

III. El Espíritu Social de la Constitución Mexicana

Sergio García Ramírez*

HACE UNOS DÍAS, EN OTRA celebración de la Ley fundamental de 1917, organizada por el Instituto de Investigaciones Bibliográficas de la Universidad Nacional Autónoma de México, me pregunté —y sugerí que nos preguntásemos— acerca del íntimo sentido de estas festividades que van formando un nuevo calendario en el azaroso 1997.

A ochenta años de la promulgación de aquella Carta, ya en el crepúsculo del siglo xx y en pleno retorno de los aires liberales que la Constitución mexicana creyó dispersar, ¿qué es lo que realmente celebramos? ¿Se mantienen intactas la letra y el espíritu del 17, y por ende festejamos un milagro de supervivencia? O bien, ¿estamos apenas convocando un recuerdo? O más todavía, ¿ofrecemos el homenaje final a un orden jurídico y social que pronto desaparecerá?

En suma, estas celebraciones debieran partir de una cuestión de previo y especial pronunciamiento, que se concentra en un puñado de preguntas: ¿qué fue y qué quiso la Carta del 17? ¿Qué resta de esa intención?

* Doctor en Derecho por la UNAM, donde es miembro de la Junta de Gobierno desde 1993. Investigador titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la misma universidad y miembro de las asociaciones: Academia Mexicana de Ciencias Penales, Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación, Instituto Mexicano del Derecho Procesal y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre otras.

¿Qué proyecto anida en las fórmulas contemporáneas de la Constitución? ¿Qué porvenir aguarda a la Ley suprema de la República, en función del futuro que acecha a la República misma?

Yo no podría resolver esas cuestiones. No tengo la competencia, ni el tiempo, ni las fuerzas. Empero, si somos ligeramente memoriosos, podremos extraer de la efemérides constitucionales algunos datos centrales que recuerden el ánimo nacional que prevaleció en su concepción y alentó su desarrollo. Los elementos germinales se localizan en la remota historia sobre unos diputados inconformes que objetaron el proyecto de Carranza y emigraron del Palacio de Iturbide al Palacio del Obispado, en Querétaro, para regresar llevando en la mano el acta de nacimiento de un nuevo país; el nuevo orden político, económico y social; el plan de navegación hacia un destino mejor.

El proyecto que Carranza propuso a los constituyentes tenía su simiente en el Plan de Guadalupe, tan combativo y al mismo tiempo tan recatado. Ahí se miraba y reconocía, mucho más que en las adiciones al Plan, que anticipaban —ellas sí— esa “formidable y majestuosa lucha social” que el propio Carranza anunciara en su célebre discurso en Hermosillo, el 24 de septiembre de 1913. El proyecto sugería los momentos que había vivido, sesenta años atrás, un Constituyente mexicano. En el de 1857 se elevó la voz premonitoria de Arriaga, a propósito de la propiedad, y también se alzó la palabra de Vallarta, acerca de la prudencia política y la ortodoxia constitucional.

Sabemos —y lo sabía el Congreso de 1916-1917, o al menos lo supieron algunos inquietos diputados— que en el corazón del siglo XIX prevalecieron los informados argumentos de Vallarta. En consecuencia, el país debió aguardar más de medio siglo y soportar una nueva revolución. Cuando ésta llegó ya no fue posible que el Congreso de diputados revolucionarios se entusiasmara con una Carta académica. La de 1857, tan esclarecida en su momento, había sido “un traje de luces para el pueblo mexicano”, advirtió Heriberto Jara.

El Congreso estableció el genuino sentido de la Revolución y fijó las decisiones de sus protagonistas, que en sustancia eran las decisiones políticas fundamentales de la nación mexicana. Dejo la palabra a Rouaix: la propuesta del Primer Jefe sobre libertad de trabajo conmovió a la Cámara, por insuficiente para atender las necesidades de ese momento; y “el artículo 27, que se refería a la propiedad de las tierras y a los derechos del poseedor, causó aún mayor desconsuelo entre los constituyentes porque sólo contenía innovaciones de interés secundario sobre el artículo vigente de la Constitución de 1857, sin atacar ninguna de las cuestiones vitales cuya resolución exigía una revolución que había sido provocada e impulsada por la necesidad de una renovación absoluta en el régimen de la propiedad rústica”.

Era natural que las apelaciones a la buena técnica tradicional sólo provocaran la irritación de los diputados. La realidad de éstos difería de la realidad de los maestros de Derecho constitucional. Froylán Manjarrez resumió la insurrección en una cuantas palabras: “A mí no me importa que esta Constitución esté o no dentro de

los moldes que previenen los jurisconsultos... A mí lo que me importa es que se den las garantías suficientes a los trabajadores, a mí lo que me importa es que atendamos debidamente el clamor de estos hombres que se levantaron en la lucha armada y que son los que más merecen que nosotros busquemos su bienestar”.

De ahí que la deliberación y el sufragio de los diputados constituyentes se iluminaran con la cuestión obrera y con la cuestión agraria. Al iniciar la discusión del nuevo artículo 27, Juan de Dios Bojórquez pudo afirmar : “En estos momentos se ha iniciado el debate más importante de este Congreso... la cuestión agraria es el problema capital de la Revolución...”

Los nuevos derechos obreros y agrarios pusieron la mitad del cimiento constitucional mexicano del siglo xx. La otra mitad se elevó en el concepto de la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de su territorio; la facultad de transmitir el dominio a los particulares; la potestad expropiatoria; la imposición de modalidades a la propiedad privada; la regulación del aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación; la distribución equitativa de la riqueza pública.

Se ha querido legitimar este gran poder a través de su probable genealogía, que conduce hasta la bula del Papa Alejandro VI, del 4 de mayo de 1493, de la que se deducirían, andando los siglos, las potestades que México heredó en razón de su independencia. En rigor, el régimen de la propiedad proviene de la Revolución, aunque tenga antecedentes más o menos distantes y más o menos discutibles. La Revolución es la Revolución, dijo Luis Cabrera; y lo menos que puede hacer una Revolución —y todas lo han podido: la mexicana también— es reorganizar la propiedad. A esto temió Vallarta en 1857, y contra esto, sobre todo, se pronunció Jorge Vera Estañol, el más apasionado detractor de la Carta del 17.

De esta suerte nació la Constitución mexicana, y ya no la reforma constitucional que se dijo en la Convocatoria al Constituyente de 1916. Se había dispuesto “otro país”. De esta forma nació también el constitucionalismo social, que ha tenido una animada historia en el curso de nuestro siglo. Y así se formaron y consolidaron ciertas realidades que directamente provienen de la nueva forma de entender las relaciones entre el hombre, la sociedad y el poder. Me refiero al Derecho social, por una parte, y al Estado social, por la otra: dos expresiones de una misma determinación jurídica y moral. En suma, se había realizado, pues, lo que alguna vez propuso Palavicini: “Constituir a la Revolución”.

Dos palabras, primero, sobre el Derecho social y su decálogo constitucional, los derechos sociales del ser humano. La primera gran revolución de la historia moderna —la Revolución Francesa— afirmó los derechos indispensables para enfrentar al soberano absoluto y reducirlo con certeza. El Cálculo de 1789 es el núcleo de los derechos humanos. Sin embargo, la historia no se detuvo en ese año crucial. Cien años después había otros hombres y otras formas de poder. De esta nueva experiencia resultaron los nuevos derechos humanos, que comprometen al Estado y acaso también a la nación.

Me parece relevante esclarecer en qué forma han coexistido y se han conciliado en la Constitución mexicana los derechos de ambas generaciones, que forman un catálogo creciente y ambicioso. Creo que todos se resumen finalmente en un solo derecho, una sola prerrogativa fundamental, de la que derivan y en la que concurren, en una suerte de flujo y reflujo, todas las demás: el derecho al desarrollo.

No hablo solamente de un derecho al desarrollo del pueblo o de la nación; es decir, de un macroderecho, difuso y general. Esta especie del desarrollo puede ser requisito para la otra, pero suele traer consigo, en balance, una nueva derrota para los menos favorecidos, que son los más numerosos; algo como lo que sucede en el violento contraste entre una macroeconomía que reluce y una microeconomía que sofoca. Hablo ahora de un derecho individual al desarrollo. Este garantizaría, o al menos pretendería, el desenvolvimiento cabal del ser humano; lo que algunos llaman el despliegue de sus potencialidades, y otros el alcance o la satisfacción de su destino. Cada hombre, pues, tiene un derecho al desarrollo personal, que deriva de los derechos explícitos instituidos o reconocidos —como se prefiera— por la Constitución.

Es obvio que aquellos compromisos morales del Estado y la nación con el desarrollo individual traen consigo cierto tipo de Estado, al que se atribuyen determinadas funciones características. Ése es el Estado social, que adquiere los compromisos que en su momento asumió la Constitución. ¿Quién, si no, pondría en marcha el complejo haz de condiciones que debe traer como resultado el desarrollo de los individuos? Así, nos colocamos ante uno de los datos del nuevo constitucionalismo, que describió Carl Schmitt: la afirmación del carácter social del Estado, frente a los principios de la libertad individualista. Nunca tan cierto como ahora, en este marco de premisas y consecuencias, que el objetivo del buen gobierno es la felicidad del pueblo; pero no una felicidad en abstracto, sino un bienestar en concreto, para seres de carne y hueso.

El Estado social construido —o al menos sugerido por la Constitución de 1917, y perfilado por algunas de sus mejores reformas— dista de ser un Leviatán que avasalle a los ciudadanos; está a salvo de ser el personaje central de la historia, como sucedería en las diversas versiones del transpersonalismo totalitario. Pero también se halla a enorme distancia de ser un espectador aséptico, cuya mayor virtud consista en su absoluta neutralidad.

Hasta hace poco, nuestra Ley fundamental quiso edificar un Estado social que fungiese como la mano visible competente para corregir los despropósitos de la mano invisible, caprichosa y errática. Si el Congreso Constituyente hubiera confiado en esa mano providente, le habría transferido la tarea de redactar la Constitución. Y si hubiese supuesto que el mercado libre puede formalizar la justicia y garantizar la verdadera libertad, se habría podido ahorrar los extensos artículos 27 y 123. En suma, no hubiésemos tenido la Constitución que tuvimos, sino la misma de 1857, reformada en puntos de sufragio efectivo y no reelección. Y ahora estaríamos celebrando —o despidiendo— una Carta liberal y no una Constitución social. El Constituyente de Querétaro no

propuso un Estado absorbente, pero tampoco embarcó a los mexicanos en las aguas turbulentas de la economía del mercado, donde ya habían naufragado.

Todos estos temas se perfeccionan, con estricta consecuencia, a través de algunas reformas; éstas son los pasos hacia adelante, que no han faltado. Pero también se distraen, se reducen, menguan, por medio de otras enmiendas; éstas funcionan como pasos con destino incierto y en todo caso discutible. Ahora me estoy refiriendo al rumbo social de la Constitución —que es su rumbo esencial, como lo fue la vieja Revolución— y al carácter social del Estado que aquélla estipuló. En este campo, pues, recojo ejemplos de ambas tendencias.

Considero que una de las modificaciones constitucionales más destacadas, que vino a corroborar —y en cierto modo a formalizar— el humanismo social de la Constitución mexicana, fue la introducida en 1946 en el decisivo artículo 3o. Éste es, a mi juicio, el artículo central de la Ley suprema; el que refugia los propósitos entrañables del pueblo mexicano; el que asume y actualiza el derrotero de la nación; el eje del sistema planetario constitucional, en torno al que giran o debieran girar todos sus cuerpos.

En ese precepto figura, como en ningún otro, lo que solemos llamar el “proyecto” o “modelo” de nación. Aquí se explaya una idea ética acerca del ser humano y del pueblo en el que éste se encuentra inmerso. Ningún otro mandamiento reviste tan amplias pretensiones ni tan hondo sentido moral. El santo y seña de ese artículo 3o. reaparecería en las reformas de 1982, que extendieron lo que se ha llamado, convencionalmente, el capítulo económico de la Ley fundamental.

No pretendo estudiar el artículo 3o., sino sólo rescatar en éste el sentido social del constitucionalismo mexicano para los fines de mi exposición. El precepto se refiere a la democracia. No la entiende apenas como una estructura jurídica y un régimen político, que sería una enjuta versión de la democracia, sino llega tan lejos como la democracia debe llegar, para serlo de veras: “sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

En tal virtud, el artículo 3o. recoge la corriente que viaja desde 1917 en el cuerpo y el espíritu de la Constitución, y la proyecta hacia el porvenir. Congrega, con una bella expresión, los derechos individuales y sociales, alude al desarrollo general asociado al desarrollo particular, y compromete el contenido y la dirección de los trabajos del Estado. Sólo con gran ligereza se podría decir, ahorrando el estudio sistemático de la Ley fundamental y poniendo en la penumbra su historia, su sentido y su raíz, que aquel precepto habla del ser humano, de la democracia, del nacionalismo y de los valores primordiales de la convivencia humana sólo en lo que respecta a la educación. Sería tanto como creer que el artículo 3o. sirve apenas para integrar un plan de estudios y no el plan de la vida nacional; se confundiría la Constitución con una circular.

A partir de ahí se puede juzgar sobre la Ley fundamental y apreciar, cotejándolos con el paradigma democrático, todas las leyes e instituciones, todos los programas y las políticas, todos los proyectos y las

acciones que digan provenir de la Constitución, y por lo tanto de una decisión fundamental del pueblo mexicano, que éste no ha revocado. Es el cristal con el que hay que mirar los trabajos del Estado y la nación; bajo él probarán su color. La reflexión bajo esta óptica permitirá esclarecer el valor de la democracia formal de los comicios, frente al valor de la democracia integral en la vida de la nación. Aquélla es un capítulo, pero el libro de la democracia constitucional no se agota con él. Es el árbol: el bosque se halla atrás.

Antes me referí a los compromisos del Estado en su vertiente o desempeño social. Parece por lo menos discutible que éste pueda cumplir aquéllos si carece de los medios para hacerlo en una sociedad moderna y compleja, urgida de equidad. En este punto se cruzan muchos dogmas. Alguna vez prevaleció el de las nacionalizaciones; las hubo a ultranza y con apresuramiento, aunque también las hubo indispensables y bienhechoras. Hoy prevalece el de las privatizaciones, que lentamente han consumido buena parte de un patrimonio que el Estado administra, pero pertenece a la nación.

En este punto, como en muchos otros, los dogmas son perturbadores. Habría que preferir la razón rigurosa: una razón política y social, y también una razón económica que mire el panorama completo de la nación y no sólo las condiciones aisladas de una negociación mercantil o una planta industrial. Es verdad que conviene —porque estamos en 1997 y no en 1938— revisar el patrimonio de la nación y la intervención del Estado. Pero también es cierto que en esa revisión debemos tomar en cuenta las razones formidables que la nación expresó en 1938 para reasumir la conducción de su existencia. No pocas de esas razones persisten en la vecindad del año 2000. Entre varias, hay una que dijo el presidente Cárdenas en su mensaje a la nación el 18 de marzo de 1938: “Si se pierde el poder económico se perderá el poder político”. Y aquí no se trata de que gane o pierda el Estado, sino de que gane y no pierda la nación.

También es verdad que en el mundo entero se revisan el concepto y las aplicaciones de la soberanía frente a las nuevas circunstancias del mundo global y a las imposiciones, tal vez inexorables, de la interdependencia. Pero la revisión no es derogación. La globalidad es una ola irresistible. Sin embargo, podemos aspirar a que no pase sobre nosotros y arrastre todo lo que somos. La prudencia sugiere otras reglas, que se pueden exportar de la hidráulica a la política; acaso hallemos la forma de enfrentar esas aguas con un buen trabajo de ingeniería constitucional que las oriente, si no las puede —y tal vez no las debe— suprimir.

Inquietan las reformas, cada vez más frecuentes, en disposiciones torales sobre el patrimonio nacional, la economía mixta y el papel del Estado. Estas reformas marchan en un sentido diferente del que tuvo, hasta hace no mucho, nuestra Carta constitucional. Es probable que convenga releer la Ley suprema en la circunstancia mundial y nacional que hoy prevalece. Pero la relectura debiera precisar lo que importa retener y lo que no importa cancelar.

Las decisiones políticas fundamentales merecen un tratamiento especial, que es necesario considerar a fondo. Hace más de dos años, en la coyuntura de las elecciones federales de 1994, un grupo civil atrajo el consenso de los partidos políticos hacia el documento “Veinte puntos por la democracia”, en el que se proponía la consulta a la nación antes de la reforma constitucional. Y hace un año, si no recuerdo mal, el secretario de Gobernación mencionó la posibilidad de que la afectación de las decisiones políticas fundamentales quedara sujeta a procedimientos de democracia semidirecta, como el referéndum. Desde luego, primero habría que precisar, con el consenso de la nación, cuáles son las decisiones políticas que aquélla misma reconoce como fundamentales. A mi juicio, entre ellas figuran las correspondientes a derechos sociales de los mexicanos, bienes de la nación y Estado social.

En este orden de consideraciones, también interesa reparar en la expedición y los cambios de leyes emanadas de la Constitución. Recuérdese que éstas concurren a integrar la Ley suprema de toda la Unión, porque así lo estatuye el artículo 133 de la Carta constitucional. No se trata de cualesquiera leyes federales ordinarias, sino de ordenamientos formal y materialmente constitucionales, en el sentido que describe, en páginas memorables, el ilustre Mario de la Cueva. Empero, tradicionalmente hemos aceptado que estos ordenamientos, parte de la Ley suprema de la Unión, no ameritan procedimientos diversos de cualesquiera otras leyes federales, como si se tratara de un mismo concepto jurídico, pese a que se hallan localizadas en planos diferentes de la pirámide jurídica y también, por supuesto, del interés de la nación.

Si admitiésemos la diferencia profunda entre las leyes emanadas de la Constitución y la leyes federales ordinarias, y en consecuencia rodeásemos la expedición y reforma de aquéllas con especiales garantías —como pudieran ser el propio referéndum o al menos una votación por mayoría calificada—, quedarían mejor guardadas las decisiones políticas fundamentales. No es ociosa la propuesta. Tiene a la vista ordenamientos de enorme trascendencia: pensemos, si no, en las leyes que rigen el aprovechamiento del petróleo y el régimen de las relaciones laborales.

Dos palabras sobre la propuesta de nueva Constitución. No hay duda sobre la posibilidad y la legitimidad de las reformas constitucionales. Ninguna generación —ni siquiera de las más notables, las más creativas— tiene títulos bastantes para impedir que las siguientes ensayen su propia versión de una vida mejor. Hemos reformado la Ley suprema sin medida. Los tiempos de las reformas se han acelerado; ahora cada año trae consigo dos o tres modificaciones en puntos de enorme trascendencia, y cada una de ellas toca, en ocasiones, decenas de preceptos. Quinientas reformas han modificado la figura de nuestra Ley fundamental. Empero, su genio persiste en lo esencial. Sigue siendo una Constitución social comprometida con el ser humano y dominada por la equidad. Las olas, sin embargo, van reduciendo la arena de estas playas.

La propuesta de una nueva Constitución es atractiva, pero también es muy arriesgada. Aún no hemos hallado y acreditado, en forma que por lo menos parezca definitiva, los métodos para legitimar una nueva reforma constitucional, no se diga para legitimar una nueva Constitución. Por supuesto, tampoco hemos agotado las posibilidades que plantea la Constitución vigente, ni demostrado que con ella no es posible viajar por el nuevo mundo y llevar a la nación al destino que ha decidido y por el camino que le convenga. Recordaré que Comonfort declaró que no se podía gobernar con la Carta del 57, y Juárez demostró que sí se podía.

Finalmente, los vientos que soplan hacen más inquietante la sugerencia de ir a una nueva Constitución. ¿Sería ésta mejor que la vigente? ¿Tendría la misma orientación política, social y moral? ¿Conservaría para el ser humano y la nación lo que ambos ganaron a lo largo de un siglo? ¿Miraría hacia el porvenir —como se dice y muchos honradamente quieren— o nos propondría como horizonte del siglo XXI los antiguos dogmas del XIX, levemente corregidos?

La celebración de la Carta octogenaria, que ocurre en una circunstancia de honda crisis económica, inquietud política y desconcierto moral, debe propiciar reflexiones que abarquen todos esos cuidados de la nación. Es perfectamente probable que la ley de Querétaro siga resumiendo el mejor proyecto nacional. Nada obsta para que se ponga al día. Esto mejorará la navegación. Pero poner al día no es sacar de cauce. Sería peligroso y traería incertidumbre y perturbación cambiar el camino por la vereda. Además, modificar el sentido social de la Constitución y de la vida misma de la República, cuando aún subsiste un drama social profundo, constituiría, por lo menos, un acto de suprema injusticia.