que el plazo de dos años establecido en el Tratado, es decir hasta el fin de este año, ya se cumplió.

Llama la atención la energía y perseverancia de los juristas y políticos alemanes que combaten la idea de un suplemento de la Ley Fundamental en el campo de la justicia social. El derecho constitucional comparado nos enseña la constancia impresionante de la argumentación en contra de la consagración de los derechos sociales en los códigos constitucionales. En México la discusión sobre tales cuestiones empezó entre los constituyentes que derogaron la Constitución de 1857; rechazaron las normas sociales cuya necesidad era obvia, por las mismas razones que en la actualidad. Siempre ha existido miedo a que tales normas pudieran ser usadas para restringir la libertad económica y social. Tampoco en Querétaro fueron los juristas los que consiguieron la consagración de los derechos sociales en la Constitución mexicana de 1917.¹⁸ En Alemania a veces se trata de crear la impresión de que la inexistencia de regulaciones más detalladas de índole social es una de las razones decisivas del éxito de la Ley Fundamental, y que la Constitución de Weimar que consagró dichos principios, debido a ello fracasó.

La discusión sobre el Tratado de Unificación conduce a cuestiones esenciales de derecho constitucional, que no se pueden separar de la política constitucional aunque a veces se intentó. No es sufi-

¹⁸ El diputado del Congreso Constituyente de Querétaro, Manjarrez, declaró expresamente “A mí no me importa que esta Constitución esté o no dentro de los moldes que previenen los jurisconsultos”, *Diario de los Debates*, tomo I, p. 986, según Jorge Carpizo, *loc. cit., supra*, nota 2, p. 96.

ciente restringirse a normas indispensables para organizar los poderes del Estado; el texto constitucional deberá expresar primordialmente el consenso básico en el cual se funda la vida constitucional. Por eso las constituciones deben contener también elementos alusivos, como es usual no solamente en los preámbulos, sino también en las mismas normas constitucionales, tal como lo enseñan investigaciones más recientes.¹⁹ Por eso también Román Herzog rechaza la opinión muy difundida de que la descripción de los fines del Estado en los textos constitucionales sería nada más que poesía sin eficacia práctica; sin embargo, sí tiene sentido introducir al lector del texto constitucional sea jurista o no, en el alcance del estado de derecho social y cultural.²⁰

El respeto a la Ley Fundamental, que abrió el camino a la renovación de Alemania, no debe ser un obstáculo para realizar más reformas, después de 36 modificaciones constitucionales. La discusión se dificulta por la circunstancia de que algunos se valen de la ocasión para postular una constitución completamente nueva; hasta la denominación tradicional de "Ley Fundamental" (*Grundgesetz*) recientemente se quiere sustituir por la de "Constitución Federal". Como ya hemos indicado, no conviene buscar una constitución democráticamente legitimada, pues no cabe duda que la Ley Fundamental en su versión actual es la constitución de la Alemania reunificada. Pero sí se puede discutir sobre una descripción más detallada de la dimensión social de la Ley Fundamental, como se deseaba en las negociaciones sobre la unificación por parte del gobierno democráticamente legitimado de la República Democrática Alemana, que entonces existía.

Un argumento que se utiliza contra las normas de índole social, es aquel de que los derechos sociales como el del trabajo o el del domicilio, no se pueden garantizar en un estado libre de derecho en el mismo sentido como se hace con los derechos fundamentales que vinculan, según el artículo 1, inciso 3, de la Ley Fundamental, a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, que puede ser exigido ante los tribunales, incluso el Tribunal Constitucional de la Federación, mediante un recurso constitucional, de modo distinto a como

¹⁹ Cfr. el informe de la comisión de expertos, publicado por las Secretarías de Gobernación y de Justicia, Bonn, 1983, pp. 36 y ss., refiriéndose a publicaciones de Häberle, Hesse, Grimm y Smend, bajo el título *Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge*.

²⁰ Herzog en la entrevista de la nota 8.

ocurría con las normas de la Constitución de Weimar. Bajo estas condiciones no tiene sentido otorgar un derecho al trabajo o al domicilio, de suerte que se lo pueda reclamar legalmente. Tampoco la primera frase de nuevo artículo 123 de la Constitución mexicana se puede interpretar en este sentido. Pero la consagración de ciertos fines del Estado, tal como lo recomienda el Tratado de Unificación, es asunto completamente distinto, pues no se trata de derechos fundamentales adicionales, que ya tienen un alcance determinado y una eficacia asombrosa, primordialmente debido a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de la Federación. Las normas constitucionales de índole social tampoco serían normas vacías sin consecuencias efectivas. A partir de ideas sobre las cuales existe unanimidad internacional, una constitución más moderna, la española de 1978, distingue expresamente, en su artículo 53, entre los derechos y libertades, que vinculan a todos los poderes públicos, por una parte, y por la otra, a los principios rectores de la política social y económica, que informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. A tales principios pertenecen la seguridad e higiene en el trabajo, un régimen de seguridad social en caso de desempleo y enfermedad, la promoción de una vivienda digna y adecuada, servicios sociales y pensiones periódicamente actualizadas para la vejez, previsión y rehabilitación de los inválidos, así como una política de estabilidad económica, orientada al pleno empleo; en este sentido, la Ley Fundamental alemana, contiene una norma sobre el equilibrio económico, aunque en un lugar recóndito, el artículo 109, inciso 2, el que tiene que ver con la hacienda pública.

Hay un principio básico de la República Federal que no está consagrado en el texto de la Ley Fundamental, y lo constata el Tribunal Constitucional de la Federación, se trata de la economía social del mercado, a la que se puede considerar la base para reconstruir el país, tan severamente devastado por la Segunda Guerra Mundial, y un fundamento de la estabilidad económica y política. Fue reconocido expresamente por el Tratado sobre la Unión Monetaria, Económica y Social, que entró en vigor el primero de julio de 1990, es decir antes de la unificación, día 3 de octubre de 1990. El principio de la economía social de mercado tampoco se podría considerar como una consecuencia necesaria del conjunto de las normas de la Ley Fundamental, pues sigue existiendo la posibilidad constitucional de una socialización de la tierra y del suelo, de las riquezas naturales y de los medios de producción, que pueden ser convertidos en

propiedad colectiva según el artículo 15. Bajo estas condiciones parece aconsejable consagrar constitucionalmente a la economía social de mercado, junto con determinadas normas para expresar mejor su dimensión social.

En el preámbulo del Tratado de la Unificación se han destacado los esfuerzos de lograr, por parte de la unidad alemana, la unificación de Europa y la creación de un orden europeo. Las convicciones básicas europeas se expresan primordialmente en los textos de las singulares constituciones. Respecto a la meta comúnmente reconocida de alcanzar más justicia social, se puede constatar que los códigos fundamentales de todos los países de la Comunidad Europea, excepto Bélgica —y Gran Bretaña que no tiene un documento constitucional uniforme—, contienen postulados sociales más o menos detallados y más ampliamente en Portugal.²¹ La dimensión social del mercado interior europeo por la primera vez fue establecida más detalladamente en el Acta Uniforme Europea de 1987 y realizada por las resoluciones de una conferencia cumbre de la Comunidad Europea un año después en Hannover, bajo la presidencia alemana.

El rechazo rotundo de aspectos sociales en el texto constitucional se funda en el hecho indudable de que en el campo social las declaraciones definitivas son extraordinariamente difíciles o hasta imposibles. Los sistemas cerrados que expresan absolutamente la esencia de lo social, son nada más que utopías. Todas las frases sobre lo social necesariamente son de naturaleza provisional.²² Pero abandonar los esfuerzos de crear normas útiles para enmendar la situación social, puesto que no podrán durar para siempre, sería una renuncia injustificada a una tarea política muy importante. Aunque —como se ha dicho—²³ toda reflexión y cada discurso sobre lo social está bajo la reserva de la evolución; tiene sentido seguir buscando caminos hacia la justicia social, a pesar de que cada paso sea parcial, rela-

²¹ Kimmel, Adolf. *Die Verfassungen der EG-Mitgliedstaaten*, 1987, pp. XIX y XX, que destaca que los mandatos constitucionales son más que frases programáticas; *cfr.* también Iff, Armin, “Der Europäische Sozialstaat und seine Institutionen”, *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1991, pp. 1295 y ss. También en Suiza se discute desde hace algún tiempo la introducción de normas de índole social, en el proyecto de revisión total del año 1977, así también en el proyecto de una nueva Constitución más reciente, *cfr.* Müller, Alfred y Jörg Paul Müller, *Entwurf für eine neue Bundesverfassung*, Basilea, 1990, comentado por Bethge, Herbert, en *Die Öffentliche Verwaltung*, 1992, pp. 82 y ss.

²² Zacher, Hans F., “Das Soziale und die katholische Sociallehre”, *Stimmen der Zeit*, Heft 1/1992, pp. 3 y ss., 11.

²³ Zacher, *loc. cit.*, *supra*.

tivo y provisional. El constitucionalismo social, como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, fue posible solamente porque se abandonó la orientación exclusivamente formal, según los moldes del constitucionalismo social del siglo pasado.²⁴ En México los Constituyentes de Querétaro abrieron un camino nuevo hacia la justicia social, que sigue siendo tarea permanente. En Alemania se trataría más bien de una confirmación tardía, pero útil, de la tradición de la política social que empezó con las leyes sobre el seguro social en la década de los ochenta del siglo pasado.

²⁴ Fix-Zamudio, Héctor, *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, prólogo, pp. VII y ss.