

LA CONSTITUCIÓN Y LA DEMOCRACIA

Enrique SÁNCHEZ BRINGAS

SUMARIO: I. *Constitución*. II. *El pueblo y su Constitución*. III. *La especificidad iberoamericana*. IV. *Consideraciones finales*.

Una consideración preliminar permitiría situar los trabajos presentados en este evento, en cualquiera de los temas generales. Esta circunstancia, de ninguna manera es casual, ni producto de un desatino, ya que en el seno de este congreso subyace la más intensa inquietud de nuestros pueblos: el añejo —y cada día más actual— problema de la democracia en Iberoamérica.

Es conocida la gran cantidad de dificultades que supone el examen de la idea "democracia", sobre todo por los múltiples elementos metajurídicos que se imbrican en el examen de la dinámica que caracteriza la relación de gobernantes y gobernados. De lo anterior da testimonio el discurso constitucional en que no siempre encontramos unidad conceptual y metodológica.

En consideración a tales obstáculos y con el deseo de desarrollar un tema específico que incida de manera directa en lo que ha sido la evolución constitucional en Iberoamérica, así como las perspectivas democráticas de sus distintos pueblos, estimé pertinente ocuparme del tema de la democracia en relación con la Constitución.

Así, en esta oportunidad, parto de un concepto de "Constitución" que como principal atributo tenga el de explicar su esencia al margen de factores ideológicos. En una segunda etapa la tarea se refiere a la dinámica del pueblo en relación con "su" Constitución. Posteriormente, el trabajo comprende las constantes que presenta la compleja especificidad iberoamericana en cuanto a la dinámica Constitución-democracia. Finalizo esta participación con algunas consideraciones que, a manera de recomendación, podrían hacer viable un mayor desarrollo constitucional de nuestros pueblos, a partir de las instituciones políticas que actualmente nos rigen.

I. CONSTITUCIÓN

La idea "Constitución", resulta ser una muestra que evidencia las dificultades ya apuntadas, en cuanto a la carencia de principios objetivos por la frecuente adopción de posiciones ideológicas por parte del analista. Observemos el fenómeno, sólo en tres distintos aspectos: en cuanto a su definición, por lo que hace a su clasificación, y en lo que toca al órgano que tiene en un tiempo y en un espacio determinados, la facultad de realizar reformas, enmiendas, adiciones, etcétera.

En cuanto al concepto, es unánime la opinión de que la Constitución es un conjunto de normas fundamentales que rige la vida de un Estado; sin embargo, sólo se alcanza mayoría cuando se reconoce que la Constitución difiere de otras normas jurídicas en el hecho de que origina la validez de un sistema normativo; pero desaparece toda posibilidad de consenso cuando se le atribuye como condición existencial la circunstancia de que contenga juicios de valor relacionados con ideas como "libertad", "derechos humanos", "dignidad", "democracia", "justicia", etcétera.

En cuanto a las clasificaciones, podemos afirmar que, en el mejor de los casos, se ha logrado una diferenciación subjetiva, y es así que se afirma la existencia de constituciones escritas y no escritas, flexibles y rígidas, monárquicas y republicanas, presidenciales y parlamentarias, autóctonas y externas, manifiestas y latentes, programáticas y confirmatorias, justiciables y nugatorias, ideológicas y utilitarias, definitivas y de transición, entre otras muchas.

Finalmente, en lo que atañe al órgano que tiene a su cargo las reformas o enmiendas constitucionales, observemos las diferentes denominaciones: es "poder reformador de la Constitución", para De la Cueva y Schmitt; Georges Burdeau le llama "poder constituyente instituido"; para Tena Ramírez es el "poder constituyente permanente"; conforme a la doctrina italiana es un "poder revisor"; en fin, Rabasa se refiere al "poder nacional supremo"; y en concepto de Lanz Duret es simplemente "el poder constituyente". Debe notarse que de una sola institución constitucional, esto es, respecto de un objeto, tenemos seis denominaciones diferentes que pretenden explicarlo.

Sin pasar por alto las dificultades terminológicas e ideológicas a las que nos hemos referido, entiendo que la Constitución es el conjunto de normas jurídicas que rigen la dinámica de un Estado, al sustentar la validez de su sistema jurídico y al contemplar los principios ideológicos socialmente predominantes en un tiempo y en un espacio determinados.

La idea se explica en los términos siguientes:

a) La Constitución es un conjunto de normas jurídicas porque con las distintas prescripciones, declaraciones o manifestaciones de su contenido se reducen las opciones de la conducta humana. Es la presencia del derecho porque al crear los órganos estatales específicos excluye otras formas de organización del Estado; porque al establecer "deberes", "obligaciones", "facultades" y "derechos" restringe las posibilidades de la conducta humana.¹

b) Para que las normas jurídicas sean "Constitución", necesitan tener como objeto la "dinámica del Estado"; esto es, sus prescripciones, declaraciones y manifestaciones —limitación de opciones de la conducta humana— requieren dirigirse y determinar el movimiento y las fuerzas que lo producen dentro y fuera del Estado.

Así, un decreto, un reglamento o una ley se requieren como dispositivos del desarrollo de la "dinámica de un Estado", sin embargo, su inexistencia no deviene nada estatal; el Estado y su "dinámica", existen al margen del mayor o menor grado de eficacia que en un momento determinado pueda caracterizarles. Estas normas forman parte de la "dinámica del Estado" pero no tienen como objeto su reglamentación

c) Sustentar la validez del sistema jurídico. Ciertamente estas normas son el primer "deber ser" de la "dinámica" del Estado, en tanto que dan lugar a las entidades de producción normativa y establecen sus competencias y atribuciones de tal manera que las normas jurídicas (derecho positivo) que se produzcan —para disponer de validez— tendrán que sujetarse puntualmente a las que integran "Constitución".

Una norma derivada tiene validez jurídica si corresponde formalmente a aquella respecto de la que es un "hecho". Esto es, la ley es la instancia en la cual la Constitución desarrolla su primer grado de positivación en la medida en que aquélla se produzca por virtud de las etapas legislativas determinadas por ésta; similarmente, en la sentencia la ley se "aplica". En este sentido, afirma Kelsen:

... Las normas de cada grado superior delimitan —como elemento de su contenido— un hecho, que constituye creación de derecho en un grado inferior. Para que el proceso jurídico avance, precisa realizar realmente el hecho determinado por la norma superior. Precisa que el parlamento adopte, en efecto, determinado acuerdo; que el monarca manifieste realmente su voluntad en algún sentido; que los jueces dicten sentencias, etc.; en una palabra, precisa realizar un acto psicofísico que sea el soporte de

¹ Sobre esta propiedad normativa: Tamayo y Salmorán, al exponer las ideas de Hart. *El Derecho y la ciencia del derecho*, México, UNAM, 1984, pp. 25 y 55.

la norma inferior. De este modo, la norma superior concede a dicho acto su calidad específica de hecho creador de derecho; pero, a su vez, la norma creada en este acto determina un nuevo hecho de creación jurídica de grado todavía inferior. Considerando la importante diferencia que media entre el acto de creación normativa y la norma creada en este acto, puede afirmarse lo siguiente: lo que frente al grado superior es un hecho, es una norma con respecto al grado inferior. Los dos límites extremos de la pura norma (que ya no es hecho, mirando hacia arriba) y el puro hecho (que tampoco es ya norma, mirando hacia abajo) son, de una parte, la norma fundamental suprema, no positiva, sino hipotética, supuesta por la teoría; y de otra, el último acto de ejecución de la norma individualizada...²

En este sentido es acertado afirmar —reiterando a Verdross y a Kelsen— que un orden jurídico es positivo si se le individualiza, y en tanto que se le individualiza. Así, las normas serán “Constitución” cuando un ordenamiento jurídico basado en las mismas da lugar a que efectivamente se despliegue su contenido; que gobernantes y gobernados se comporten del mismo modo en la mayoría de las ocasiones de acuerdo con las prescripciones, declaraciones y manifestaciones de aquéllas.

d) Que su contenido corresponda a principios ideológicos socialmente preponderantes. Los hechos históricos evidencian que toda estructura estatal se integra, de una parte, con los factores reales y de otra, con los factores formales del poder.

Los factores reales no son diferentes a los bloques sociales que poseen, detentan y ejercen poder de diversas especies y naturalezas que normalmente inciden en lo político. Por su parte, los factores formales del poder ocupan, en una imaginaria pirámide, la parte superior que corresponde al área de los gobernantes, la que atiende a los órganos del Estado.

Los factores formales del poder requieren legitimación y para lograrla deben corresponder a los valores socialmente predominantes que como concreción o síntesis ideológica de los factores reales son producto de los bloques sociales más vigorosos.

Estos bloques sociales son una serie de grupos estructurados estamentalmente, corporativamente, con base en la comunidad de intereses y a la evidente identidad de objetivos de sus integrantes. La estructura así concebida posee una dinámica que supone la interacción de los es-

² Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*. México, Editora Nacional, 1975, pp. 326 y 327.

tamentos, grupos y corporaciones que producen múltiples fenómenos políticos cuyos efectos no dejan de penetrar en el ámbito formal del poder, condicionando el rumbo de las decisiones políticas del Estado, sin que pudiera ser de otra forma porque tales decisiones políticas, al decir de Marx "... no son sino forma en que existen y actúan las cualidades sociales del hombre..."³

Estas fundamentales características de la estructura de poder tuvieron vigencia en las sociedades esclavistas de las ciudades-Estado en Grecia y Roma en las que los valores socialmente predominantes como síntesis de los bloques sociales más vigorosos justificaron sus instituciones a través del derecho y de la filosofía, entre otras expresiones culturales. Evidentemente no es por casualidad que las normas jurídicas fundamentales en esas estructuras de poder fueron respuestas normativas e institucionales a figuras socialmente admitidas como acontecimiento con la esclavitud y con el principio de la superioridad del hombre respecto de la mujer.⁴

La sociedad del medievo, manifiesta una dinámica similar; es por ello que su identidad histórica alcanza su expresión más relevante en la estructura feudal, estamental y poliárquica, en la que la cúpula del poder se legitimó atendiendo a la idea de Dios como valor socialmente predominante.

Los distintos centros de poder en esta etapa, también correspondieron a las fuerzas sociales sobresalientes; los sistemas de producción desarrollados en torno del monarca, de la nobleza temporal y de la nobleza espiritual, corroboran la importante relación entre los factores sociales de expresión económica y los valores desarrollados en los ámbitos jurídico, político y filosófico.

Es el Estado contemporáneo, producto inmediato de la estruendosa ideología del Siglo de las Luces, en el que se producen las raíces, algunas vigentes aún, del individualismo y de la filosofía liberal; dieron paso a la aplicación del criterio de las leyes naturales de la oferta y la demanda, a la competencia irrestricta y al consecuente desarrollo de grandes y desarticulados mercados; ocasionaron, en fin, que el Estado expectante, alejado ciertamente de los fenómenos económicos, propiciara la desigualdad social.⁵

Este modelo estructural, prototipo del sistema capitalista, presentó una variante a partir de la Primera Guerra Mundial, como acertada-

³ Marx, Carlos' "Crítica de la filosofía del Estado de Hegel", *Manuscritos de París; Anuarios Franco-Alemanes*, 1984, Barcelona, Grijalbo, 1978, p. 26.

⁴ Aristóteles, *Política*, Madrid, Aguilar, 1967, pp. 1415 y 1416.

⁵ Cueva, Mario de la, *La idea del Estado*, México, UNAM, 1980, pp. 34 y 35.

mente lo afirma Duverger,⁶ porque es precisamente cuando el capitalismo industrial no sólo permite, principalmente supone, la intervención del Estado en las áreas estratégicas y prioritarias de la economía; la expresión normativa de tales formas de penetración, y también de disposiciones de seguridad social que se destinan al mejoramiento socio-económico de las bases de la población del Estado.

Actualmente los Estados contemporáneos nos ofrecen la posibilidad de diferenciar dos sistemas económicos: el capitalista o economía de mercado y el colectivista o economía solidaria.

En el primer sistema las normas constitucionales permiten un régimen de propiedad privada de los medios de producción y, en consecuencia, la producción atiende a la demanda del mercado; tiene lugar a través de unidades privadas y se destina a los consumidores que tienen capacidad adquisitiva. En este sistema el Estado interviene en forma relativa.

El sistema socialista implica una reglamentación constitucional que refleja una economía de propiedad colectiva de los medios de producción; en la que se produce considerando lo que necesita el país; tal producción se realiza a través de entidades estatales y con base en planes económicos obligatorios, y se destina a toda la sociedad. El ámbito restringido de libertad económica de los sujetos privados caracteriza el proceso económico en este sistema.

Es claro que entre estos tipos clásicos de sistemas económico-constitucionales existen grados de aproximación y de alejamiento.

En todas y cada una de las estructuras de poder y de las etapas históricas, la Constitución ha sido las normas jurídicas que en cada momento específico dieron validez a su correspondiente sistema normativo, capturando en su contenido los valores políticos predominantes en una sociedad específica.⁷

Cuando los valores políticos consagrados en una Constitución no corresponden a las fuerzas socialmente predominantes o cuando dejan de corresponder, la ideología constitucional carece de una aceptación social, lo que nos permite señalar que la eficacia de una Constitución, esto es, sus posibilidades de positivización, dependerá de que sea la respuesta al grado de legitimidad ideológica que requiere una estructura social determinada.

⁶ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1970, pp. 74 y 75.

⁷ Sánchez Bringas, Enrique, "Las decisiones fundamentales y la Reforma Constitucional", en la *Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1985.

II. EL PUEBLO Y SU CONSTITUCIÓN

De la aproximación que hemos realizado a la idea "Constitución", podemos afirmar que existen constituciones con diversos grados de eficacia jurídica y social en la proporción en que correspondan o no a las fuerzas ideológicas que predominan en la sociedad. Sin embargo, la eficacia de una Constitución —el hecho de que sea eficaz— no nos permite en sí mismo afirmar que sea democrática, ya que no siempre las fuerzas sociales predominantes se identifican con el pueblo.

En otros términos, la calidad "democrática" que puede atribuírsele a una Constitución, sólo operará cuando la presencia del pueblo sea la que rija y determine los valores socialmente predominantes. Así pues, esta circunstancia da lugar, por una parte, a que el pueblo participe en mayor grado en la producción normativa del sistema jurídico, y, por la otra, a que haga funcionar sus instituciones políticas y constitucionales.

Sin embargo, es frecuente observar que en la historia constitucional de Iberoamérica, la presencia del pueblo en la determinación del contenido ideológico de la Constitución, no siempre ha sido definitiva, de tal manera que a pesar de las luchas que han protagonizado nuestros pueblos, históricamente las decisiones fundamentales que originalmente tuvieron su origen popular, se observan tamizadas por grupos políticos y económicos que han demostrado mayor vigor en el proceso de consagración ideológica constitucional.

Es inobjetable la afirmación de Jorge Carpizo, en el sentido de que el conocimiento del sistema constitucional de un país, sólo es posible dando respuesta a:

... tres preguntas fundamentales: a) cómo están establecidos y cómo operan en la realidad las garantías o derechos individuales, b) qué mínimos económicos y sociales se les aseguran a los individuos y cómo operan en la realidad, y c) cuál es la estructura del sistema político en la norma y la realidad...⁸

Las respuestas que en cada caso se produzcan a las preguntas que apunta Jorge Carpizo, nos permiten observar la dinámica del pueblo y su Constitución.

En efecto, puede suceder que una Constitución no consagre, o lo haga en menor grado, garantías individuales, garantías sociales y prin-

⁸ Carpizo, Jorge, "La democracia y la clasificación de las constituciones", *Anuario Jurídico*, UNAM, 1982, pp. 365 y ss.

cipio de separación de poderes (sistema político); en tal hipótesis es evidente la ausencia del pueblo en la consagración de los principios políticos predominantes.

Pero, también puede darse —y en nuestro medio sucede con frecuencia— el hecho de que la Constitución contenga en mayor grado la consagración de esos principios y, sin embargo, que en la realidad carezcan de efecto las garantías individuales, los mínimos económicos para la población y el principio de la división de poderes. En este caso la carencia de eficacia social de la Constitución, se explica en la existencia de grupos sociales que hacen prevalecer sus intereses sobre los del pueblo, lo que impide a éste estar presente en la realización de los principios políticos y constitucionales.

En la primera hipótesis apuntada, la norma constitucional es congruente con los valores socialmente predominantes, y en tal caso la ausencia del pueblo es normativa y real.

En la segunda hipótesis los valores y principios políticos consagrados en la Constitución, atienden al interés del pueblo, pero éste no determina los valores socialmente predominantes, razón por la cual la Constitución no tiene eficacia y el sistema no es democrático.

Corroborar la afirmación Germán Bidart Campos, cuando expresa: "... No es democrático un sistema en el que solamente el privilegio o la riqueza permiten a sectores minoritarios gozar de su libertad y de sus derechos, teóricamente reconocidos y discernidos a todos, pero realmente enquistados en la reserva a favor de los poderosos..."⁹

La pieza clave en la dinámica Constitución-pueblo, consiste en el establecimiento de los mecanismos que permitan a la población de un Estado determinar los valores socialmente predominantes que harán posible que las libertades individuales, los mínimos económicos y los sistemas políticos consagrados en la Constitución, tengan una sincera proyección en la realidad.

III. LA ESPECIFICIDAD IBEROAMERICANA

Las principales características que en mayor o menor grado podrían corresponder a las estructuras estatales y a los sistemas políticos de la realidad iberoamericana, son las siguientes:

a) Una agobiante deuda externa que ha cuestionado el principio

⁹ Bidart Campos, Germán J., "Características constitucionales para la determinación de un régimen democrático", en *Anuario Jurídico*, UNAM, 1982, pp. 349 y 350.

de la soberanía de los Estados iberoamericanos y que, por otra parte, condena a las mayorías a la frustración económica y política y al alejamiento de sus posibilidades de desarrollo.

b) Una desproporcionada distribución de la riqueza que beneficia a las minorías que detentan el poder del capital, en perjuicio de los pueblos iberoamericanos que disponen sólo de la fuerza de su trabajo.

c) Una estructura en la cual, según afirma Marcos Kaplan,¹⁰ las decisiones del Estado se realizan según un orden de prioridades de actores, intereses y objetivos, que en sentido descendente benefician a las élites públicas y privadas, fracciones y demás grupos.

d) Un presidencialismo que ahoga toda posibilidad de participación por la enorme concentración de poder político.

e) Un sistema social que aleja a las mayorías de la participación política.

f) El frecuente manejo de la razón de Estado desvirtuada, que se convierte en instrumento de grupo en el poder, de clase o razón de partido, despojando al propio Estado de una razón que sólo a él concierne, como afirma Jesús Reyes Heróles.¹¹

g) Un gobierno que por esencia debe ser popular, pero que se caracteriza por un sistema de favoritismos que el pueblo percibe claramente de tres maneras: violencia en las medidas gubernamentales, notorio espíritu de innovación de los funcionarios públicos y desorden general en las funciones gubernamentales.

h) Un órgano legislativo que —recordando a Edmund Burke—¹² corteja al gobierno ante una nación que hace peticiones; manifiesta confianza ante un pueblo sumido en la desesperación; que otorga su apoyo a las decisiones gubernamentales cuando la opinión pública exige acusaciones (*impeachments*). En fin, una asamblea legislativa cuyos integrantes carecen de legitimidad en la medida en que no son imagen expresa de los sentimientos del pueblo.

i) Un órgano judicial con poca posibilidad de maniobra por los mecanismos de control político y económico que ejerce el ejecutivo

j) En fin, unas fuerzas armadas que justifican su existencia porque representan el más eficaz mecanismo de control social y político del sistema.

¹⁰ Kaplan, Marcos, "El presidencialismo latinoamericano", en *Constituciones*, Buenos Aires, 1985, pp. 50 y 51.

¹¹ Reyes Heróles, Jesús, *En busca de la razón de Estado*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1981, p. 31.

¹² Consúltese el ensayo de Edmund Burke, "Pensamiento sobre las causas del actual descontento", que dirigió al sistema político inglés durante la segunda parte del siglo XVIII. *Textos Políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

En consideración a que las características precisadas en el apartado inmediato anterior, son de naturaleza estructural, resulta claro que toda transformación de los sistemas políticos por vía institucional, necesariamente impone un periodo prolongado de evolución en la historia que se está escribiendo en Iberoamérica.

La defensa de las libertades individuales en un sistema social y políticamente injusto y desproporcionado, sólo se traduce en el mantenimiento de las condiciones que nos alejan del ideal democrático. Desde luego que esta afirmación no preconiza la restricción de las garantías que amparan formalmente a los gobernadores, salvo cuando sea necesaria para incrementar los mínimos económicos de las mayorías.

No olvidemos que las libertades consagradas en las constituciones, sólo tienen sentido cuando pueden ser proyectadas en la realidad; que en el estado actual de Iberoamérica, las mayorías se encuentran alejadas de los derechos fundamentales; en fin, que toda medida dirigida a la transformación de la realidad política de Iberoamérica supone —si no un sacrificio social— una incómoda modificación de los valores socialmente predominantes.

Tengo la convicción de que podría lograrse un avance con efectos prácticos, permitiendo que las constituciones de nuestros Estados determinen reglas que impliquen, por una parte, un mayor control de los órganos legislativos sobre los departamentos administrativos, y por la otra, una mayor responsabilidad de los congresos y asambleas frente a la sociedad civil.

Me parece que estaríamos en posibilidad de acercarnos a los objetivos apuntados, con la adopción de las siguientes medidas:

I. Establecer expresamente en la Constitución un límite en el pago de la deuda externa que permita el cumplimiento de los compromisos financieros, sin sacrificar el desarrollo de los Estados iberoamericanos. Este límite podría ser con base en un porcentaje relativo a los ingresos por concepto de exportaciones, como aconteció recientemente en el caso de la deuda externa de Perú.

II. Fortalecer la rectoría económica del Estado, al efecto de que se considere de interés social y de orden público la reinversión de los capitales y la distribución equitativa de la riqueza.

III. Evitar constitucionalmente las facultades que permiten al Ejecutivo el libre nombramiento de sus auxiliares inmediatos. Estimamos conveniente la intervención en estos casos de la Cámara de Diputados.

IV. Establecer la elección popular directa como medio para ocupar

cargos de gobierno y administración de entidades —en el caso de México la jefatura del Distrito Federal y las delegaciones políticas son ocupadas sin la participación de la ciudadanía.

V. Producir leyes que contemplen severas sanciones para aquellos servidores públicos que obstaculicen y restrinjan la libre expresión de las ideas.

VI. Crear los mecanismos obligatorios para que los medios de comunicación difundan directamente las actividades parlamentarias de mayor importancia, con el objeto de que la sociedad se encuentre permanentemente informada de los problemas nacionales y del desempeño de los legisladores.

VII. Garantizar constitucionalmente la autonomía económica del órgano judicial, así como la estabilidad en el cargo de sus funcionarios.

VIII. Instituir o, en su caso, incrementar, los mecanismos de consulta popular que permitan la participación directa de la ciudadanía en el diseño de los planes de desarrollo.

IX. Que la Contraloría de la Nación sea una entidad dependiente del órgano legislativo.

X. Involucrar directamente a representantes de los medios de comunicación, universidades y sectores social y privado en la verificación del desarrollo legítimo de los procesos electorales.