

CUESTIONES CONSTITUCIONALES

¿Qué hacemos con la Constitución?

José Ramón Cossío D.

Preguntarse en un artículo ¿qué hacemos con la Constitución? significa que algo está pasando con ella. Cuando estas preguntas se formulan reiteradamente en la forma de si los mexicanos debemos darnos una nueva o limitarnos a reformar la que actualmente nos rige, tenemos que la cuestión es mucho más delicada. Mientras tales cuestiones o propuestas no se generalizan y se hacen recurrentes, la sociedad confía a sus abogados el diseño, representación y manejo de la Constitución. Cuando tales preguntas se hacen frecuentes, debe asumirse que amplios colectivos sociales van a ocuparse de su diseño, de su representación y contenidos. La pregunta acerca de qué debe hacerse con la Constitución tiene un lugar preponderante en la agenda nacional y su respuesta puede darse de varias maneras. En el momento actual se ha centrado primordialmente en el proceso a través del cual deben establecerse las funciones de la Constitución, lo cual pone de manifiesto muchas de las concepciones imperantes sobre el derecho y la propia Constitución, de ahí que convenga analizar el fenómeno en sus más importantes vertientes. Las opciones sobre los modos de establecimiento de que actualmente se habla son fundamentalmente dos: la convocatoria a un Congreso Constituyente o la reforma constitucional dentro del marco de la llamada "reforma del Estado". Para comprender adecuadamente las opciones y sus respectivas consecuencias, es preciso comenzar entendiendo cómo se producen. El país se encuentra inmerso en un proceso de "transición democrática", el cual podemos caracterizar de la siguiente manera: uno, se trata de la sustitución de ideologías, comprensiones de la realidad o proyectos de vida nacionales; dos, se trata también de un intento por renovar las élites que sostenían ciertos proyectos nacionales por las que sostienen otros; tres, las viejas élites quieren conservar las funciones sociales que les permitían ejercer un dominio y las nuevas, incorporar otras que se lo permitan; cuatro, esas élites buscan legitimar su ideología y las funciones que mediante ella imponen; cinco, la mejor manera de lograr tal legitimidad es a través del derecho, en tanto se entiende que éste resulta de las decisiones colectivas.

Si asumimos la supremacía jerárquica de la Constitución y por ello admitimos que la validez de todas las normas del ordenamiento dependa de la concordancia con ella, es determinante que las élites en competencia logren imponer a la propia Constitución las funciones y los contenidos que permitan desarrollar su proyecto político. Mientras el orden jurídico sea eficaz y las funciones impuestas a la Constitución no sean modificadas, la élite que las impuso contará con la legitimidad necesaria para impedir que otras funciones y contenidos sean impuestos y, con ello, el dominio de otros grupos y proyectos de sociedad. La imposición de funciones a la Constitución implica la exclusión, al menos temporal, de ciertas posibilidades de actuación y determinación del proyecto nacional de aquellos que no lograron imponerlas.

La existencia de un régimen político de partido hegemónico en nuestro país, durante más de 65 años, hizo que las funciones constitucionales fueran establecidas, de una u otra forma por los titulares de los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales federales y estatales, todos ellos de afiliación priísta. En efecto, debido a la presencia nacional del PRI, los titulares de esos órganos federales y locales pertenecían a ese partido y, por ese motivo, a partir de las decisiones de su dirigencia o del presidente de la República, la Constitución podía ser reformada frecuente y unánimemente. El resultado jurídico fue el establecimiento de un modelo específico de Estado, de sociedad y de país, con la obvia exclusión de otras propuestas. La frecuencia del cambio constitucional (más de 350 reformas) impidió que, desde cierta perspectiva, la Constitución pudiera ser considerada inmóvil y los proyectos incorporados, monolíticos; sin embargo, desde otra perspectiva, si se presentaba una situación enormemente rígida, los cambios constitucionales permitían la continuidad del régimen político y de las élites gobernantes. Cualquiera que sea el enfoque que se siga para estudiar tales cambios, lo que sí queda claro es la exclusión de las opciones no presentadas y aprobadas por los órganos estatales priístas.

Adicionalmente, la dominación autoritaria logró penetrar un conjunto de actividades que aun cuando relacionadas con la Constitución, no se referían estrictamente a sus condiciones de producción normativa. Me estoy refiriendo al modo como los juristas y ciertos grupos sociales se representaron a la Constitución, i. e., como un conjunto de decisiones políticas fundamentales establecidas en el texto de 1917 como producto de la Revolución de 1910, administradas por el régimen priísta en tanto emanado de la propia Revolución y modificables sólo por un nuevo movimiento revolucionario. La Constitución fue presentada como el producto de un grupo victorioso en la lucha armada que encarnaba el ser nacional, de manera que sus contenidos y funciones contaban también con una legitimación histórica y de dominación permanente que la hacían prácticamente incuestionable.

La dominación priísta imponía un tipo de dominación que encontraba su principal sustento en sus bases corporativas: mediante ellas lograba aplastantes victorias electorales y las victorias se traducían en la presencia hegemónica de los órganos del poder. Por ello, la sustitución del régimen se concibió en términos electorales; por una parte, la demanda consistía en darle transparencia a las disposiciones, los procesos y las autoridades; por otra, el régimen realizaba concesiones progresivas en esa materia. Esto último acontecía debido a que progresivamente se deterioraban las bases tradicionales de sustentación del priismo: a partir de los años setenta, se presentaron contradicciones al querer satisfacer a sus heterogéneas clientelas; el deterioro económico fue creciente; se fortalecieron las organizaciones que presentaban modelos organizativos de Estado y sociedad; los partidos de oposición ocuparon en número creciente la titularidad de los órganos federales y locales. Este conjunto de causas provocaron que, además del sistema electoral, se cuestionaran algunas de las funciones y de los contenidos que la Constitución preveía. Ese cuestionamiento tuvo un carácter relativamente

marginal, pues las dominaciones políticas y jurídicocultural no les daban cabida y, mucho menos, posibilidades de realización.

Al ocupar los integrantes de los diversos partidos políticos los cargos de elección, comenzó a señalarse que las garantías individuales no protegían un conjunto de situaciones estimadas indispensables o esenciales para los seres humanos: que la facultad de participación del Estado en la actividad económica era poca o mucha; que el concepto de soberanía nacional debía ser reinterpretado en clave democrática; que el principio de división de poderes tenía que ser revisado a fin de que se estableciera un verdadero sistema de frenos y contrapesos y no sólo el predominio del Ejecutivo; que cada uno de los poderes públicos debía ver incrementadas sus funciones; que el sistema de responsabilidad de los servidores públicos debía ser más preciso e imponer mayores penas; que el sistema federal debía ser revisado a efecto de que los estados y municipios se vieran fortalecidos frente a la Federación, por ejemplo. Las críticas a las funciones constitucionales imperantes y la propuesta de sustitución por aquellas que se estimaban necesarias, se realizaba ahora desde una oposición presente en los órganos de gobierno.

Si la determinación de qué debemos hacer con la Constitución debe ser respondida en términos históricos y los actuales son de transición, determinar en qué etapa de ella nos encontramos es indispensable para responderla. Sin embargo esta determinación es, por ahora, de respuesta imposible, pues no hay el menor consenso sobre ello. Se presenta así una situación hasta cierto punto paradójica, pues, por una parte, se requiere saber en dónde nos encontramos para definir qué hacer con la Constitución pero, simultáneamente, no se sabe cuál es esa "posición" porque se estima que la Constitución aún no tiene los contenidos o funciones necesarios para estimar que la transición ha concluido. Pareciera factible opinar que, entre otras cosas, o tal vez como síntesis final de muchas de ellas, estamos en un momento de lucha por el poder. Esta lucha tiene dos momentos, pues primeramente se quiere obtener un mayor número de cargos de elección popular para, a partir de ahí, estar en la posibilidad de realizar otro tipo de nombramientos y, posteriormente, con la obtención de esos cargos se quiere modificar las normas jurídicas a efecto de que los nuevos contenidos sean iguales a las posiciones del partido. El problema actual es que muchas de las funciones y contenidos constitucionales aún cuentan con el respaldo que permitió establecerlas, y los grupos que proponen alternativas no cuentan todavía con la fuerza suficiente para imponerlas.

Así las cosas. ¿qué hacemos con la Constitución? Para comenzar, podemos decir que nadie apuesta por el mantenimiento íntegro de la Constitución, de ahí que el problema sea en realidad identificar aquellas funciones y contenidos que deben conservarse y aquellos que deben modificarse. Ello acarrea, sin embargo, el problema de identificar qué funciones pretenden ser modificadas por los actores políticos, en un momento de enorme dificultad para que cada uno de ellos construya su ideario y sus propuestas constitucionales. Aun así, es posible identificar algunos consensos generales, tales como la ampliación de derechos, el

fortalecimiento de la soberanía nacional, el sistema democrático, el sistema de división de poderes y el federalismo. Sin embargo, en cuanto esos acuerdos generales se logran, surgen las disputas sobre su contenido: ¿los derechos o garantías de rango constitucional deben ser sólo aquellos que establezca la Constitución, o también aquellos que se contengan en algunos tratados internacionales?; ¿las normas de carácter social comprendidas en la Constitución deben imponerle al Estado cargas prestacionales, o deben ser concebidas como hasta ahora en términos puramente programáticos?; ¿los mecanismos de participación democrática deben continuar siendo representativos, o se deben incluir otros de carácter semidirecto; ¿el principio de división debe tener como base un sistema de carácter presidencial u otro tipo parlamentario?; el fortalecimiento del Poder Judicial implica la creación de un auténtico Tribunal Constitucional?; ¿el sistema federal debe seguir siendo financiado en los términos actuales, o debe volverse al sistema imperante a lo largo del siglo XIX donde los estados participaban a la federación?; por señalar los más relevantes.

Si lo que nos interesa es saber qué hacemos con la Constitución y esa respuesta depende del contexto que estamos viviendo, ¿qué hacer en una situación en la que no se sabe qué se quiere modificar? Para algunos, debe conducirnos a la introducción de reformas que sean el producto de previos acuerdos entre las fuerzas políticas; para otros, la propia situación de ambigüedad debe ser enfrentada en el momento constituyente, donde las fuerzas sociales representadas decidan, ahí y entonces, cuáles deben ser los contenidos que debiera tenerla Constitución. Debido a la incertidumbre y dificultad de precisar los contenidos que debiera tenerla Constitución, qué hacer con ella se ha quedado más en una cuestión de procesos que de contenidos. Al desplazarse el tema de los contenidos a las vías de elaboración, se está dando cabida a una antigua y equivocada concepción del derecho, por la que se piensa que al momento de crearse las normas, la realidad se transforma de conformidad con ella. Basta, pues, que ciertos contenidos normativos sean establecidos por los grupos que ocupan transitoriamente los órganos de poder, sean éstos constituyentes o constituidos, para que las relaciones sociales, económicas, políticas etcétera, adquieran la forma de esas normas creadas .

Las respuestas a la interrogante sobre qué hacer con la Constitución no pueden limitarse a afirmar que se debe reformar parcialmente dentro de un gran proceso llamado la "reforma del Estado", ni tampoco a sostener que debe modificarse de modo radical en un proceso todavía más grande llamado Congreso Constituyente. Más bien, parecería recomendable precisar qué funciones y qué contenidos van a establecerse en la Constitución, para después definir cuál de esos procesos sería el más conveniente para lograr el establecimiento de tales contenidos o funciones. No es éste un ejercicio sencillo, dadas las condiciones de cambio político que vive el país, la fragmentación de los actores y las expectativas generadas por el propio cambio, pero se trata del único modo de emprender de modo responsable la fijación de las tan traídas y llevadas "políticas de Estado". De no realizarse con seriedad este ejercicio de discusión política, se corre el riesgo de convocar a un Congreso Constituyente o iniciar un amplio proceso de reformas del que resulte un

conjunto de normas que no logren la legitimación necesaria para ser eficaces, por no ser el producto de un amplio consenso o de una dominación fuerte.