

## CONSTITUCIÓN Y PODER

Enrique SÁNCHEZ BRINGAS

Como acontece con todos los temas que son materia de este simposio, el que me fue asignado genera amplias posibilidades de debate, pero también de especulación, por lo que trataré de examinar y explicar con el mayor rigor y objetividad los elementos que lo conforman.

Constitución y poder son conceptos que las ciencias sociales y las normativas no siempre han podido clarificar como hechos de nuestra realidad cotidiana. Específicamente, porque en la actividad cognoscitiva que pretende desentrañarlos, con frecuencia se construyen mitos que deforman el objeto de estudio.

En este trabajo pretendo explicar el poder como un fenómeno íntimo del ser humano y que, por lo mismo, desarrolla cotidianamente en su necesidad de trascender en sus congéneres precisamente al desarrollarse a través de la convivencia social.

Asimismo, ofrezco una explicación de lo que es “Constitución”, en la que se comprende no sólo el enfoque normativo y formal, sino el de su origen, su contenido, su desarrollo y sus objetivos.

Para lograr ese fin me referiré a la dinámica social, al poder y sus diversas expresiones, a la Constitución y a la necesaria legitimación que ésta debe mantener para lograr los principios que justifican la existencia de las Constituciones: el Estado de derecho, entendido como el régimen en el cual el todo social se somete a los principios constitucionales, y la democracia que, al decir de Camus, es el régimen político menos malo.<sup>1</sup>

### *La dinámica social*

En todas las sociedades que registra la historia —culturas orientales antiguas, Grecia, Roma, Edad Media, Estado moderno y Estado contemporáneo— aparecen los individuos que desarrollan interacciones, además

1 Camus, Albert, *Moral y política*, trad. de Rafael Arays, Buenos Aires, Losada, 1978, p. 87.

son constantes los grupos y clases sociales manifestados en acciones y reacciones sociales. En cada estructura la dinámica implica un permanente accionar y reaccionar que, en forma señalada, configura los valores socialmente predominantes en cada momento y lugar. Esos valores no son producto exclusivo de un individuo, grupo o clase social; son una expresión del todo social, siempre condicionada por los grupos más vigorosos.

Imaginemos una sociedad actual con la complejidad que caracteriza a la mexicana, en la que cada día millones de habitantes accionan y reaccionan en función de sus intereses y valores individuales; donde miles de grupos sociales de diferentes ideologías y contextos interaccionan tratando también de hacer prevalecer sus valores e intereses; en fin, una comunidad en que, cotidianamente, las clases sociales se desenvuelven pluridireccionalmente, expresando sus diferentes culturas, valores e intereses. La síntesis de tal dinámica se expresa en las manifestaciones culturales e ideológicas que, en una importante proporción, dan contenido a la identidad nacional que hace a los mexicanos diferentes de los integrantes de otras naciones. Cuando estos valores sociales se dirigen a la organización del Estado y al contenido de las normas jurídicas, observamos el fenómeno que nos permite afirmar que el Estado y el derecho son consecuencia de la ideología predominante en la sociedad, porque son efectos del condicionamiento de los grupos socialmente más vigorosos.

### *El poder*

Hemos sostenido,<sup>2</sup> y ahora reiteramos, que la locución “poder” tiene como origen la palabra latina *potere*, que en latín clásico corresponde al verbo *posse*. Éste, a su vez, deriva de la combinación de los términos *potis* y *esse* que significan “ser capaz”, por eso el verbo “poder” dispone del mismo significado. El uso de esta palabra como sustantivo ya no se refiere a la capacidad de hacer algo en que se traduce el sentido verbal, en tanto que denota un fenómeno derivado de la interacción social consistente en que una voluntad logra que otra se conduzca conforme a su deseo.

En este sentido, el poder siempre significa el dominio que ejerce una persona sobre otra y, por lo mismo, la interacción social sumada siempre se traduce en una expresión de poder. Así, la persona, el grupo social o la clase social que admite y cumple un orden, un mandato o cualquier otra acción que provenga de otra persona, grupo o clase social, se coloca por

2 Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 1995.

debajo de quien ejerció esa influencia y, definitivamente, le reconoce superioridad. Así lo entiende Torcuato Fernández Miranda, cuando expresa: “... la palabra ‘poder’ significa dominio, imperio, señorío, capacidad de mandar o ejecutar algo. El poder implica relación, es capacidad de decisión sobre otro.”<sup>3</sup>

Se descubre fácilmente que una misma persona, o grupo, puede ser al propio tiempo sujeto activo y sujeto pasivo del poder en dos o más interacciones; por ejemplo: el padre que ejerce un poder familiar sobre sus hijos como sujeto activo, y al obedecer las órdenes laborales de sus jefes se coloca como sujeto pasivo. Max Weber percibe las distintas formas en que se produce el poder, de la siguiente manera:

... el poder se traduce en la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad... el concepto de Poder es sociológicamente amorfo. Todas las cualidades imaginables de un hombre y toda suerte de constelaciones posibles pueden colocar a alguien en la posición de imponer su voluntad en una situación dada... por disciplina, debe entenderse la probabilidad de encontrar obediencia para un mandato por parte de un conjunto de personas, que en virtud de aptitudes arraigadas, sea pronta, simple y automática....<sup>4</sup>

Lo anterior significa que existen tantas especies de poder como tipos en que pueden ser agrupadas las actividades del ser humano. Si la interacción consumada se produce en relaciones familiares, afectivas, intelectuales, ideológicas, económicas y políticas, presenciamos esas mismas variedades de poder.

*El poder familiar.* Es la interacción generada por el miembro de una familia sobre otro miembro —o el resto de la familia— que lo hace conducirse de la forma determinada por el primero.

*El poder afectivo.* Se manifiesta cuando una persona acciona a través de los nexos emocionales que mantiene con otra para lograr que ésta actúe conforme a los deseos de la primera, por ejemplo, cuando una mujer accede a las pretensiones matrimoniales de un hombre.

*El poder intelectual.* La mayor inteligencia o conocimientos del sujeto activo provoca la obediencia o sometimiento del sujeto pasivo. Debe-

3 *Estado y Constitución*, Espasa-Calpe, 1975, p. 50.

4 *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, p. 43.

mos diferenciar entre el grado de inteligencia y el de conocimientos, porque aunque ambos son formas de expresión intelectual, es posible que un individuo ignorante disponga de una notable inteligencia y a través de ésta ejerza poder sobre los demás, de manera semejante al que desarrolla quien sabe más sobre una persona que sabe menos; por ejemplo: un líder obrero con precaria cultura pero con notable inteligencia, puede ejercer dominio sobre un grupo de trabajadores más cultos que él, como aquel erudito que a través de sus conocimientos hace que los demás se conduzcan como lo desea.

*El poder ideológico.* Este poder se ejerce a través de la fuerza de las ideas que utiliza el sujeto activo para dominar a otros individuos y obtener de éstos una reacción preconcebida. Dentro de esta especie colocamos el dominio que ejercen los líderes ideológicos, políticos y religiosos. Observemos los siguientes ejemplos: Lenin convenciendo a la población rusa de las bondades del marxismo; Mahatma Gandhi haciendo que amplios sectores del pueblo de la India se conduzcan pacíficamente; el papa Juan Pablo II reafirmando, mediante el contacto personal, las convicciones católicas de millones de personas. En nuestro concepto, el poder ideológico es el que puede traducir con mayor intensidad el dominio sobre otras personas.

*El poder económico.* En esta forma de poder, el sujeto activo hace valer su mayor fuerza económica para dominar a otras personas; por ejemplo: el empresario que antes de acceder a las peticiones de sus trabajadores huelguistas, prefiere mantener cerrada su fábrica y logra que aquéllos cedan y acepten reanudar las labores sin obtener los beneficios reclamados.

*El poder político.* Esta es la especie más evidente del poder, porque es costumbre considerar la política como la única forma de dominio, lo que, según hemos comprobado, no es exacto. Normalmente el poder se asocia con autoridad y gobierno. El *Diccionario de la lengua española* marca esta tendencia al destacar las cuatro acepciones más importantes de la locución “poder”: 1ª dominio, imperio, facultad y jurisdicción que uno tiene para mandar o ejecutar una cosa; 2ª fuerza de un Estado, en especial los militares; 3ª fuerza, vigor, capacidad, posibilidad, poderío; 4ª suprema potestad rectora y coactiva del Estado.<sup>5</sup> Observemos que de las cuatro acepciones, tres se refieren al poder del Estado o al imperio o jurisdicción

5 *Diccionario de la lengua española*, Madrid, Real Academia Española, 1970.

del mismo. Entendemos, pues, que el poder político se produce en tres hipótesis:

i) Cuando los órganos del Estado o las autoridades se relacionan entre sí en cumplimiento de sus atribuciones; por ejemplo, cuando el presidente de la República, con fundamento en el artículo 71, fracción I constitucional, inicia a través de un proyecto de ley, el procedimiento congressional establecido en el artículo 72.

ii) Aquellos casos en que la interacción social relaciona a gobernantes con gobernados, o sea, cuando establecen contacto, por una parte, el Estado, uno de sus órganos o cualquier autoridad, y por la otra, el gobernado, sea un individuo o un grupo o clase social; por ejemplo, cuando el gobernado se manifiesta en la plaza pública reclamando de la autoridad la violación de algún derecho.

iii) Cuando los gobernados —individuos o grupos sociales— interactúan entre sí en función de un objetivo relacionado con el poder del Estado; por ejemplo, la lucha electoral entre los diversos partidos políticos que pretenden alcanzar la victoria y lograr que sus candidatos ocupen los cargos de elección ciudadana.

Refiriéndose a las diversas manifestaciones del poder, después de definirlo como una fuerza al servicio de una idea, Georges Bourdeau expresa lo siguiente:

... si el Estado es poder, no es el único poder que existe en la colectividad. Hay en ella una pluralidad de representaciones del orden deseable y, por consiguiente, una multiplicidad de poderes. Su rivalidad constituye el motor de la vida política, cuyo objetivo es la conquista del poder estatal, que sancionará la pretensión del Poder victorioso de hacerse reconocer como el único autorizado para imputar sus actos de voluntad al Estado....<sup>6</sup>

### *La Constitución*

Consideremos un concepto de Constitución que respete las reglas de la ciencia jurídica, pero que no desconozca el contenido ideológico y político de las normas, porque solamente al tomarlo en cuenta podemos entender la relación existente entre la “normatividad” y la “realidad”. Considero que es un imperativo de la ciencia normativa referir las posibilidades del contenido de las normas constitucionales porque de ese

6 *El Estado*, Madrid, Seminarios y Ediciones, 1975, p. 85.

contenido depende en gran medida la eficacia normativa del sistema. A partir de esos imperativos defino a la Constitución, de la siguiente manera:

*La Constitución es la norma constituyente, reguladora de la validez del sistema jurídico, y determinante de las bases organizativas del Estado y de los fenómenos políticos fundamentales de la sociedad.*<sup>7</sup>

La Constitución como norma jurídica. Entendemos la norma jurídica como la hipótesis de conducta humana y de todo hecho o circunstancia relacionada con aquélla. Esa hipótesis es un mandato, o sea, la expresión jurídica del poder político que siempre restringe las posibilidades de la conducta del hombre al establecer prescripciones, declaraciones o manifestaciones relativas a su comportamiento.

La norma jurídica tiene como característica fundamental la coercitividad; si la voluntad dominada por la norma —a la que se refiere la hipótesis de conducta— no se comporta en los términos del mandato, podrá ser sancionada, por ejemplo: la expresión contenida en el artículo 40 constitucional: “... Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República democrática, representativa y federal...”, es norma jurídica porque contempla diversas hipótesis relacionadas con las conductas humanas: la que se refiere a la voluntad del pueblo, al deseo de organizarse jurídica y políticamente como una república; la que atiende al mismo deseo del pueblo de que esa república sea federal y no centralista; y aquella que implica la democracia representativa como forma de gobierno.

Pero no sólo son las hipótesis de conducta las que caracterizan a la norma jurídica, también su naturaleza de mandato. Esto es, el mecanismo de una voluntad que obliga a todas las demás voluntades a respetar la forma de gobierno; de ahí el carácter imperativo de la disposición. Si alguien atentara contra esa norma, se le aplicarían las sanciones establecidas en el Código Penal Federal.

La Constitución como norma constituyente. Todas las normas jurídicas presentan las características explicadas en el párrafo que antecede, pero este hecho no significa que todas sean absolutamente iguales. Son idénticas en su naturaleza reguladora, esto es, como mandatos; pero existen diferencias en cuanto a su finalidad, al *telos*, el “para qué existen”. En la dinámica normativa observamos que los sistemas jurídicos se integran con normas de diferentes rangos y distintos contenidos; sin embargo,

7 Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 1995, pp. 131 y ss.

por la finalidad existencial de cada una es viable distinguir dos categorías: la norma constituyente y las normas constituidas.

*La norma constituyente.* Es la que inicia el “deber ser”, es la primera norma y, por lo mismo, no es precedida por otra. En este atributo reside su cualidad constituyente porque una vez establecida se inicia y desarrolla el orden normativo; porque crea los órganos de producción normativa y delimita sus competencias. La finalidad de la norma constituyente consiste en su aplicación, porque no es para que en ella se aplique una norma superior porque tal no existe.

Por ello afirmamos —a diferencia del supuesto de validez kelseniana— que la norma constituyente tiene validez jurídica sólo en la medida en que alcanza aplicación en el resto de las normas del orden jurídico. La consecuencia de este principio es obvia: en el instante en que se expide una norma constituyente no tiene validez jurídica porque carece de aplicación, aunque puede disponer de una gran dosis de legitimidad social, pero la validez jurídica y la legitimidad social no son sinónimos. Ésta consiste en el reconocimiento que una sociedad hace —juicio de valor— sobre el órgano que produce la Constitución y sobre el contenido de ésta, especialmente el ideológico, en tanto que la validez jurídica responde al valor que normativamente llega a tener la norma constituyente o Constitución.

Así, una vez que es expedida la Constitución, cuando se establecen y funcionan los órganos que crea y se producen las leyes, los reglamentos, los decretos, las sentencias y los laudos, adquiere validez jurídica y será “más válida” en la medida en que se aplique con mayor intensidad a través de las normas derivadas.

*Las normas constituidas.* Se integran con el resto de los mandatos que forman el sistema jurídico. Es norma constituida toda la que no sea constituyente: las leyes, los decretos, los reglamentos, las sentencias y los laudos. Se llaman constituidas porque su creación se debe a la norma constituyente; su finalidad —su *telos*— no es su aplicación como sucede con la primera norma; existen para aplicar ésta, o sea, la constituyente.

La Constitución como reguladora de la validez del orden normativo. Afirmamos que la validez de una norma constituida depende de que sea puntual aplicación de la norma superior. La validez de todas las normas constituidas se logra si en conjunto son aplicación de la norma constituyente con lo cual ésta alcanza su propia validez jurídica; por lo mismo, una Constitución carece de validez cuando no es desarrollada por las nor-

mas constituidas. Por ejemplo, una sentencia condenatoria dictada en un juicio civil donde se demandó la reivindicación de un bien inmueble en el estado de Sonora, es una norma jurídica que se ha individualizado al decidir la suerte de dos personas específicas respecto de un bien inmueble. Como parte del orden normativo, la sentencia existe para ser la aplicación del mandato del Código civil del estado de Sonora que preserva los derechos de los propietarios de inmuebles. A su vez, la disposición de ese código existe para aplicar las reglas de la propiedad privada contempladas por la Constitución del estado de Sonora, y ésta prescribe tales reglas para desarrollar el principio de la propiedad privada contemplado en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este ordenamiento, según hemos visto, ya no es aplicación de ninguna norma porque es la norma que existe para ser desarrollada en las normas constituidas.

Disponemos de un ejemplo muy cercano de Constitución sin validez jurídica: el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, comúnmente conocido como Constitución de Apatzingán, de 1814, fue expedido por un grupo de patriotas, pero no tuvo aplicación porque sus contenidos normativos fueron precariamente desarrollados por normas constituidas, o sea, existió la Constitución, pero al no desarrollar el orden normativo, jamás adquirió validez jurídica.

La Constitución como determinante de la organización del Estado y de los fenómenos políticos fundamentales de la sociedad. En cada sociedad el contenido normativo es determinado por los valores sociales y políticos predominantes que, como ya explicamos, son síntesis de la dinámica en que los grupos más vigorosos hacen prevalecer sus intereses e ideologías.

A este fenómeno se debe que una sociedad donde resaltan los valores religiosos impulsados por los grupos sociales más vigorosos, políticamente presente una organización teocrática, y el contenido del sistema jurídico, necesariamente, atenderá a esa ideología. Si los grupos más vigorosos pugnan por una ideología liberal-individualista, entonces, la estructura política y jurídica responderá a esas características, y si optan por un sistema en que no se permita la apropiación privada en los medios de producción, la respuesta de la política y del derecho será un Estado y un sistema jurídico marxistas.

Sobre este tópico, Jorge Sánchez Azcona considera que históricamente es una elite la que expresa la organización política de su respectiva co-



munidad, la que controla el poder y la que se encuentra vinculada a los intereses preponderantes de su época. Es por ello que los titulares del poder ejercen control sobre los grupos del poder militar, económico, jurídico, religioso, educativo y hasta de entretenimiento para fortalecer su posición y los intereses que representan. El autor mencionado expresa lo siguiente:

... Este hecho no es coincidente para la generalidad de las personas, pues atrás de él hay un aparato ideológico que lo oculta y lo legitima... Las personas al buscar una explicación de los sucesos políticos que las rodean, y en muchas ocasiones las avasallan, se enfrentan generalmente contra un aparato ideológico que legitima las estructuras imperantes con marcos ideológicos que no siempre responden, necesariamente y como era de esperarse, al sentir ético ni de ellas ni de su comunidad...<sup>8</sup>

El examen de los órdenes normativos permite observar que es variable el contenido ideológico de las normas que integran cada uno. En el caso de la constituyente resulta más acentuado el contenido ideológico, ya que una de las características de esa clase de normas es que establece los principios políticos de la sociedad en que se produce. Las normas constituidas, al cumplir su función de aplicar a la constituyente, participan en menor medida del contenido político de aquélla.

La relación entre normatividad y realidad permite explicar las causas de la eficacia o ineficacia del sistema jurídico. Es eficaz cuando la norma constituyente se aplica, y este fenómeno se produce cuando las normas constituidas la desarrollan, relación que se explica en el ámbito jurídico, pero siempre será necesario tomar en cuenta los factores culturales de la población, sobre todo los valores sociales predominantes y los nexos que guardan con el contenido normativo del sistema.

En los Estados donde los valores sociales y políticos predominantes responden a lo que “quiere” el mayor número de individuos y de grupos, el orden normativo dispondrá de mayor eficacia; por el contrario, cuando esos valores son producto del “querer” de un reducido número de personas o de grupos, no habrá eficacia o existirá en menor grado porque la población no tendrá interés en que se aplique un contenido ideológico con el que no se identifica.

8 *Presupuestos antropológicos del poder*, México, Ed. Amanuense, 1994, p. 32.

No perdamos de vista que, a fin de cuentas, quien produce la norma constituyente y las constituidas, quien logra su validez, y quien participa en el proceso de aplicación normativa, es la población; seres humanos concretos que formulan juicios de valor sobre las ideas políticas y sobre el contenido de sus normas jurídicas.

De esta manera, la Constitución o norma constituyente establece principios y mandatos que rigen, regulan y limitan el desenvolvimiento de todos los individuos, grupos y fuerzas sociales y políticas que evolucionan dentro de la estructura del Estado. Esos principios y mandatos disponen de un contenido ideológico que fue determinado en el momento en que se expidió la Constitución por los grupos sociales más vigorosos y que, por lo mismo, expresa el “querer ser” legitimado por la comunidad.

Sin embargo, durante el desarrollo de la vigencia de la Constitución, los grupos y fuerzas sociales y políticas siguen luchando por hacer predominar sus valores e intereses a tal grado que siempre pretenden la identificación de éstos con el querer ser prescrito en la Constitución aunque normalmente no tienen nexos comunes de identidad.

Gobernados en lo individual, círculos sociales menores como sociedades, asociaciones y cooperativas; grupos sociales como partidos políticos, asociaciones religiosas, sindicatos, confederaciones campesinas, ganaderas; industriales, comerciantes, empresarios, profesionales, intelectuales, militares; y círculos sociales mayores como son las clases sociales, así como las personas que ejercen cargos públicos, todos los días y en cada momento se expresan como individuos y grupos de poder, interrelacionándose todo el tiempo con el empeño de que sus intereses y valores tengan el sustento constitucional, y cuando no lo logran suelen presionar para alcanzar los ajustes convenientes en las prescripciones constitucionales.

En estos términos, la Constitución no sólo es la norma constituyente, la norma fundante del Estado, la norma reguladora de la validez normativa de todo el sistema jurídico, especialmente se traduce en el poder del derecho, “el poder de los poderes”, y por lo mismo debe prevalecer sobre los intereses individuales y de grupo, o sea sobre todos los poderes que evolucionan en la sociedad y que pretenden dominar sobre los principios constitucionales.

Cuando esto sucede, el respeto a la Constitución por parte de gobernantes y de gobernados permite que el poder de la Constitución, el poder de poderes, se exprese como un Estado de derecho, es decir, una estructura política en donde todos los intereses individuales y de grupos se en-

cuentran sometidos al interés colectivo. En caso contrario, la Constitución sólo manifiesta un poder formal, es decir, un “querer ser” sin soporte ni sustento en la realidad, circunstancia que propicia la prevalencia de los intereses ideológicos, políticos y económicos de individuos y de grupos sociales en perjuicio de la colectividad.

Corroboran estas ideas las expresiones de J. Kenneth Galbraith, cuando refiriéndose al gobierno de Estados Unidos, afirma:

... Los hombres que encabezan a la empresa moderna, financieros, abogados, técnicos, publicistas y autoridades sacerdotales que desempeñan funciones ejecutivas son los miembros más respetables, opulentos y prestigiosos de la colectividad nacional. Son el *establishment*. Sus intereses privados tienden a convertirse en interés público... Huelga decir que se trata de intereses profundamente orientados hacia el poder. Se trata de que esos intereses sean considerados como objetivos colectivos por parte de los demás....<sup>9</sup>

### *La legitimación de la Constitución*

La dinámica de las sociedades provoca permanentes transformaciones de las condiciones sociales, jurídicas, políticas, ideológicas y económicas de la población. Este hecho es comprobado al examinar el sentido y la oportunidad de las modificaciones, reformas, enmiendas y sustituciones normativas de un determinado orden jurídico.

En la Constitución corroboramos con mayor intensidad que en las normas constituidas, la relación existente entre norma y realidad, entre “deber ser” y “ser”, por el señalado contenido político que posee.

Una Constitución legítima, orgánica y políticamente, dejará de serlo si no se ajusta oportunamente a las nuevas condiciones que presenta la sociedad.

Ese “ajuste” constitucional se presenta de formas muy variadas. En los sistemas de derecho consuetudinario la mutación de la norma constituyente tiene lugar a través de costumbres, interpretaciones, cartas, estatutos y precedentes judiciales. En los sistemas de derecho escrito las modificaciones constitucionales son consecuencia de un procedimiento formal, aunque también suceden a través de otras vías como la interpreta-

<sup>9</sup> Galbraith, John K., “El economista ante el poder”, revista *Plural*, núm. 18, México, marzo 1973, p. 5.

ción jurisprudencial que el Poder Judicial hace de los ordenamientos constitucionales.

De acuerdo con lo explicado, la legitimación constitucional consiste en la aplicación de los mecanismos que permiten mantener permanente el grado de congruencia suficiente entre la Constitución y los valores políticamente predominantes en la realidad social. Una norma fundamental que no responda a este principio cada día será “menos legítima” y el efecto que tiene esta circunstancia en el ámbito del derecho es la falta de aplicación del orden normativo y, en consecuencia, su ineficacia.

En el espacio de la política, tal Constitución será un conjunto de principios y normas que por su reiterada y generalizada violación carecen de poder y generan el desencadenamiento anárquico de las fuerzas y grupos sociales que producen la atomización política de la sociedad y el debilitamiento paulatino de la autoridad, condiciones que, sin duda, son contrarias al interés colectivo y antagónicas al Estado de derecho y a la democracia que todos aspiramos.