

II. Reformas Constitucionales*

Manuel González Oropeza**

MUY BUENAS NOCHES, MUCHAS GRACIAS por la presencia de todos ustedes en esta ceremonia conmemorativa de los ochenta años de nuestra Constitución. Agradezco a la doctora Guadalupe Rivera Marín haberme incluido entre personas tan distinguidas esta noche, para hablar sobre la vigencia y las reformas de nuestra Constitución. Algunos de nosotros pensamos que nuestra Constitución ya ha muerto o está envejeciendo, por lo que se necesita reexpedirla con los preceptos acordes a nuestra época.

Ciertamente, nuestra Ley Suprema es quizá la segunda Carta Magna más antigua del mundo. La primera es la de los Estados Unidos y hasta hace poco ocupaba el segundo sitio la Argentina, renovada totalmente hace unos años, correspondiendo entonces a la Constitución Mexicana el decanato, por lo menos en la América Latina. Esto ya de por sí, cuando vemos que las constituciones modernas surgen a partir de la Segunda Guerra Mundial, nos hace pensar sobre la conveniencia de seguir reformando la nuestra, o bien dedicarnos a la elaboración de una nueva, modificándola integralmente.

Una de las razones por las cuales Venustiano Carranza propuso la reforma integral de la Constitución de 1857 se explica a través de las palabras de Manuel Aguirre Berlanga, en un folleto poco conocido llamado “Reformas a la Constitución”; hacia 1916, Aguirre Berlanga señala como escandaloso el número de reformas

* Texto transscrito de su participación en la mesa redonda.

** Doctor en Derecho por la UNAM. Investigador titular C del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la misma universidad. Actualmente se desempeña como Vocal Ejecutivo de la Junta Local del Instituto Federal Electoral en el Distrito Federal.

hechas a la Constitución de 1857, las cuales hasta ese momento sumaban más de cincuenta, refiriéndose a las aprobadas durante el periodo de 1857 a 1916. Si para Aguirre Berlanga y Carranza parecían escandalosas tantas reformas, multiplicándolas por diez, como las llevamos actualmente, tenemos un panorama de una Constitución reformada muchísimas veces más.

En ocasiones se dice que Carranza fue tan ajeno al texto constitucional aprobado en Querétaro hace ochenta años, que el Congreso Constituyente dio muestras de independencia política e ideológica para expedir una Carta diametralmente opuesta a su proyecto. No obstante, viendo a los actores de ese contexto, la mayor parte de los constituyentes eran personas muy ligadas al Primer Jefe, no solamente en lo político, sino también en lo ideológico; y viendo el desempeño y la acuciosidad con que Carranza tomó los debates de la Asamblea, hemos de reconocer que, a ochenta años de distancia, esa Constitución es tan carrancista como propia del Constituyente, el cual actuó autónoma e independientemente de la iniciativa del Primer Jefe. Por supuesto, de 1917 a la fecha hay muchos factores que hacen que nuestra Constitución deba de ser distinta.

Carranza mismo, en 1917, y posteriormente los gobiernos de la Revolución de 1921, rechazaron un gobierno parlamentario a pesar de que el parlamentarismo en esa época era un punto de gran debate y una sugerencia nacional en ciertos círculos políticos. Carranza mismo explicó por qué no era posible el parlamentarismo y basó su argumentación en que no existía una coordinación o armonía política. No había un sistema consolidado de partidos políticos, y los existentes apenas habían sido ligeramente reconocidos a partir de 1911 por el derecho mexicano. Para 1917, la consolidación de estas nuevas organizaciones políticas no se había dado jurídicamente. En cambio ahora, la consolidación de los partidos políticos actuales constituye una cuestión estructural que hiere gravemente el espíritu jurídico del Constituyente mexicano de 1917 y la Constitución idealizada por ellos, en donde los actores políticos llegaron a ser únicamente los ciudadanos. Todavía más, principios como la división de poderes o la estructura de gobierno no pueden explicarse sino en función del papel o de la fuerza que los Institutos Políticos juegan en México.

Nuestra Constitución ha cambiado también en otros planos, como en el internacional. En la época del Constituyente de Querétaro, la injerencia del exterior y la situación jurídica de los extranjeros era una cuestión que había que acotar, evitar o regular, pero siempre al margen de las estructuras políticas institucionales. El extranjero era considerado como un extraño, al cual se le debía poner coto para que no influyera en las decisiones políticas o económicas de nuestro país. En cambio hoy, con la globalización, la vida internacional no puede ser concebida ya de esa manera. La vida diplomática ha llegado a tener tal importancia, que los tratados internacionales han resultado insuficientes desde el punto de vista normativo, y ahora hay el reconocimiento de acuerdos interinstitucionales y participaciones de los gobiernos de los estados en la vida internacional. México concurre a foros multilaterales en donde esa riqueza de la vida diplomática ya no es la misma que en 1917, que

resultaba un tanto incómoda. Hay que recordar que el gobierno estadounidense no reconoció al régimen de Carranza, ni al de Álvaro Obregón por un tiempo, manipulando este reconocimiento en razón de sus intereses económicos. Evidentemente en la normativa, la Constitución reaccionó estableciendo una cláusula Calvo, que puso coto a esa injerencia extranjera. Ahora, con la internacionalización de nuestras relaciones, México tiene necesariamente que tomar en cuenta otra perspectiva, distinta a la de nuestros constituyentes. Pero valgan estos dos ejemplos, uno de la vida nacional y otro de la vida internacional, para obviar algo que es común considerar: las condiciones actuales de nuestro país son totalmente distintas a las prevalecientes en 1917; sin embargo, aún persisten en algunos preceptos de la Constitución de Querétaro.

Una cuestión muy importante a tomar en cuenta —y éste sí es un problema redundante en nuestra historia política— es el de las reformas constitucionales. Aguirre Berlanga se quejaba de la incongruencia del texto de 1857 por los abundantes cambios que había sufrido (en cantidad de 50) de 1857 a 1916 y 1917, año en que escribía. No obstante, si hacemos un recuento, se recordará que desde hace veinte años los distintos presidentes de la República en turno han hecho más reformas que durante todo el siglo XIX. Es decir, durante ese lapso se han dado más reformas que en todo el periodo de 1857 a 1917. A pesar de que algunas modificaciones han sido benignas y no merezcan nuestra crítica, esto pone en predicamento un concepto: el del Estado de Derecho, que en cualquier país es bien importante tomar en cuenta.

Ningún hombre debe controlar la legalidad y mucho menos la constitucionalidad de un país. Ningún presidente, como Jean Bodin lo decía con relación al *Príncipe*, debe estar por encima de las leyes a pesar de la importancia de las reformas presidenciales o de las iniciativas del primer mandatario para modificar la Constitución; se ha llegado al extremo de que sólo el ejecutivo puede reformar la Constitución, justificada o injustificadamente. El hecho de que solamente sea él el actor fundamental, políticamente capaz de lograr la reforma constitucional, resulta grave para el Estado de Derecho. Tan pronto como una persona se convierte en la única que ejerce ese monopolio, semejante peso político se puede traducir en un abuso y la Constitución se troca en mera norma, aplicada a criterio y discrecionalidad del presidente en turno. De hecho, proporcionalmente hablando, se reforma más la Constitución que las leyes ordinarias. Los presidentes han tenido más interés en reformar la Constitución que las propias leyes, lo cual ha generado esa desproporción jurídica. ¿Por qué? Dirán ustedes que es más fácil reformar una ley que un texto constitucional.

Aunque formalmente es más difícil reformar la Constitución, se recordará que todas las reformas constitucionales están basadas en un principio retórico de manera enunciativa. Un principio que nadie discute: reformar la Constitución para establecer nuevos derechos, nuevas normas que regulen la división de poderes. Principios que en ocasiones solamente se describen con una frase o en un párrafo. Eso es más fácil puesto que es más retórico que real. Reformar una ley, en cambio, merece más detalle, contenido y consenso porque la ley está

más inmediata en la aplicación de los ciudadanos. Por esa razón el presidente opta, para no comprometerse políticamente, por reformar más la Constitución que las leyes, y entonces tenemos una Carta altamente retórica que establece derechos y principios que a todos nos parecen sustentables, pero que, después de analizarlos, nadie sabe cómo aplicarlos.

El problema y el respeto a nuestra Constitución radica también en su contraparte, en reformar efectivamente la ley. Pero la ley en nuestro país es reformada con cierta función, por supuesto, en términos de consenso o en términos políticos, más no en términos técnicos. Hemos llegado a un grado en que las leyes realmente no ayudan a regular todos los hechos que se pretenden normar, todas las conductas a cubrir, y entonces falta mucho por hacer en el proceso legislativo puesto que no basta con expedir una ley ya consensada, sino también es muy importante saber y monitorear su aplicación. Quizá ahora es más importante preguntarnos cómo se lleva a efecto una emanación de la Constitución, es decir, cómo se aplican las leyes, a preguntarnos cómo se hacen las leyes. El saber cómo se hacen las leyes es una cuestión constitucional, pero complemento de ello es saber cómo se aplican y en la aplicación qué fallas o lagunas tienen.

En nuestro país no existe realmente una instancia que monitoree la aplicación integral de las leyes. El Poder Judicial, que tendría por vocación y además debería atender con mayor prontitud la aplicación de las normas, está impedido para iniciar reformas legislativas en todos los conceptos. Solamente se le reduce a iniciar reformas en lo que respecta a su estructura, cuando su estructura quizás sea lo más sencillo frente a la compleja función social que debe desempeñar en la aplicación de todo el sistema jurídico.

Otra polémica muy importante que debemos reconsiderar, a los ochenta años de expedida nuestra Carta Magna, es la forma como se han reformado nuestras constituciones. Las cartas federalistas se han reformado como producto de una Revolución o de un plan revolucionario y/o bien de un Congreso; ya lo dijo la doctora González. Paradójicamente, las constituciones centralistas, si bien pueden tener un trasfondo revolucionario, también han sido o han aparentado ser, en algún momento (por lo menos la Constitución de 1836) más democráticas. Han apelado al pueblo. En 1835, la convocatoria para elecciones del Congreso contempló por primera vez que el electorado, además de votar por sus diputados, votaría reformas sustanciales, otorgando a los diputados la facultad para reformar la Constitución de 1824. Por eso tuvimos la primera Constitución centralista, que modificó sustancialmente la de 1824. Fue tan buena esa idea que el propio Benito Juárez intentó en 1867 hacer exactamente lo mismo, a pesar de su espíritu federalista.

Creo yo que en el momento actual, la polémica en torno a las reformas constitucionales, de si deben hacerse sólo a través de los representantes populares o mediante una combinación entre plebiscito, referéndum y los representantes del pueblo, está resuelta porque la historia de nuestro país constitucionalmente ha sido producto de ambos sistemas. No cabe duda que en la actualidad existen incongruencias. Por más respeto que tengamos

hacia los constituyentes de Querétaro no es justo, como decía Thomas Jefferson, que una generación ancle a otra en sus leyes e instituciones. Estoy totalmente de acuerdo en que la generación heroica de la Revolución es una generación que cuajó sus principios más importantes en una Constitución y en un texto, pero no debe ser esto cortapisa para que ahora, en los albores del siglo xxi, podamos modificar sustancialmente las incongruencias que a pesar de tantas reformas todavía subsisten.

Revisemos los derechos humanos, totalmente individualistas y basados en la persona, más no en algo que también es consustancial a nuestro pueblo: el espíritu de grupo o de comunidad. La existencia de los derechos colectivos, si bien está basada en el texto de 1917 para los trabajadores y los campesinos, sustenta un contenido que va más allá del espíritu de clase social. En este sentido, el capítulo de garantías individuales debe ser sustancialmente modificado. Si uno ve, por ejemplo, la regulación constitucional de las garantías individuales, queda muy insatisfecho todavía, porque la normatividad sobre muchas materias de derechos humanos, lejos de ampliar o regular positivamente un derecho, lo reprime. Solamente consta en las prohibiciones y en las sanciones. Tenemos el ejemplo de la libertad de expresión y el derecho a la información. La ley de imprenta, que regula parte de la libertad de expresión, es una ley preconstitucional que todavía subsiste y que sin embargo es una ley penal, sancionadora; no es una ley que regule toda la extensión y las posibilidades que tiene la expresión en nuestro país.

Muchas de las cuestiones referidas al Poder Ejecutivo, al Legislativo y al Judicial todavía habrá que revisar y no quisiera cansarlos con estos pormenores, pero siento que la facilidad con que el Presidente de la República (histórico, no un determinado Presidente sino la Presidencia de la República) ha reformado la Constitución y nos ha llevado a una encrucijada, tiene que modificarse. Por un lado, la opinión pública ya no clama por reformas constitucionales, ya estamos cansados de tantas, pero, por otro lado, tenemos que reconocer que siempre falta algo en esa Constitución como para que sea actual, lo cual tiene un resabio de principios del siglo xx que ya no nos conforma, que ya no es suficiente para los principios del siglo xxi. Entonces la opinión se confronta entre el deseo de no más reformas y una tendencia a pugnar por una mayor reforma integral. Siento que el primer paso a dar en esto es el de despojar al Presidente de la República de la capacidad para reformar la Constitución.

El Presidente, como en el sistema presidencial clásico de los Estados Unidos, puede, debe y tiene que decir mucho con respecto a las normas a aplicar, pero la presidencia en otros países no tiene capacidad para reformar la Constitución. No tiene la facultad de emprender iniciativas. Volvamos quizá a ese principio, volvamos a la pureza del sistema presidencial y despojemos al primer mandatario de la capacidad de iniciativa. Por supuesto que ésta es una medida formal, que tendrá que sortear las reglas de la división de poderes y las de los partidos políticos para poder hacer y convencer a los legisladores de que una reforma constitucional puede ser idónea o puede ser buena.

Un segundo “candado” que podría señalar, si me permiten el término, y que por ilustrativo lo uso, sería que la reforma constitucional tuviera dos vueltas; es decir, en el siglo XIX, a pesar de todas las luchas de facciones y de la turbulencia política del país, las constituciones nunca fueron motivo de debate, por lo menos en el sentido actual; ¿por qué?, porque la Constitución tanto a nivel federal como local no podía ser reformada en una sola vuelta, sino a través del concurso de dos legislaturas. La primera de ellas consultaba, declaraba y opinaba sobre el proyecto de reformas y esperaba a la segunda, en donde ya se votaba, aparentemente después de un periodo de consulta, meditación y de alguna manera de tranquilidad. Esto propicia que el presidente se vuelque, ante la imposibilidad de durar en su periodo hasta un segundo Congreso, a las iniciativas legislativas que son donde más se requiere su acción.

Creo yo que a estas cuestiones se les puede agregar muchas otras, pero no quiero abusar del espacio que gentilmente me han dado, porque sé que los comentaristas que vienen darán más luz a lo que yo he tratado de iniciar.

Les agradezco mucho su atención.