

DEL PALACIO DÍAZ, Alejandro, *Nuevas Lecciones de Teoría Constitucional*, México, CEID, 2006, 388 pp.

Miguel Pérez López*

1. ¿Estamos ante una obra nueva o la tercera edición de las *Lecciones de Teoría Constitucional* del profesor Alejandro del Palacio Díaz? Considero que es una obra nueva que retoma el esquema de aquella obra que alcanzó dos ediciones,¹ y ostenta las siguientes características radicales, que justifican que estamos ante una nueva aportación bibliográfica: a) En las *Nuevas Lecciones* aparecen secciones nuevas (lecciones y apéndices) cuya temática es recurrente en diversos trabajos filosóficos, políticos y jurídicos de Alejandro del Palacio; b) La inacabable cauda de reformas y adiciones incorporadas a la Ley Suprema en los más de veinte años desde la primera versión de las *Lecciones* sin duda ha replanteado el andamiaje institucional mexicano,² c) Si bien algunos modelos constitucionales del derecho constitucional comparado perviven tal cual se les estudiaba en los años ochenta del siglo pasado (Inglaterra, Estados Unidos, Alemania y Francia, aunque este último caso tuvo unos retoques constitucionales), las variedades de socialismo hecho gobierno o han claudicado o enfrentan mutacio-

* Profesor-investigador del Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

¹ Del Palacio Díaz, Alejandro, *Lecciones de Teoría Constitucional*, México, Claves Latinoamericanas, 1987 (2a. ed., 1989).

² Entre la edición de 1989 y las *Nuevas Lecciones* (enero de 2007) podemos contabilizar 53 decretos de reformas y adiciones a la Constitución Federal. Mientras que de la aparición de las *Nuevas Lecciones* al momento de redactar estas líneas han aparecido los once decretos de reforma y adiciones de nuestra Constitución “rígida”.

nes: el modelo socialista europeo de corte soviético se colapsó en el inicio de los años noventa, para sustituir a la achacosa *nomenklatura* del Partido Comunista por las mafias emergentes y donde la libertad ha caído en el libertinaje siempre temido por los moralistas, la versión comunista de China se desdibuja ante un modelo de capitalismo de Estado que hoy amenaza, de forma paradójica, a los mercados capitalistas occidentales, pero con un sistema de dictadura de partido único y de débiles libertades civiles; el experimento socialista de Yugoslavia del mariscal Tito fue una máscara que ocultó los nacionalismos extremistas, desbocados a la muerte del caudillo y generadores de una guerra cruenta –puntualmente transmitida por la televisión y vista como algo lejano–, que terminó por desmembrar un Estado federal “de papel”, parafraseando a Lassalle, y recrear un concepto del colonialismo europeo del siglo XIX: “balcanizar”, mientras vemos languidecer el experimento cubano, sometido por el inhumano bloqueo de Estados Unidos y por una dictadura que, si bien mantiene los avances sociales de educación, salud y alimentación, restringe libertades básicas del ser humano y con la perspectiva de repetir las secuelas traumáticas de la Europa Oriental postsocialista, y d) Tal vez lo más importante, que el sistema político-constitucional mexicano descrito por Del Palacio a finales de los años ochenta del siglo XX, simplemente ya no es el mismo, se suscitaron fenómenos políticos, económicos, sociales, culturales y jurídicos que han impulsado la mutación de la estructura constitucional del Estado mexicano en estas dos últimas décadas. Aclaro que esto no significa que el profesor Del Palacio Díaz se haya dormido en sus laureles, pues ha mantenido bastante activa y actual su obra, sólo que sus *Lecciones* simplemente no fueron sincronizadas al tiempo político mexicano y mundial, aunque sus planteamientos teóricos en buena parte mantenían vigencia.

A riesgo de que el siguiente bosquejo sea incompleto, estos son los nuevos fenómenos políticos y sociales de las últimas dos décadas, que en algunos casos constituyen las nuevas coordenadas sociopolíticas donde es ejercido el poder político en México: la inserción de nuestro país en el proceso de la globalización; la aparición y el fortalecimiento de los monopolios, duopolios y poderes económicos nativos y multinacionales; los cuestionados y volátiles procesos electorales de 1988 y 2006; el cambio en el Poder Ejecutivo en 2000, que realmente sólo fue una sustitución de siglas partidistas, pues el esquema del poder político prácticamente siguió inalterado, con el consecuente desencanto social; las reformas al marco jurídico electoral en 1991, 1993, 1994 y 1997; las reformas judiciales de 1987-88, 1994 y 1999; la modificación del encuadramiento constitucional del municipio de 1999; la irrupción del EZLN en la vida pública y de movimientos populares urbanos reclamantes de mejores condiciones de vida; la decoloración ideológica de la izquierda; la asimilación paulatina del ideario de una derecha pintada de centro, pero renuente al ideario liberal y social; la acelerada expansión de los avances tecnológicos (telecomunicaciones, alimentación, salud, energía, informática) que reclama la presencia de un poder público disminuido por la estricta ideología neoliberal; el desmantelamiento del aparato producti-

vo (sobre todo la liquidación irracional del conjunto de empresas públicas, administradas políticamente en el período del intervencionismo estatal y, en algunos casos, reprivatización también con criterios políticos por los gerentes estatales del neoliberalismo nativo) y el aumento desbordado del sector prestador de servicios de la economía que instaure otro tipo de dependencia económica: la consumista; la permanencia de la corrupción, ahora develada cínicamente en las redes televisivas, con la impunidad respectiva, esto es, sin que pase nada; el despertar político de la capital del país y la creación de una estructura constitucional compleja e inédita; la reforma judicial de 1994 y sus enmiendas de 1996 y 1999; una presencia política y reclamante de la Iglesia católica, y el desbordamiento del crimen organizado, retador del aparato represivo del Estado o que permea las estructuras políticas, convirtiéndolo en un factor real de poder.

Este repaso de lo ocurrido en el tránsito de dos décadas entre siglos en nuestro país, tiene la intención de justificar que la obra del profesor Del Palacio, objeto de esta re- censión, es nueva y, sin embargo, prontamente tendrá que ser objeto de adecuaciones por los recientes cambios en materia electoral³ y por otros que tal vez se den a partir de la agenda temática contenida con la Ley para la Reforma del Estado.⁴

2. Las *Lecciones* que antecedieron a esta nueva obra de Teoría Constitucional fueron, sin temor a equivocarme, un libro de texto que trató de dar cumplimiento a la idea primigenia del modelo educativo de la UAM, instaurado en la década de los setenta, que procuraba, por medio de sus divisiones de ciencias sociales y humanidades, formar a los futuros funcionarios públicos, en especial, de la administración activa, con una preparación académica interdisciplinaria y crítica. Con las dos primeras ediciones las “viejas” Lecciones, en la UAM-Azcapotzalco, ocurrió lo que el profesor Manuel Aragón narra respecto del *Derecho Constitucional Comparado* del insigne Manuel García Pelayo, que una vez agotada la edición de dicha obra en *Revista de Occidente*, sólo era posible hallarla en el popular, pero ilegal, mercado universitario de la fotocopia. Pues igual le pasó a las “viejas” lecciones de Alejandro del Palacio Díaz en el entorno de la UAM. En dichas ediciones tuve el honor de participar con un apéndice sobre la cronología de las reformas y adiciones constitucionales hasta la fecha de cada una de las dos ediciones, además de un sencillo estudio sobre el concepto de Constitución de Hermann Heller.

Como ya lo expresé en otra parte, la obra jurídica-política de Alejandro del Pala- cio⁵ rehúye el tratamiento exegético de la ley, para mejor, con apoyo en su conoci-

³ Cfr. El decreto de reforma y adicionales al Código Político en materia electoral publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 13 de noviembre de 2007, y el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales aparecida en el *Diario Oficial* de la Federación de 14 de enero de 2008.

⁴ Publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 13 de abril de 2007.

⁵ Entre sus obras de corte jurídico-político tendríamos: *Democracia a la Fuerza, Los Mecanismos del Poder, Teoría Final del Estado, Del Estado de Derecho al Derecho del Estado, Introducción a la Teoría*

miento filosófico y de la teoría política, exponer los orígenes y desentrañar las ideas creadoras de los sistemas constitucionales y de las instituciones que los forman. Su exposición no rehúye la crítica, a veces despiadada, ni el debate. Tal vez su estilo sea directo, duro, inclemente, pero no se le podría acusar de incongruente. Su obra se aparta de la zalamería o de la adulación.

Las *Lecciones* y las *Nuevas Lecciones* tienen en común el reconocimiento del origen de nuestras instituciones constitucionales: son, en buena parte, producto de la Revolución mexicana; derivan, en su materia, del fragor de las batallas, de la discusión académica, del gabinete del estadista y del debate parlamentario en el Congreso Constituyente de 1916-17.

3. Entrando al contenido de las *Nuevas Lecciones*, tenemos que no se trata de, como sus obras hermanas lejanas, de un libro de lo que comúnmente llamaríamos Derecho Constitucional. Como se dijo líneas arriba, es un libro de texto para las unidades de enseñanza-aprendizaje de “Teoría Constitucional” I y II, de la licenciatura en Derecho de la UAM-Azcapotzalco. Dichas unidades son una conjugación de materias que, en otros planes de Estudio de la carrera jurídica en nuestro país se conocen como Teoría del Estado, Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, Garantías Individuales y Sociales, y Derecho Electoral. A este planteamiento de Teoría Constitucional que hemos aplicado, modestia aparte, con buenos resultados en la UAM-Azcapotzalco, es el puerto al que se dirigen estas *Nuevas Lecciones de Teoría Constitucional*, obra que procura seguir el contenido de los dos citados programas académicos, bajo el imperativo interdisciplinario presente en el modelo de la UAM.

4. Procedamos a dar cuenta de las innovaciones agregadas en *Nuevas Lecciones de Teoría Constitucional*.

En el libro fueron incorporadas dos lecciones desde el inicio. La primera está dedicada a las formas de organización política previas a la creación del Estado (la *polis* ateniense, la *civitas* romana y el feudalismo) y la segunda lección es una síntesis de Teoría del Estado: expone el surgimiento de la organización estatal, explica cómo el Estado es obra de la razón, el problema de la legitimidad del poder, la relación entre Estado y Derecho, la estructura constitucional del Estado, el surgimiento y operación de las instituciones, el problema de la ideología, el creciente peso de la administración dentro del aparato estatal que puede llevar hacia “una poliarquía operacional” y expone sus preocupaciones por los avances crecientes de la irracionalidad en el seno social como en el discurso político-administrativo, la equiparación de la administración pública con la privada y la progresiva asimilación de los criterios del derecho

del Derecho, Para Comprender al Derecho, El Problema de la libertad y el más reciente Expropiación y concesión.

privado en el campo del derecho público, así como la influencia del positivismo jurídico en la formación del derecho y de su conocimiento que, a final de cuentas, termina en la toma de decisiones políticas y jurídicas.

La Lección V dedicada a la exposición del intenso debate que en nuestra doctrina constitucional ha suscitado el fundamento jurídico del Derecho a la Revolución, presenta como tema agregado la cuestión de la Desobediencia Civil, a partir de la exposición de las ideas desarrolladas por John Rawls en su difundida *Teoría de la Justicia*, para después plantear las diferencias entre el derecho a la revolución y la desobediencia civil, destacando como la desobediencia civil es la forma de presión empleada por movimientos conservadores, que la prefieren a la ruptura violenta del orden constitucional.

La Lección VI, “Poder Constituyente y reformas constitucionales”, reitera buena parte de lo expuesto en las dos primeras versiones de su obra. En este capítulo, el autor aborda dicha temática desde una perspectiva teórica inobjetable, pero considero que pudo tratar la problemática de la evolución de las Constituciones, que en nuestro caso es por la vía de la reforma del texto supremo, y cómo la rigidez constitucional mexicana, según la conocida denominación del constitucionalista inglés James Bryce, ha resultado demasiado laxa, situación acrecentada en la última década, independientemente de que el partido del Presidente no cuente con la mayoría suficiente para reformar por sí la Constitución, al necesitar del apoyo de las otras fracciones parlamentarias, pues como se dijo líneas arriba, desde 1997 continúa la producción de decretos de reformas y adiciones a la Ley Fundamental y en buen número provienen de iniciativas de legisladores federales, tanto de la oposición como del partido que detenta el Poder Ejecutivo de la Unión, y en muchos casos resultan reformas huecas o irreflexivas.

La Lección VII desarrolla el capítulo de las garantías individuales, el cual es puntualmente actualizado, en atención a las modificaciones a la Ley Suprema. En especial, de forma respetuosa disiento del comentario del profesor Del Palacio Díaz respecto al párrafo tercero del artículo 1o. dedicado a la prohibición de discriminar –agregado durante la discusión de la reforma indígena de 2001–, ya que nuestro autor considera que la referida cuestión no añade nada al principio de igualdad ante la ley, pues no responde al espíritu de las garantías individuales, ya que “su interés radica en que provienen de una concepción centrada, ya no en la relación entre gobernantes y gobernados, sino en las *relaciones civiles*, entre particulares” (p. 143). Pienso que sí es una genuina garantía individual, pues la prohibición no sólo va dirigida a esas relaciones civiles como lo dice nuestro autor, sino que también contiene *un imperativo a todas las autoridades del país* para que: a) No discriminen en el ejercicio de su potestad, en demérito de la dignidad de las personas, las que deben ser tratadas en igualdad, b) Actúen en aquellos casos en que otras autoridades discriminen a los gobernados (como ejemplo de órganos del Estado que tratan de evitar la discriminación

tendríamos los órganos protectores de los derechos humanos previstos en el apartado B del artículo 102 constitucional, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas o el Poder Judicial de la Federación), c) Intervengan, como lo hace, por ejemplo, la Procuraduría Federal del Consumidor, para precaver que en el tráfico de las relaciones civiles, se genere la discriminación por parte de los prestadores de bienes y servicios, que es el caso que sólo aprecia nuestro autor, como igualmente lo llevan a cabo las autoridades administrativas del trabajo en defensa de los derechos sociales, sobre todo las de orden local, cuando observan discriminación en los centros de trabajo, y d) Para crear sanciones, hasta del orden penal, para aquellos sujetos (autoridades y particulares) que discriminen o toleren prácticas discriminatorias.

A la Lección VIII dedicada a los “Derechos Sociales y estructura política del Estado mexicano”, se le acompaña un apéndice sobre los derechos de los pueblos indígenas, incorporados de forma deficiente en el artículo 2 del Código Político.

La Lección IX, que antes estaba dedicada a la teoría de la representación y a los regímenes electorales, ahora tiene un espacio para la regulación constitucional de los partidos políticos. Esta sección de las *Nuevas Lecciones* reitera la inclinación del profesor Del Palacio hacia la preponderancia de la figura de los diputados de representación proporcional, tema en el que hemos polemizado en alguna ocasión respecto de su aplicación en el sistema democrático mexicano. No dejemos de ver que este capítulo deberá reescribirse por la reforma constitucional electoral del invierno 2007-08.

En la Lección X, “Formas de Estado. El régimen federal mexicano”, nuestro autor acomete la ingente tarea de analizar los contornos constitucionales de la distribución del poder en la estructura del Estado mexicano: Federación, estados, Distrito Federal y municipios. Respecto de este último punto, considero que el profesor Del Palacio reitera un planteamiento que era perfectamente válido en las ediciones anteriores de las *Lecciones*: la mala caracterización del municipio como forma de descentralización administrativa por región, como lo planteó el insigne iusadministrativista Gabino Fraga en su tratado de Derecho Administrativo (pp. 211-212). Sin embargo, esa falsa idea fue totalmente erradicada de nuestro sistema jurídico a raíz de a) La célebre controversia constitucional planteada por el ayuntamiento de Delicias, Chihuahua (anterior a la reforma judicial de 1994), mediante la cual el Máximo Tribunal consideró, a despecho de los municipalistas de formación clásica, como un “poder político” y no una forma de descentralización administrativa por región,⁶ b) Los reiterados criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia derivados de la reforma en materia de controversias constitucionales de 1994, en que han aparecido con una

⁶ *Cfr.* La tesis proveniente de la controversia constitucional 1/95, planteada por el municipio de Monterrey, de rubro “MUNICIPIOS. DENTRO DE NUESTRO SISTEMA CONSTITUCIONAL CONSTITUYEN UN PODER, POR LO QUE ESTAN LEGITIMADOS PARA PROMOVER CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES QUE SE SUSCITEN ENTRE ESTOS Y LOS OTROS PODERES DE LA ENTIDAD” en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo VII, mayo de 1998, página 749.

alta frecuencia los municipios del país como partes en dichos procesos, enfrentando tanto al poder local como al poder federal, y c) Sobre todo la reforma constitucional de 1999 al artículo 115, secuela de los fenómenos judiciales mencionados, en cuya fracción I se aclaró el papel de órgano de gobierno de los ayuntamientos en lugar de la concepción de órgano encargado de la administración de los municipios.⁷ Respecto del binomio cacicazgo-municipio, considero que se podría haber abundado en las nuevas formas de cacicazgo que atormentan la vida política municipal, derivadas de las redes del crimen organizado y de las presiones empresariales.

La Lección XI, cuyo contenido es una exposición del Derecho Constitucional comparado, donde son expuestas las características y aportaciones de los modelos británico, estadounidense y suizo, ostenta un apéndice sobre lo que fue el modelo socialista soviético.

La Lección XII expone el capítulo económico de la Constitución (artículos 25 y 26 sobre todo) y en el que se mantiene la sólida argumentación que Alejandro del Palacio desplegó en su magnífico ensayo “La Constitución contra sí misma”,⁸ donde expuso, casi proféticamente, cómo se estaban anidando contradicciones en el Código Político, que desmantelaban el aparato político propio del presidencialismo mexicano, en especial en sus facetas económica y social: a) Abandono del papel de garante de los derechos sociales, para asumirse como un falso árbitro neutral y después en un decidido gerente de relaciones laborales del sector patronal, llevando inclusive la negociación laboral a los terrenos de la intimidación penal; b) Aniquilamiento de los candados de protección del patrimonio nacional, como lo fue la transformación radical de la nueva Ley General de Bienes Nacionales, facilitadora de la enajenación de los bienes de propiedad de la Nación; y c) Distanciamiento de las atribuciones de rector de la economía, para adoptar la política económica de liberación de la economía y confiar en que las leyes del mercado marcasen la pauta del gobierno y de los “agentes económicos”.

En lo que es la Lección XIII cuyo objeto es la parte orgánica de la Constitución federal, se incorpora un magnífico apéndice sobre la Justicia Administrativa, que, por cierto, recientemente fue objeto de reforma constitucional, ya que se dotó al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de la potestad de sancionar a los servidores públicos de la administración pública federal por incurrir en responsabilidades administrativas, lo que viene a ser una falsa abdicación del Ejecutivo para que el tribunal administrativo sea el órgano competente en materia disciplinaria, ya

⁷ Cfr. Pérez López, Miguel, “La reforma de 1999 al artículo 115 constitucional. El nuevo encuadramiento fundamental del municipio”, *alegatos*, número 45, mayo-agosto de 2000.

⁸ Aprovecho la oportunidad para emplazar al profesor Del Palacio Díaz a que recopile la buena cantidad de ensayos y estudios jurídico-políticos que siguen teniendo actualidad, como el citado, y los dé a conocer en un libro para sus no pocos lectores, sobre todo aquellos jóvenes que tienen dificultad para acceder a aquellas publicaciones donde dio a conocer esos trabajos de investigación y análisis.

que detrás de la reforma constitucional, aun no llevada al nivel legal, se encuentra el encubrimiento de la mala defensa que la Secretaría de la Función Pública y su universo de contralorías internas han hecho de sus resoluciones definitivas por las que sancionaban servidores públicos, tanto ante el citado Tribunal o en la vía de Amparo. Ahora, dichos entes administrativos se convertirán en cómodos demandantes de responsabilidades administrativa ante el Tribunal Administrativo y éste cargará con el baldón de solapar la corrupción, si no sanciona a los servidores públicos demandados como lo piden los entes.⁹

La última lección, la XIV, se dedica a desglosar los diversos instrumentos jurídicos dedicados a la defensa de la Constitución, que en estricto sentido debemos catalogar como garantías constitucionales, sin que se confundan con las garantías individuales. La reforma judicial de 1994 amplió los supuestos de controversias constitucionales y creó las acciones de inconstitucionalidad, así como en los últimos casi cinco lustros la Suprema Corte de Justicia, muy a pesar de buena parte de sus ministros, ha debido atender solicitudes para formar comisiones investigadoras de graves violaciones a las garantías individuales en mayor número que en los tiempos de hegemonía priísta (casos Aguas Blancas, Atenco, Oaxaca, Lydia Cacho). El maestro Del Palacio también dedica profundas consideraciones al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de cuya compleja competencia constitucional desprendemos facultades de protección de los derechos políticos contenidos en la Ley Suprema.

5. No hay duda de que llegará lo que sería, en estricto sentido, la segunda edición de *Nuevas Lecciones de Teoría Constitucional*, donde Alejandro del Palacio no sólo incorpore el *corpus* de reformas y adiciones a nuestra Constitución Política de más reciente factura, sino donde también aporte sus comentarios críticos respecto del nuevo régimen político que va perfilándose, donde los partidos políticos, los medios electrónicos de comunicación, las multinacionales y los factores reales de poder (legales e ilegales), se reparten los recursos del país, sin consultar al pueblo, que está a la expectativa del errático y frívolo comportamiento de los actores políticos y del manejo partidista de una Constitución que costó sangre de nuestros antepasados y es, todavía con todo y sus contradicciones, el indiscutible referente normativo de nuestra sociedad.

⁹ La reforma en cuestión fue la modificación de la fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 4 de diciembre de 2006, por cierto la última promulgada por Vicente Fox Quesada.