

INTRODUCCIÓN

PROBLEMAS CONSTITUCIONALES DE LOS ESTADOS DE EMERGENCIA

EL ESTADO ES DERECHO Y EL DERECHO ES SENTIDO COMÚN CONVERTIDO EN DEBER SER

En los sistemas constitucionales el Estado adopta reglas que racionalizan su comportamiento y ofrecen la más amplia certidumbre posible a los gobernados. Esta es una de sus diferencias con relación a otras formas de Estado. No obstante, desde la formación del Estado moderno se entendió que había acontecimientos extraordinarios que escapaban a las regularidades de la vida cotidiana, susceptibles de colocar al Estado en situaciones extremas que le dificultaban sujetarse a sus propias reglas ordinarias y que justificaban adoptar medidas *ad hoc*.

Con el Renacimiento comenzó a utilizarse la expresión *razón de Estado* que Giovanni Botero formalizó (1589), para dar a la antigua *dictadura* romana una dimensión acorde con el Estado moderno. Hay indicios de que la racionalización del origen y el ejercicio del poder en Grecia contempló, desde el periodo arcaico, la posibilidad de una magistratura extraordinaria. La institución griega por lo general pasa inadvertida. Quien llamó la atención para este hecho en el siglo XIX fue A. H. J. Greenidge, al señalar que la institución *aisymnesia* correspondía a un mediador con poderes especiales para resolver una situación crítica que pusiera a la *polis* en riesgo.¹ La hipótesis del profesor oxoniense se basa en el texto donde Aristóteles distingue tres tipos de tiranía: la practicada por los pueblos bárbaros ungiendo a un autócrata, la impuesta por una persona en contra de la voluntad de los gobernados, y la establecida con carácter temporal “por los antiguos griegos”, denominada “*aisymnetas*”.² Esta referencia de Aristóteles coincide con la suposición de que en la etapa primitiva de los pueblos griegos el gobernante

¹ Greenidge, A. H. J., *Greek constitutional history*, Londres, MacMillan, 1929, p. 27. La primera edición es de 1899.

² Aristóteles, *Política*, IV, vii, 1295a.

era una especie de árbitro.³ En el lenguaje homérico se alude a una figura arcaica, el *aisymnètes*, árbitro de los juegos.⁴ De ahí derivó la figura del mediador político.⁵ Es probable que el remoto y umbroso precursor del dictador romano obedeció al proceso de racionalización del poder enraizado en Grecia, que mucho después nutrió al constitucionalismo moderno.

En los albores del absolutismo era imperioso contar con los medios que permitieran al monarca hacer frente a las amenazas para la integridad del Estado. La teoría de Botero, compartida por sus coetáneos,⁶ estaba referida a la Italia de su época, donde coexistía una pluralidad de Estados cuyo denominador común era la presencia de un príncipe, muchas veces conluciendo con la autoridad papal y casi siempre afrontando conspiraciones internas. La estabilidad del poder exigía utilizar recursos perentorios, de especial dureza, para mantener la integridad del poder.

Superar las adversidades que podían desembocar en la fractura de las instituciones estatales requería una interrupción temporal de las regularidades. La argumentación favorable a la defensa del Estado tenía como soporte la legitimidad del príncipe y, en contrapartida, la ilegitimidad de sus oponentes. La idea de república todavía no estaba asociada a principios democráticos.

Entre las muchas notas distintivas del Estado constitucional se encuentra la previsibilidad de sus actos. Sucede, sin embargo, que no es posible, ni siquiera deseable, que la norma prevea todas las cosas susceptibles de ocurrir, por lo cual además de las reglas específicas existen principios generales para aplicarse en los casos imprevistos. Principios y reglas proveen el instrumental adecuado para las situaciones excepcionales, que a su vez admiten niveles variables de gravedad. El nomenclador adoptado por los diversos sistemas jurídicos es muy extenso, y es común que incluso las contingencias a que se alude con el mismo vocablo tengan significados y tratamientos diferentes en cada uno de esos sistemas. Esto sucede con los casos conocidos como de emergencia.

Si atendemos a lo que nos dicen los lexicones de seis lenguas (alemán, español, francés, inglés, italiano y portugués), constataremos que *emergencia* significa un acontecimiento o suceso imprevisto o inesperado; una situación

³ Thür, Gerhard, "Oaths and dispute settlement in Ancient Greek Law", en Foxhall, L., y Lewis, D. E., *Greek Law in its political setting*, Oxford, Clarendon Pres, 1996, p. 59.

⁴ Homero, *Odisea* VIII-258.

⁵ Plácido Suárez, Domingo, "Las formas del poder personal: la monarquía, la realeza y la tiranía", *Gerión*, Madrid, Universidad Complutense, 2007, vol. 25, No. 1, p. 137

⁶ Véase Meinecke, Friedrich, *La idea de la razón de Estado en la Edad Moderna*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983.

súbita de riesgo o de peligro, o una alteración grave de la normalidad. Es en cualquiera de estos sentidos que se inscribe la declaración de un estado de emergencia. Se trata de una situación excepcional, grave, inevitable y pasajera cuyos efectos exigen respuestas extraordinarias e inmediatas.

La experiencia del Estado constitucional enriquece la del Estado moderno. Hoy la perspectiva de Botero es insuficiente desde varios ángulos pues las razones de la excepcionalidad en la conducta del Estado ya no conciernen a la estabilidad del príncipe sino a la gobernabilidad democrática de las instituciones, además de que los estados excepcionales con frecuencia atienden al interés de los gobernados más que al de los gobernantes. Es por eso que el Estado constitucional ha desarrollado dos familias de instrumentos ante casos intempestivos: los que atienden a la protección del interés colectivo y los que conciernen a la del propio Estado.

No es posible generalizar acerca de la prevalencia del derecho administrativo o del constitucional en cada uno de los casos específicos que se pueden presentar, si bien el orden de las medidas dominantes puede bascular en cuanto al predominio de medidas administrativas o políticas, en este último caso cuando se ven involucradas relaciones de poder o la salvaguarda de los derechos e intereses del gobernado.

Esos instrumentos suelen ser enmarcados como estados de emergencia. Esta situación siempre está rodeada de múltiples prevenciones a efecto de evitar excesos que se expresen mediante cualquiera de dos anomalías: ilegalidad o arbitrariedad. Lo ilegal es determinable con relativa facilidad, aunque en ocasiones se dan circunstancias donde la infracción de la norma resulta un asunto opinable. Una vez aceptada la legalidad de la decisión estatal, surge un segundo problema: que la conducta se adecue a los estándares razonables que el gobernado exige del gobernante. Esta es una cuestión más compleja pues valorar el comportamiento de los órganos del Estado en función de la arbitrariedad o la razonabilidad de su proceder conlleva elementos subjetivos.

Por ejemplo, con motivo de las limitaciones a la circulación de las personas para prevenir la propagación del COVID-19, en algunos lugares las autoridades de policía han sido facultadas para detener a quienes desobedezcan. Incluso asumiendo que esta medida fuera legal, la reclusión de las personas, así sea por unas horas, las expone a contraer la enfermedad de la que se les quiere proteger. A todas luces se trata de un acto irrazonable y por ende arbitrario. Otro caso de irracionalidad consiste en sancionar a quienes circulan en sus vehículos particulares, obligándolos a hacerlo en transportes públicos, con lo que el riesgo de contagio aumenta. Incluso con-

tando con la facultad legal para imponer este tipo de restricción, su carencia de razonabilidad la convierte en una medida arbitraria.

Ante decisiones de ese tipo, la interdicción de la arbitrariedad es un elemento del constitucionalismo actual cuya necesidad se hace evidente, en particular durante los estados de emergencia, de los que no es suficiente observar las solas formalidades exigidas para su declaración y vigencia. Sobre tal interdicción fue muy insistente Eduardo García de Enterría, gracias a cuya influencia la Constitución española de 1978 fue la primera en prohibir la arbitrariedad (art. 9.3).⁷ Después este principio fue incorporado por las constituciones de Argentina (art. 43) y Chile (art. 20). En República Dominicana la Constitución legitima la acción de hábeas corpus en los casos de privación de la libertad cuando se lleva a cabo de cualquiera de dos maneras: ilegal, o “arbitraria o irrazonable” (art. 71). La norma suprema de Venezuela (art. 281.2) limita la prohibición de la arbitrariedad a la prestación de servicios públicos, por lo que se deja sin considerar toda la gama de posibles actos arbitrarios. La de Guatemala (art. 161) sólo la proscribire en cuanto a hipotéticas maniobras para reelegir al presidente de la república. La de Ecuador utiliza el concepto de arbitrariedad como sinónimo de ilegalidad, como en el caso de los desplazamientos (art. 40) y detenciones arbitrarias (arts. 77.14 y 89), o el congelamiento de fondos por parte de las instituciones financieras (art. 308). Estos ejemplos denotan que todavía no se advierte el enorme potencial de esa institución española para imprimir una mayor dimensión a la tutela de los derechos fundamentales.

Las condiciones imperantes durante los estados de emergencia hacen muy recomendable contar con un instrumento que obligue a la conducta razonable de los servidores públicos.⁸ Por lo demás, en España el desarrollo del principio de no arbitrariedad ha sido posible gracias a la jurisprudencia.⁹ La interpretación jurisprudencial califica como arbitrarios los actos jurídicos carentes de *explicación racional* o de *coherencia institucional*, con independencia de que sean constitucionales o legales.

Como cualquier otro, ese principio es susceptible de distorsiones pues al aplicarlo el juez puede excederse en su apreciación de los presuntos actos arbitrarios de la autoridad. Aún así es preferible que el celo de los juzgadores rebase algunos límites si con ello se protege de mejor manera a los gobernados, en especial en momentos de tensión colectiva. En este caso la

⁷ Cfr. Alzaga, Óscar, *La Constitución española de 1978*, Madrid, Foro, 1978, p. 140.

⁸ Aragón Reyes, Manuel, *Derecho constitucional*, Madrid, McGraw-Hill, 1995, p. 10.

⁹ Fernández, Tomás-Ramón, *De la arbitrariedad del legislador. Una crítica de la jurisprudencia constitucional*, Madrid, Editorial Civitas, 1998, pp. 47 y ss., 61 y 90.

textura abierta de la norma facilita la función garantista del juzgador en situaciones que hacen temer excesos de poder.

Además de los riesgos de arbitrariedad, los estados de emergencia pueden dar lugar a la duda, a la suspicacia, a la desinformación y a la utilización política de los datos, lo mismo a favor que en contra de las autoridades. Estas posibilidades son tanto mayores cuanto más concentrado y menos controlado esté el poder político. La desconfianza suele acompañar a los regímenes caracterizados por su falta de controles políticos eficaces. En general los estados de emergencia demandan una importante presencia de ese tipo de controles, los que a su vez sólo son viables ahí donde está presente un sistema representativo robusto. Los Estados constitucionales democráticos tienden a disponer de órganos del poder bien equilibrados por su diseño y operación, y los controles intraorgánicos e interorgánicos forman parte de las garantías políticas del gobernado.

Los estados de emergencia hacen indispensable contar con instrumentos adecuados para asegurar el ejercicio del derecho a la verdad. Durante su vigencia todos los órganos del Estado están en alerta y ponen en acción el elenco de controles disponibles. Pero ni siquiera eso es suficiente. Se precisa también un registro puntual del uso que los gobiernos hagan de las facultades excepcionales de que son investidos para que los gobernados mismos puedan cerciorarse de que el conjunto de los titulares de los órganos del poder no haya sucumbido ante las presiones o los intereses dominantes en un momento determinado. Esto tiene especial relevancia ahí donde el gobierno cuenta con mayoría parlamentaria.

Asimismo es necesario atribuir a las minorías parlamentarias la facultad de integrar comisiones de investigación con relación al gobierno. Esta es una provisión que tiende a hacerse usual en los Estados constitucionales y que resulta esencial en los casos de emergencia.

Los problemas del autoritarismo con soporte político mayoritario fueron anticipados por Tocqueville. La tiranía de la mayoría no escapó a sus observaciones y análisis acerca de Estados Unidos. Aunque su percepción de América Latina fue distante y de escasa profundidad, pudo advertir que se trataba de sociedades oscilantes que iban hacia la anarquía cuando se cansaban de obedecer, y aceptaban la dictadura cuando no querían más destrucción.¹⁰ Más allá de lo hiperbólico que resultan generalizaciones de semejante calibre, los vaivenes apuntados por el Tocqueville se veían facilitados por la democracia mayoritaria, típica del siglo XIX, por malos

¹⁰ Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, Madrid, Aguilar, 1989, t. I, pp. 157 y 222; t. II, p. 182.

diseños institucionales y por la cultura política de sociedades hechas a la sumisión religiosa y monárquica durante la colonia, y religiosa y castrense a partir de las independencias, novicias en el ejercicio de su soberanía, carentes de educación y ajenas a la deliberación pública durante un largo periodo colonial. En ese contexto sólo era realizable lo que sucedió. Todo lo demás fueron planes heroicos de los dirigentes republicanos liberales que apenas comenzaron a tener viabilidad institucional en el siglo XX.

En América Latina, los estados de emergencia significaron por décadas la desmesura legalizada. En la actualidad se encuentran sujetos a numerosos requisitos que permiten su utilización en condiciones de relativa seguridad jurídica. Empero, hacen falta los elementos complementarios aquí mencionados: interdicción de la arbitrariedad, derecho a la verdad, derechos de las minorías parlamentarias y una nueva forma de cultura pública.

La verdad ha sido víctima del cinismo político. Durante la campaña presidencial de 2016, en Estados Unidos, se acuñó la expresión “verdad alternativa” para escapar de hechos ostensibles y para rechazar sin argumentos cifras aportadas por fuentes académicas, financieras o mediáticas. Lo cito a manera de ejemplo elocuente, no por ser un caso aislado. El falseamiento de la verdad es uno más de los males endémicos de la sociedad política, e irlo desterrando es una de las funciones y de los objetivos del Estado constitucional.

Häberle ha escrito páginas brillantes acerca de la relación entre la verdad y el Estado constitucional. En contraste con lo que sucede en este Estado, señala que en el totalitario hay “verdades ordenadas”.¹¹ Por eso el Estado constitucional se debe caracterizar por la verdad sin adjetivos. La erudición jurídica, filosófica y literaria del jurista alemán multiplica los ejemplos acerca del uso de la verdad y de su necesidad jurídica. Häberle atribuye a Vaclav Havel haber sido el primero en exigir un *derecho a la verdad*.¹² Yo tampoco he encontrado un pronunciamiento anterior, por lo que me acojo a esa propuesta originaria para hacerla presente en el contexto de una crisis sanitaria con ramificaciones institucionales muy sensibles.

La obligación de actuar conforme a la verdad subyace en todos los ordenamientos jurídicos nacionales y también en el internacional. Su función y su relevancia son normativas. Al margen de una enunciación formal, la verdad corresponde a la esencia de la democracia. Los procesos electorales,

¹¹ Häberle, Peter, *Verdad y Estado constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2006, p. 104.

¹² *Idem*, pp. 2 y 45 y ss.

por ejemplo, se dan en medio de dos realidades en apariencia antitéticas que consisten en la libertad de los participantes para expresarse con libertad, incluso cuando incurren en exageraciones o inexactitudes, muchas veces deliberadas; en contrapartida se exige que el pronunciamiento de los electores y el veredicto de los órganos electorales se ciña a la precisión de los votos. La libertad electoral admite la hipérbole, pero la certidumbre electoral exige la verdad, y sin esta certeza todo el edificio democrático se derrumbaría.

No obstante, es posible constatar que mentir, falseando, ocultando o exagerando hechos, se ha vuelto habitual incluso por parte de jefes de Estado y de gobierno. A la mentira política pública se añadió una circunstancia de relevancia generalizada: la del COVID-19. Es probable que los Estados carecieran de datos exactos acerca de la pandemia y que por ende sus funcionarios no dijeran mentiras, pero así como en materia de derecho su ignorancia no excusa su cumplimiento, en lo que atañe al interés social los titulares de los órganos del poder no quedan relevados de su responsabilidad política por desconocer la realidad de los hechos.

El derecho a la verdad significa que el poder no debe ocultarla y, además, debe procurarla. El ocultamiento de la verdad, en cualesquiera de sus modalidades, o la incapacidad para encontrarla, contradicen los objetivos de la función pública. En un caso está presente el dolo y en otro la culpa. Tampoco se justifica mentir para no alterar el estado de ánimo social. Pensar que la mentira es intercambiable con la tranquilidad social, es un pretexto que altera las bases de los sistemas democráticos pues al permitir que el funcionario decida las prioridades de la sociedad, dispone a su arbitrio nada menos que de la verdad.

En la Constitución mexicana la verdad ya está presente. Obliga a que los servidores públicos presenten sus declaraciones patrimoniales “bajo protesta de decir verdad” (art. 108), e impone la misma obligación a los altos cargos que comparezcan ante cualquiera de las cámaras o comisiones del Congreso (arts. 69 y 93). Esta obligación no los vincula, empero, cuando hacen declaraciones públicas a través de los medios, y también les es exigible, máxime que las comparecencias son muy infrecuentes en un sistema presidencial tan arcaico como el mexicano.

No se debe confundir el derecho de acceso a la información pública, que ya forma parte muchos sistemas jurídicos, con el derecho a la verdad. El primero se agota con el conocimiento de lo que aparece en los repositorios estatales, en tanto que la segunda atañe a la autenticidad de la palabra de quienes tienen a su cargo tareas de alta jerarquía política y administrativa.

En el caso de la judicatura, la verdad es el medio mismo del que se sirven los jueces para hacer justicia.

La mentira es muy disfuncional para gobernados y gobernantes. En aforismo atribuido a Abraham Lincoln es una síntesis muy afortunada de la extensión de la mentira: “se puede engañar a todos por un tiempo, a algunos todo el tiempo, pero no a todos, todo el tiempo”. Es probable que haya mentiras históricas sin aclarar, pero en todos los casos la mentira se vuelve inocultable pues conduce a contradicciones con la realidad. Desde esta perspectiva la mentira también es un error. Esto ha quedado de manifiesto con motivo de la pandemia, sobre todo cuando se ha presentado la dificultad de conciliar las cifras de enfermos e incluso de fallecidos, y de explicar las carencias de instalaciones, equipamiento y medicamentos en los nosocomios, desvirtuando aseveraciones propagandísticas previas.

Para gobernados y gobernantes hay otro problema adicional cuando la mentira se convierte en tendencia: el paradigma negativo de que los altos cargos mientan genera un efecto emulador que hace que la mentira se reproduzca en cascada pues el inferior se siente impedido para contradecir al superior y se ve orillado a seguirlo en la mentira. Este fenómeno satura el espacio informativo y estimula versiones discrepantes y rumores.

Aquí encontramos otra debilidad institucional: el temor reverencial, la disciplina vertical y la obsecuencia que contribuyen a la reiteración escalonada de la mentira tiene una parte de su origen en la naturaleza patrimonialista del ejercicio del poder. En tanto que la estructura administrativa esté sujeta a la apropiación temporal por parte de quienes acceden al poder, y sea distribuida en función de relaciones personales o de intereses privados o políticos, el inferior jerárquico no tiene atribuciones legales para corregir los errores o las falsedades en que incurra su superior. Este fenómeno es recurrente en sistemas administrativos caducos, como el de México y otros países hispanoamericanos, carentes de un servicio civil riguroso, basado en el mérito.

La mentira encubre una relación asimétrica entre los gobernados y sus gobernantes, que saben la verdad y dicen mentiras, o que ignoran la verdad pero optan por inventar una a su medida. Por eso producen la mayor erosión posible en un sistema: la que afecta a la palabra. La mentira invalida la palabra. La palabra le sirve al Estado para informar, orientar y convencer; sin palabra confiable el Estado tiene emplear en mayor medida la coerción como recurso jurídico y político. Un Estado que engaña prelude la coerción como única vía subsistente de dominación.

Una norma es un deber ser, no un enunciado falso o verdadero, pero como unidad sistémica el derecho es un conjunto de palabras con poder,

y este poder está relacionado con la certidumbre generalizada de que los preceptos son vinculantes para todos. Es la observancia habitual lo que persuade a los más, antes de que los pocos infractores tengan que ser sometidos a la coacción. Cuando desde el Estado mismo se altera el sentido de la palabra por faltar a la verdad, la adhesión espontánea a la norma tiende a decrecer. Sobre esto hay abundante evidencia empírica. La duda en cuanto al acatamiento de la norma es uno de los factores de la anomia, y en algún momento esta desemboca en la anarquía o en la represión.

El ensamble de derecho a la verdad y de cultura política es propio de los Estados constitucionales avanzados. El estudio de cultura política que ya se hizo clásico corresponde a Almond y a Verba.¹³ De manera separada se desarrolló el de cultura jurídica, entre el que sobresale el de Tarello,¹⁴ con subespecialidades de cultura constitucional, como se planteó en México,¹⁵ y de cultura de la legalidad. Esta última se restringe, por su enunciado mismo, a la ley. La complejidad de la vida política y social muestra que incluso los conceptos de cultura política y cultura jurídica comienzan a resultar insuficientes. A menos que se amplíe el concepto de cultura política, las condiciones del Estado constitucional sugieren adoptar un enunciado de mayor amplitud: cultura político-jurídica.

El concepto de cultura política de Almond y Verba es manejado como sinónimo de cultura cívica. Para ilustrar su alcance trazan la evolución de la cultura política a partir de Platón y Aristóteles, enriquecida a través de las generaciones por Maquiavelo, Montesquieu, Rousseau y Tocqueville, hasta culminar con las grandes construcciones teóricas de Marx, Mosca, Pareto, Michels y, por supuesto, Durkheim y Weber. Situados en la cultura anglosajona extienden la genealogía de su pensamiento a Mill, Bagehot, Dicey, Wallas, Lippmann, Finer, Friedrich, Schumpeter y, desde luego, a Parsons. A la vertiente psicológica, ya presente en algunos de sus predecesores, como Mosca y Pareto, añaden la sicoantropología. Con ese bagaje formularon un concepto que ha marcado una época.

Basados en esa robusta síntesis, Almond y Verba indagaron acerca de una cultura política compuesta por tres elementos: el cognitivo, integrado

¹³ Almond, Gabriel A. y Verba, Sidney, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in five Nations*, Princeton, Princeton University Press, 1963, y *The civic culture revisited*, Boston, Little, Brown and Co., 1980.

¹⁴ Tarello, Giovanni, *Cultura jurídica e política del diritto*, Bolonia, il Mulino, 1988. Trad. al español: *Cultura jurídica y política del derecho*, México, FCE, 1995.

¹⁵ Véase Concha Cantú, Hugo A.; Fix-Fierro, Héctor; Flores, Julia, y Valadés, Diego, *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2004.

por valores, creencias, información y análisis; el afectivo, consistente en sentimientos de adhesión, aversión o indiferencia, y el evaluativo, que expresa juicios morales.¹⁶ Con este instrumental se dieron a la tarea de explorar la estabilidad de las democracias. Empero, entre los elementos culturales medidos no fueron contemplados los de relevancia jurídica. Por ejemplo, en los años 60 del siglo pasado, al momento de llevarse a cabo el estudio de Almond y Verba, tres de los cinco países, Alemania, Estados Unidos y Gran Bretaña, tenían una sólida estructura normativa; Italia vivía en la irregularidad política pero con un ordenamiento jurídico muy funcional, y México vivía una especie de regularidad hegemónica.

La cultura jurídica tiene aportes significativos para calibrar el desempeño y la estabilidad de los sistemas. En lo que a estabilidad atañe, la anomia ya había sido tomada en cuenta por Tucídides, y Durkheim desarrolló su examen con amplitud. Sorprende que este factor no haya influido en Almond ni en Verba. La sociología jurídica ofrece herramientas que, aplicadas de manera conjunta con las de cultura política permiten una mejor observación empírica.

Tarello identifica una doble dimensión de la cultura jurídica: la interna y la externa.¹⁷ La primera es la que corresponde a los especialistas en derecho, como los académicos, juzgadores y personal técnico de la judicatura, administradores públicos, letrados parlamentarios, miembros del foro y del notariado. La cultura jurídica externa es “la del público”, que puede o no tener conocimientos jurídicos, pero en todo caso opina sobre el derecho. Una combinación haría posible integrar los elementos de las culturas política y jurídica para obtener un paisaje más nítido de la realidad en un Estado constitucional.

En suma, entre las múltiples implicaciones constitucionales del estado de emergencia con el que se manejó la crisis sanitaria producida por el COVID-19, es posible conjugar tres factores: arbitrariedad, mentira y falta de cultura política. Por consiguiente, es previsible que entre las consecuencias institucionales de la pandemia se planteen la razonabilidad en la actuación de los órganos del Estado, la veracidad de la información y las acciones que contribuyan a elevar los niveles de cultura general y, en especial, de cultura político-jurídica. Para que los dos primeros objetivos hipotéticos se incorporen al ordenamiento será necesario desarrollar instrumentos jurídicos que contribuyan a la interdicción de la arbitrariedad, y el derecho a la verdad.

¹⁶ Almond y Verba, *op. cit.*, pp. 28 y ss.

¹⁷ Tarello, *op. cit.*, pp. 181 y ss.

El derecho constitucional comparado ya ofrece algunos referentes acerca de la arbitrariedad, pero es necesario un instrumental nuevo en lo respecta a la verdad. En mi opinión se plantea un problema que debe ser atendido con garantías de carácter político. La sanción para quienes infrinjan el derecho a la verdad de los gobernados debería estar en el ámbito de los controles políticos. Las fuerzas parlamentarias minoritarias deben verse reforzadas para investigar los casos en los que se suponga que hubo alteraciones de la verdad.

Con la misma lógica que se han construido las acciones de inconstitucionalidad, podrían formularse los instrumentos de defensa de la verdad, pero en este caso dejando todo el procedimiento en la sede de la representación política. Los sistemas parlamentarios llevan un camino más avanzado que los presidenciales, pero es necesario asociar ambas experiencias para analizar el problema específico de la garantía política del derecho a la verdad y elaborar un diseño que permita el ejercicio razonable de esa garantía. Debe evitarse que las minorías se conviertan en una fuente de desprestigio de la política o en una versión laica de la inquisición.

Un diseño acertado en cuanto a la proscripción de la arbitrariedad y el ejercicio del derecho a la verdad tendría impacto en la cultura político-jurídica que contribuya a la estabilidad con equidad y progreso de las democracias constitucionales.

En el Estado moderno fue esencial la legitimidad de origen del poder. El acento dominante se puso en la dinastía, con lo que enfiló hacia el absolutismo. Con el Estado constitucional la legitimidad de origen se desplazó hacia los sistemas electorales y se produjo un cambio adicional, que abarca un amplio periodo, conforme al cual la legitimidad en el ejercicio del poder se convirtió en el segundo eje de las coordenadas del poder. Es a partir de esta nueva geometría estatal que se fueron configurando los instrumentos de control de legalidad, constitucionalidad y, lo más reciente, de convencionalidad.

El comportamiento de los órganos del poder es muy dinámico y va generando problemas adicionales. La crisis sanitaria mostró, a escala planetaria, que el derrotero ahora apunta hacia el control de la arbitrariedad y de la mentira oficial. Estos problemas no son recientes, pero sí se ha agudizado su recurrencia y también han sido más identificables por los destinatarios del poder. Desde esta perspectiva se trata de asuntos constitucionales emergentes a los que debe responderse con la mayor oportunidad posible.

Una parte de la solución consiste en interdecir la arbitrariedad, siguiendo el cauce abierto por la Constitución española, y además construir el derecho a la verdad con los instrumentos de garantía política que resulten más convenientes.

Toda crisis deja una cicatriz en la memoria de los pueblos; deja asimismo lecciones que, cuando son bien aprendidas, contribuyen al progreso de las instituciones. El estado de emergencia producido por el COVID-19 no será una excepción dentro de la excepción.

Diego VALADÉS*

* Presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. Ex director e investigador del IIJ-UNAM. Investigador emérito de la UNAM y del Sistema Nacional de Investigadores.