

Temas estratégicos 33

2016
Reporte
quincenal

4. ¿Por qué y para qué una nueva Constitución?

Las constituciones modernas o contemporáneas tienen dos componentes fundamentales: uno dogmático y otro orgánico (Monroy, 2005). El primero comprende, fundamentalmente, el conjunto de derechos de que gozan las personas que pertenecen a la comunidad política sobre la cual la Constitución proyecta su orden normativo. Por su parte, el segundo integra todos

aquellos preceptos relacionados con la organización de los poderes públicos: aspectos como la forma de gobierno, las partes integrantes de la federación, la división de poderes e incluso, como en la Constitución federal de México, las responsabilidades de los servidores públicos.

La clasificación de contenidos constitucionales como la referida, útil sobre todo para fines académicos más que normativos (Monroy, 2005:29), sugiere que las constituciones se crean fundamentalmente con el objetivo de establecer el conjunto de derechos y libertades que tienen los individuos de una comunidad política y definir la forma en que los poderes públicos habrán de organizarse.

Desde una perspectiva jurídica, pero con una clara perspectiva y énfasis analítico desde la ciencia política y tomando en cuenta experiencias de constituciones de otros países, Ginsburg y Huq (2014) plantean una desagregación diferente, acaso más desglosada, sobre los objetivos fundamentales de una Constitución —específicamente las escritas—. ² Estos objetivos se pueden agrupar en cuatro rubros³ (ver diagrama 2):

Diagrama 2. Objetivos generales de una constitución política



Fuente: elaboración propia con base en Ginsburg y Huq (2014).

1. Ofrecer un **marco de legitimidad pública** al incorporar principios generales de convivencia, objetivos colectivos de largo aliento y un conjunto **derechos, que captan valores e identidades colectivas.**

Los principios, objetivos y derechos contenidos en una constitución adquieren legitimidad pública en la medida que reflejan las aspiraciones y esperanzas de una comunidad política. Por ejemplo, la Constitución general de 1857 o la de 1917 son tanto el producto de necesidades sociales y políticas históricas como de aspiraciones colectivas situadas política y socialmente, que justifican el diseño e implementación del orden constitucional específico plasmado en ellas. Al reflejar, en mayor o menor medida, los anhelos de una comunidad política, las constituciones adquieren también una importante carga simbólica, anclada en un contexto histórico concreto pero orientadas hacia un futuro deseado más amplio.

Por supuesto, los principios, objetivos y derechos de una colectividad, deben verse aterrizados en la creación de instituciones concretas, en el tipo de relaciones entre ciudadanos y gobernantes y en el acceso real a los derechos que la Constitución recoge, entre otros aspectos. Este conjunto de elementos, desde los principios y objetivos generales y los derechos hasta su materialización concreta son los que le dan legitimidad pública a una Constitución y que, en gran medida, sientan las bases para su apropiación y defensa por parte de una mayoría de miembros de la comunidad política.

En suma, uno de los objetivos de las constituciones (sea explícito o no, o resultado de la reflexión de los legisladores que la producen,

o no) es construir lealtad y respeto hacia un conjunto de normas e instituciones compartidas. Dicha lealtad y respecto constituyen la base de una legitimidad pública que contribuye a la estabilidad de las instituciones —aunque no necesariamente la garantiza—.

2. Establecer **normas y mecanismos para atender y resolver el conflicto, consustancial a toda comunidad política.**

El conflicto político, vinculado a la búsqueda y preservación del poder político, y a la búsqueda de influencia de diferentes actores en la vida pública, es consustancial a toda comunidad política. Uno de los rasgos distintivos de los regímenes democráticos (aunque los regímenes autoritarios no son por completo una excepción a esta circunstancia) es la existencia de prácticas, normas e instituciones que canalizan el conflicto hacia instituciones y mecanismos formales para procesarlo y dirimirlo sin atentar contra la estabilidad de la comunidad política. Dichas instituciones y mecanismos: (a) generan incentivos para que los actores con poco o menos poder relativo eviten abandonar o, en el extremo, atenten contra la existencia misma de la comunidad política y los acuerdos que la soportan, y (b) mantienen el acuerdo fundamental a favor de la comunidad, de su identidad, su futuro y valores, sin ahogar o desaparecer las diferencias y divergencias que promueven el conflicto (salvo aquellas, quizá, que entren en clara contradicción con el propio acuerdo “en lo fundamental”).

Uno de los objetivos más importantes de las constituciones es precisamente diseñar instituciones y mecanismos que canalicen el conflicto político, sin hacer desaparecer la pluralidad y confrontación de visiones distintas, que son, además, consustanciales a sociedades y comunidades políticas complejas. Al tiempo que reconoce las

1 Esta desagregación de objetivos de una constitución busca, además, establecer referentes de valoración o evaluación externa, lo que permitiría, en principio, hacer comparaciones entre diferentes ordenamientos constitucionales.

2 Esta es solo una de las posibles perspectivas analíticas desde las cuales es posible clasificar los objetivos de una constitución. Aquí se ha seleccionado, a manera de ilustración, la propuesta de Ginsburg y Huq por el enfoque que emplean y porque consideran referentes internacionales en su clasificación de objetivos.

diferencias políticas, el diseño constitucional debe garantizar el mantenimiento del orden político fundamental que le da razón de ser a la propia comunidad política. Más aún, la misma constitución (o al menos aquellas que se pueden considerar exitosas) debería establecer, en principio, las bases para el cambio de la propia constitución, que puede estar motivado, en algunos casos, por un conflicto político. En este ámbito son claves los aspectos de diseño constitucional relacionados con la forma de dirimir el conflicto entre poderes, las reglas de la organización y competencia electorales, la renovación de los cargos públicos, o los mecanismos de defensa de los derechos ciudadanos.

3. **Establecer normas e instrumentos para la organización y control democráticos del poder político, sus relaciones con la ciudadanía, así como para ordenar la actuación y las relaciones de coordinación entre instancias del poder público.**

En teoría (y también en la práctica, en un buen número de casos), los gobiernos electos democráticamente deciden y actúan en representación de los ciudadanos, atendiendo un mandato que éstos les han asignado. En esta lógica, todo gobierno es un “agente” que debe acatar un mandato —que se renueva o ajusta de tiempo en tiempo— establecido por la ciudadanía. Un reto permanente para —la ciudadanía— es asegurar que sus gobernantes —sus agentes— cumplan con ese mandato. Se trata no sólo de que los representantes populares y funcionarios públicos cumplan un mandato ciudadano, sino de mantener acotado, en tiempos y alcance, el poder con el que han sido investidos por la ciudadanía. Los mecanismos e instituciones que mantienen un control democrático del poder

público y ordenan la actuación de las autoridades y su relación con los ciudadanos, conocidos en una parte de la literatura como “costos de agencia”, deben ser uno de los componentes orgánicos de toda constitución. En este tenor, uno de los objetivos de los ordenamientos constitucionales es establecer con claridad la organización y control del poder político: tiempos de ejercicio del poder; mecanismos de control y balance entre actores y poderes institucionales; instrumentos de rendición de cuentas a la ciudadanía y entre poderes; límites y funciones en el manejo de las finanzas públicas y, sistemas de control de la corrupción, entre muchos otros aspectos.

4. **Crear bienes públicos, es decir, identificar bienes que por sus atributos y relevancia para la población deban ser garantizados al público en su acceso y disfrute, lo que supone también determinar las facultades y mecanismos para su provisión.**

Uno de los objetivos centrales de una constitución es identificar aquellos bienes y servicios que constituyen la base del bienestar y prosperidad de una sociedad. Se trata de bienes que una comunidad política decide que son centrales para alcanzar su desarrollo y progreso, y que, en muchos casos, por su naturaleza o importancia social, su provisión no debe ser delegada al sector privado, ya que no siempre cuenta con los mecanismos más adecuados para ofrecerlos y distribuirlos entre la población.⁴ Dada su importancia para el bienestar y progreso social, uno de los objetivos de las constituciones es identificar y establecer qué bienes y servicios deben ser considerados públicos y, al menos en términos generales (el detalle puede ir en las leyes secundarias), establecer cuáles son los criterios o mecanismos

3 Los bienes públicos son comúnmente definidos como aquellos cuya naturaleza los hace ser no excluyentes (una vez disponibles para algunos nadie puede ser excluido de su disfrute, i.e., el aire o la seguridad pública) y no rivales (el consumo que una persona hace de un bien no evita que otra persona consuma ese bien, incluso de forma simultánea) (Samuelson 1954). Algunos autores han señalado que los bienes son públicos no sólo por los atributos propios del bien, sino que lo son como producto de una decisión colectivamente sancionada (i.e., como la salud o la educación, que en la actualidad se considera un bien público al cuál toda la población tiene derecho, pero que en otros periodos históricos no era percibido como tal) (Kaul 2002).

centrales para su provisión y acceso a la población. Es en este sentido, que se puede hablar de la “creación” de bienes públicos desde el ámbito constitucional.

Cabe también advertir que si bien los tres objetivos de una constitución descritos previamente, son valiosos en sí mismos, también son instrumentales para el logro de bienes públicos, que se derivan o son consecuencia del cumplimiento de dichos propósitos.

Es importante observar, primero, que los cuatro objetivos descritos como integrantes de todo ordenamiento constitucional son relevantes sobre todo en contextos democráticos. No obstante, incluso en regímenes autoritarios o donde hay déficits democráticos importantes, la existencia de una constitución que avance mínimamente en el cumplimiento de algunos de estos objetivos también le es funcional a ese tipo de regímenes (i.e., canalizar el conflicto es un objetivo que es útil prácticamente en cualquier tipo de régimen político).

En segundo lugar, hay que tener en cuenta que los objetivos señalados pueden variar en sus detalles o especificidades dependiendo del contexto político y social, y por supuesto, del momento histórico, por el que transite una comunidad política. Pero esto no supone que los objetivos de una constitución, tal como han sido descritos brevemente aquí, dejen de ser relevantes para ser considerados en todo diseño constitucional. En este sentido, se trata de objetivos que pueden ser válidos (al menos como variables externas) para evaluar el desempeño de una constitución y su éxito como expresión de un pacto social al interior de una comunidad política circunscrita a un momento histórico.

Por último, hay que recordar que cualquier clasificación de objetivos y justificación de una Constitución para la Ciudad de México, tiene en la Constitución federal y los ordenamientos internacionales suscritos por el Estado mexicano sus principales linderos normativos, los cuáles no se deben rebasar.

TEMAS ESTRATÉGICOS, No. 33

La Constitución de la Ciudad de México, ¿qué, cómo, cuándo y para qué?

DR© Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República
Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, 06020
México, D. F.

Distribución gratuita. Impreso en México.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

TEMAS ESTRATÉGICOS es un reporte quincenal de investigación sobre temas relevantes para el Senado de la República, elaborado por la Dirección General de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez.

Temas estratégicos No. 33
Área de Sistema Político y Federalismo

Elaboración:

Alejandro Encinas Nájera
Roberto Castellanos Cereceda
Ernesto David Orozco Rivera

Agradecemos los comentarios de Mara Gómez Pérez a una versión previa de este reporte. La responsabilidad final del contenido del reporte corresponde solo a sus autores.

Diseño y formación:

Lizbeth Saraí Orozco N.

Números anteriores de Temas Estratégicos:
www.senado.gob.mx/ibd/content/productos.php

SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

Comité Directivo

Sen. Miguel Barbosa Huerta
Presidente

Sen. Roberto Albores Gleason
Secretario

Sen. Daniel Ávila Ruiz
Secretario

Sen. Félix Benjamín Hernández Ruiz
Secretario

Gerardo Esquivel Hernández
Coordinación Ejecutiva de Investigación

Alejandro Encinas Nájera
Dirección General
de Investigación Estratégica

El Instituto Belisario Domínguez (IBD) es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.