

LA CONSTITUCIÓN Y LOS SUEÑOS DE LA NACIÓN. ALGO SOBRE EL ESPÍRITU DE LAS LEYES MEXICANAS

Héctor AGUILAR CAMÍN

Crear un “país de leyes” —un país donde se cumplan las leyes— es un viejo propósito de la nación mexicana. Un viejo fracaso, también. Desde su fundación independiente, en la segunda década del siglo XIX, las obligaciones y derechos de la ciudadanía legal de México no han logrado coincidir con los comportamientos de la ciudadanía real.

La causa originaria de esa distancia es que la nación jurídica adoptada en México durante el siglo XIX era muy distinta de la nación creada por su historia. La nación adoptada se inspiraba en el credo republicano, la Ilustración, la Revolución francesa y la democracia estadounidense. Era distinta a la nación de tradiciones señoriales, monárquicas y corporativas que México había adquirido durante su larga incubación colonial, en los tres siglos de la Nueva España.

Al cumplirse los cien años de la Constitución de 1917, los mexicanos seguimos presos de aquel desencuentro que enloquecía a nuestros grandes pensadores decimonónicos, José María Luis Mora y Lucas Alamán. Por razones inversas, Mora y Alamán lamentaban que las leyes del nuevo país no coincidieran con sus costumbres. Una cosa decían las leyes, otra cosa hacía la sociedad.

Mora, el reformista, deploraba la ausencia de *costumbres* que pudieran dar sustento cívico a las leyes liberales en las que creía, pensadas para regir una república democrática, de ciudadanos prósperos, ilustrados e independientes.

Alamán, el conservador, quería más bien lo contrario: adecuar las leyes a las costumbres vigentes, fundar la nueva nación sobre el riel de sus continuidades, reconociendo la fuerza histórica de la herencia novohispana: los hábitos políticos monárquicos, la religiosidad católica, el vasto tejido de equilibrios, derechos y privilegios corporativos en que estaba fundado el antiguo orden.

La causa liberal ganó el pleito histórico entre la reforma y la conservación. Su triunfo hizo más largo el camino hacia el “país de leyes”. En vez de tener leyes conservadoras ajustadas a las costumbres, hubo que crear las costumbres modernas que dieran sustento a las leyes. Creando esas costumbres democráticas, republicanas, capitalistas, en un país monárquico, precapitalista y corporativo, pasó México la

HÉCTOR AGUILAR CAMÍN

última mitad del siglo XIX y todo el siglo XX, desde la promulgación de la Constitución liberal de 1857.

La primera costumbre nueva que el país adquirió fue negociar el cumplimiento de sus nuevas leyes. El gobierno no podía aplicarlas del todo sin afrentar a su sociedad y quedarse solo en la cúspide, de espaldas a sus gobernados. Se vio obligado a tolerar la ilegalidad como un compromiso pragmático con el orden, pero mantuvo vigentes las leyes violadas con un propósito “civilizador”: crear las costumbres modernas requeridas. También con un propósito político: conservar en sus manos un instrumento discrecional para el ejercicio de la autoridad frente a intereses, ciudadanos o movimientos particulares.

La negociación de la ley es una de las inercias fundacionales del México moderno. Hubo que llenar con soluciones prácticas de gobierno el abismo histórico que existía entre el país legal y el país real. Negociar la ley fue una manera de hacer gobernable en los hechos lo que era imposible sujetar al mandato de las leyes.

Sin embargo, la ley estaba presente siempre y se usaba para todas las cosas, hasta para cumplirla. Era un instrumento de coerción y de negociación tanto en manos de la autoridad como en manos de la ciudadanía. La autoridad podía aplicarla a rajatabla o perdonar. La ciudadanía podía invocarla cuando estaba a su favor, desafiarla o comprarla cuando la tenía en contra.

La medida de la legitimidad política no era la aplicación de la ley, sino la eficacia de los gobiernos. Junto al código escrito, que podía aplicarse o no, estaba vigente siempre el código no escrito, más o menos claro para todos, que regía en verdad los asuntos públicos.

La aplicación estricta de la ley significaba entonces lo que significa todavía en México: una severidad difícilmente tolerable para las costumbres vigentes, una suspensión del pacto de ilegalidad consentida en el que estaba y está fundada la vida diaria de muchos mexicanos, demasiados para proceder legalmente contra ellos sin hacer estallar el país.

A cuenta de la estabilidad política, que garantizó por décadas, el régimen priista de finales del siglo XX heredó al siglo XXI una suma tal de ilegalidades, que una primera urgencia de la naciente democracia fue crear y recrear sus propios códigos de ilegalidad consentida o legalidad negociada que rige la cultura política del país desde el siglo XIX.

Como en el siglo XIX y en el XX, la aplicación sin excepciones de la ley es imposible o suicida en el México de principios del siglo XXI. Significaría meter a la cárcel, por evasión de impuestos, a millones de mexicanos que viven de la economía informal. Significaría consignar por robo o despojo, a la numerosa población urbana asentada en terrenos ilegales. Un país de leyes tendría que encarcelar a los miles de campesinos que siembran mariguana y amapola, no sólo a sus patronos y compradores. Tendría que sacar de las calles a los vendedores ambulantes, en vez de oír sus demandas. Tendría que dispersar con la fuerza pública a los contingentes de protesta que a menudo bloquean vías generales de comunicación, cuando no queman edificios públicos.

LA CONSTITUCIÓN Y LOS SUEÑOS DE LA NACIÓN. ALGO SOBRE EL ESPÍRITU...

Hoy como ayer, un gobierno dispuesto a aplicar estrictamente las leyes, tendría que perseguir a una cantidad imposible de mexicanos. Tendría casi que declararle la guerra a su sociedad.

Porque el país nada en ríos de ilegalidad. No es sólo que las autoridades no hagan cumplir las leyes. Es que los ciudadanos tampoco están dispuestos a acatarlas. La falta de respeto a la ley está incrustada en el corazón de las creencias ciudadanas. Un lugar común de las encuestas de cultura política en México es que la mayoría de los mexicanos no cree que las leyes deban respetarse siempre. Las leyes, creen, no deben respetarse si no son justas.

Pero ¿quién decide si las leyes son justas? Nadie, cada quien. Millones de mexicanos se erigen todos los días en jueces de cuáles leyes deben o no obedecer. Es una vieja tradición: obedecer parcialmente las leyes, negociar su cumplimiento, usar y tolerar la ilegalidad, justificarla por razones económicas, políticas, solidarias o justicieras.

La ambigüedad de la cultura política mexicana ante la ley tiene dos caras: de un lado hay el clamor público de que la ley se aplique; del otro, hay un encanto político por la ilegalidad, la continua disculpa, incluso el elogio, de ilegalidades que parecen justas.

El tema de la causa justa y la ley injusta puede debatirse interminablemente. Lo cierto es que, mientras persista en el ánimo colectivo la ambigüedad ante la aplicación de la ley, difícilmente habrá en México un sólido Estado de derecho. La justicia o la injusticia seguirán siendo, como han sido hasta ahora, un resultado de la influencia, la presión, la opinión pública o la conciliación de intereses.

Durante décadas, el autoritarismo benigno que caracterizó la vida política de México resolvió las cosas por encima o por debajo de la ley. Con mayor o con menor sentido, con mayor o menor injusticia, la autoridad decía qué era lo justo y qué era lo injusto, quién era culpable y quién no. Era un procedimiento arbitrario, pero eficaz, que imponía su ley no escrita.

Aquel método autoritario se ha erosionado con la transición del país a la democracia. Tenemos ahora un sistema en el que la autoridad no decide ni puede decidir con la discrecionalidad ni la fuerza de antes. El sistema democrático al que México ha ingresado, sólo puede regirse por la igualdad ante la ley. Pero la aplicación de la ley se enfrenta entre nosotros a la inercia de la cultura de la ilegalidad, cuyo rasgo fundamental es que, tanto para la autoridad como para los ciudadanos, la ley no es una obligación, un precepto inapelable de la conducta, sino un referente voluntario de la misma, sujeto a negociación.

La cultura de la ilegalidad es el mar en el que nada la isla de nuestro constitucionalismo. Es una isla desconocida para la mayor parte de los mexicanos, entre otras cosas porque su referente fundamental, la Constitución de 1917, cuyo centenario celebramos, no es precisamente la Constitución de 1917 sino un enorme palimpsesto escrito y reescrito por varias generaciones de legisladores.

En su primer siglo de vida, le han practicado a la Constitución de 1917 unas quinientas enmiendas. Los legisladores han sido un escritor verboso. El “código fun-

HÉCTOR AGUILAR CAMÍN

damental” se ha hecho aburrida y puntillosamente largo porque muchos de sus artículos incurrían en detalles que irían mejor en leyes secundarias.

La Constitución mexicana de 1917 tenía 21 mil palabras. La Constitución vigente cien años después, tiene 50 mil. El artículo 122, que tenía originalmente 50 palabras tiene ahora 2 880. El artículo 41 tenía 65 palabras y ahora tiene 1 297. El artículo 123, verboso de origen con 1 722 palabras, tiene ahora 3 598, más del doble del texto original. Sólo durante los gobiernos de Felipe Calderón (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2016), el texto magno creció 20 mil palabras, casi tanto como el texto original.

Es y no es la misma Constitución. Para empezar es más larga y menos legible. Es “técnicamente muy defectuosa”, dice Pedro Salazar; abunda en “disposiciones duplicadas, contradicciones terminológicas, desorden y falta de sistematicidad temática, ubicación errada de las materias reguladas, sobrerregulación de cuestiones que deberían estar en las leyes secundarias, errores en la actualización del texto”. Si “la Constitución fuese un texto académico”, concluye Salazar, “diríamos que adolece de metodología, que está mal escrito, que no se entiende y que amerita una evaluación reprobatoria”.¹

Es una Constitución más imperfecta formalmente, pero también es ahora una Constitución más liberal, más democrática, más internacionalista y más garantista que antes. Una Constitución más desaliñada, se diría, pero más acorde con los tiempos.

También, por sus muchos cambios recientes, más desconocida y, según todos los indicios, más desobedecida que su ilustre antecesora centenaria. El hecho social o cultural de fondo es que ni la fiebre legislativa, ni la expansión del texto ni la modernidad de sus reformas han hecho nuestra Constitución más conocida ni más obedecida. Algunas creencias vigentes en amplias capas de la población contradicen flagrantemente derechos y garantías inscritos en ella, particularmente en materia del rango constitucional explícito adquirido por temas como los derechos humanos.

Según una encuesta de 2011, treinta de cada cien mexicanos creían que la delincuencia organizada no podía combatirse sin violar los derechos constitucionales de los delincuentes. Treinta y dos de cada cien estaba de acuerdo en que se torturase a los narcotraficantes para obtener información. Treinta y nueve de cada cien estaba de acuerdo en implantar toques de queda para mejorar la seguridad y veinticinco de cada cien, en que las fuerzas de seguridad mataran a un delincuente en vez de detenerlo y entregarlo vivo a la justicia.²

La Constitución del centenario, como la de 1917, dice poco de la realidad de nuestras costumbres políticas. Dice mucho, en cambio, de los proyectos de nación de sucesivas generaciones de legisladores. Dice más de nuestros sueños que de nuestra vida pública.

¹ Salazar Ugarte, Pedro, “Longeva, parchada y deformada. Qué hacer con la Constitución de 1917”. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=27523>.

² Carbonell, Miguel, “Verborrea e incultura constitucional”. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102550>.

Dos tradiciones complementarias y contradictorias rigen la mecánica constitucionalista de México. Una, que las leyes deben reflejar propósitos más que obligaciones. Otra, que si se quiere que una ley llegue a cumplirse, hay que ponerla en la Constitución.

La primera tradición es determinante de nuestra cultura constitucional. La segunda, del continuo afán político de cambiarla.

Las normas constitucionales entre nosotros no son reglas pensadas fundamentalmente para regular la conducta pública, sino para expresar las aspiraciones colectivas de la sociedad. Este es un rasgo constitutivo del constitucionalismo mexicano. Desde su primer código mayor, la nación se pensó no como era, la extensión de una monarquía, sino como quería ser: una república moderna.

También fue fundacional el afán político de cambiar la realidad cambiando la Constitución: había que saltar la discordia del presente legislando para el futuro. Había que darle a la nación un rumbo más que una preceptiva.

El razonamiento constituyente mexicano es más o menos así: ya que no somos pero queremos ser una república, establezcamos en la Constitución que somos una república para que el precepto nos guíe, obligue poco a poco a gobiernos y a ciudadanos, y un día la república sea realidad.

Se entiende desde el primer momento, en esta lógica, que el precepto constitucional no podrá cumplirse, pero se sobre-entiende que algún día, en el tiempo, con la acción de los gobiernos y la demanda de la sociedad, el sueño se hará realidad y la Constitución será cumplida. Habrá sido un sueño visionario vuelto verdad por la historia.

Así, nuestra costumbre ha sido poner en la Constitución derechos que sabemos que no se cumplirán sino andando el tiempo. De ahí la colección extraordinaria de derechos constitucionales de los mexicanos: a la educación, a la salud, a la vivienda, a la alimentación, al trabajo digno y bien remunerado.

Lo común a esos derechos admirables es que no pueden exigirse. No hay sanción por violarlos ni previsión presupuestal o administrativa para cumplirlos. Ahora bien, sabemos que donde no hay sanción, no hay exigibilidad. En el fondo, no hay verdadera obligación de cumplir la ley.

Hay una cierta lógica en este vacío de sanción y exigibilidad. Los derechos de que hablamos no están puestos en la Constitución porque los legisladores creen que deben cumplirse, sino porque creen que a eso debe aspirar la nación. Partiendo de ese supuesto sería absurdo, en cierta forma suicida, imponer a los gobiernos sanciones por no cumplir las nobles pero incumplibles normas en que están fundados.

Entramos así de lleno al hecho notable de que los derechos que consagra nuestra Constitución son tan generosos como inexigibles. A nadie puede demandarse por su ausencia. La omisión es entendible también desde el lado práctico. ¿Cuántos ingresos fiscales debería tener, cuántos impuestos debería cobrar, un Estado efectivamente obligado a dar escuela, vivienda, salud y trabajo a todos sus ciudadanos, los 15 millones de mexicanos que eran en 1917, los 120 millones que son ahora?

Nadie ha hecho la cuenta, desde luego, menos que nadie las sucesivas generaciones de legisladores que establecieron esas obligaciones del Estado y esos derechos

HÉCTOR AGUILAR CAMÍN

de los ciudadanos. Crearon obligaciones al Estado sin darle recursos para cumplirlas. Y derechos a los ciudadanos sin darles instrumentos para exigirlos. Diseñaron en el fondo un Estado irresponsable, incapaz de cumplir con sus obligaciones, y una ciudadanía disminuida, incapaz de exigir sus derechos.

El lado manejable de esas leyes es la propia cultura política en que están inscritas: nadie exige de verdad su cumplimiento. Y nadie, más que en los discursos demagógicos o en la ingenuidad legalista, cree que esas leyes deban cumplirse. Todos sabemos de alguna manera que son demagogia, buenos deseos, sueños justicieros, estilo nacional: el espíritu de las leyes mexicanas.

Las leyes incumplibles, compendios éticos de sueños nacionales, tienen un efecto invisible profundamente corruptor sobre la cultura cívica del país. Refuerzan implícitamente la costumbre de un bajo cumplimiento de la ley. Son fuente de resignación, impunidad y cinismo. Alimentan también la irresponsabilidad de los legisladores que acumulan compromisos incumplibles para el Estado, sin preocuparse de darle los recursos para que los cumpla. A la vuelta de las generaciones, el ciudadano aprende de la retórica de sus legisladores que las leyes no son para cumplirse, sino para declamarse, y que él debe buscar la satisfacción de sus necesidades por encima, por abajo o por un lado de la ley. A veces, si la ley le conviene, utilizando la ley. Cuando no le conviene, saltándosela.

Leyes demagógicas que otorgan grandes beneficios sin referirse a los costos, no pueden sino crear una cultura cívica escéptica, cuando no cínica, respecto de las obligaciones y los beneficios de la ley. Es una de las más funestas herencias de nuestra cultura política: confundir las leyes con el discurso, el fin con los medios, el manifiesto con la norma.

No: las leyes son para hacer ingeniería social, no proyectos utópicos de país. Son para gobernar la realidad y para regir la conducta de autoridades y ciudadanos. No son teorías, son instrumentos.

Algo esencial debe cambiar en esto. Porque no hay bienes públicos venidos de la nada, ni beneficios sin costo, graciosamente otorgados por legisladores generosos.

La pedagogía constitucional de desentenderse del costo de los derechos, ha sido efectiva, o al menos coincidente, con los anhelos y las omisiones de la ciudadanía. La ciudadanía mexicana quiere un Estado que cumpla con una enorme cantidad de compromisos públicos, pero no está dispuesta a pagar en impuestos lo que espera que su gobierno le devuelva en servicios. Tiene suspendido el vínculo fundamental que hay entre pagar impuestos y exigir cuentas al gobierno. Exige pero no paga y paga sin exigir.

En la cultura política de México tiene perfiles difusos el pacto de reciprocidad fundador de la ciudadanía democrática. A saber: el pacto entre impuestos y representación política, entre el gobierno que administra recursos públicos y el ciudadano que los aporta y vigila su rendimiento.

En nada contribuye a esa reciprocidad la larga tradición del populismo estatal que ha dejado huella profunda en la sociedad, inclinando sus hábitos de relación con el gobierno hacia una actitud peticionaria.

LA CONSTITUCIÓN Y LOS SUEÑOS DE LA NACIÓN. ALGO SOBRE EL ESPÍRITU...

Durante el siglo XX, el gobierno dio tierras, dio casas, dio concesiones, dio fortunas. Acostumbró a su sociedad a pedir y a sus funcionarios a dar, medrando mientras daban. El gobierno estableció una idea de lo público donde nada cuesta y nadie rinde cuentas, donde las finanzas del gobierno son un bien de todos que viene de ninguna parte, y nadie tiene que cuidarlo, y todos pueden meterle mano cuando les toca.

La costumbre de la legalidad negociada, la visión de la ley como un terreno de acuerdos, excepciones, influencias y discrecionalidades, es uno de los nudos fundadores de la cultura política del país. Se mantiene viva en ella al cumplirse el siglo de la promulgación de la Constitución de 1917.

Crear un país de leyes significa arrancar esa costumbre de un sector todavía amplio de la sociedad mexicana. ¿Es posible?

Es más posible hoy de lo que era al momento del triunfo de la causa liberal, hace siglo y medio. Algo de las costumbres democráticas, ilustradas, federalistas e industriales que añoraba Mora se han creado en siglo y medio. México es más parecido hoy a la utopía liberal que lo fundó legalmente en 1857. Pero México es hoy una democracia y el único referente estable en una democracia es el de la igualdad de derechos y obligaciones ante la ley. Es ese referente el que está sujeto a sospecha en el corazón de la cultura política mexicana. Sin una cultura de respeto a la ley será imposible construir una democracia sólida, como estamos viendo.

