

Las reformas constitucionales

Manuel González Oropeza

Con reformas, el Estado se adapta relativamente a las cambiantes relaciones sociales. Al ser el Estado una estructura jurídica, formada y organizada a través del derecho, la reforma de un Estado involucra necesariamente una reforma del derecho. Aunque esas reformas sean sociales, económicas o políticas, todas finalmente son normativas.

A pesar de los evidentes momentos de cambios en que vivimos, y que tenemos que aprovechar, hay quienes se quejan de las continuas reformas a la Constitución y a las leyes, porque alteran el sentido originario de esos textos. En la gestión presidencial de Carlos Salinas de Gortari, que está recorriendo la segunda mitad de su sexenio, ha habido varias reformas a la Constitución que afectan más de una veintena de artículos, muchos de ellos trascendentes.

Los liberales mexicanos del siglo XIX, a quienes tanto admira nuestro sentimiento nacionalista, no temieron reformar las leyes y las constituciones, pues vieron en ellas un signo de progreso y adaptación a la cambiante realidad. Quizá el primero fue Blas Osés, fundador de la cátedra de Derecho Constitucional en México, quien en 1820 manifestó que ningún legislador podía hacer eternas sus leyes y forzar a la nación a adecuarse a ellas, "porque no se puede detener el curso regular de la naturaleza".

El célebre Francisco Zarco escribió, tan pronto como la Constitución de 1857 fue aprobada, que toda reforma a su texto sería admirable pues no era una norma *ad perpetuam*. Sólo insistió en que se reformase de acuerdo con el procedimiento puesto en la propia Carta Magna (editoriales "La Constitución y la prensa" del 22 de marzo de 1857, aparecidas en *El Siglo XIX*). Sin embargo, Benito Juárez trató de reformar la Constitución sin seguir el procedimiento que marcaba la misma, a través de convocatoria a elecciones federales en 1867. Nuestra Constitución de 1917, que no es formalmente sino un texto de reformas a la de 1857, es producto de un Congreso que no cumplía con el procedimiento marcado por la Constitución para llevar a cabo esas reformas trascendentales. El lema del Congreso en 1916-1917 fue "Constitución y reformas", por lo que nuestros constituyentes no eran susceptibles a las modificaciones.

Pero a pesar de los procedimientos, esas reformas lograron avances notables como la libertad de cultos, el establecimiento del Senado y el veto presidencial, todos productos de reformas constitucionales en 1874.

Entre las reformas importantes de este siglo cabe mencionar los derechos sociales, la plena capacidad política de la mujer, la mayoría de edad a los 18 años, entre otras.

Aunque no ha habido presidente de la República, desde 1920, que no haya reformado la Constitución, Miguel de la Madrid lleva la delantera con reformas a 52 disposiciones, seguido por José López Portillo con 44, y muy de cerca Luis Echeverría con 41 artículos reformados*.

Vale decir que en los últimos 20 años ya se cuentan modificaciones a 150 preceptos constitucionales, siendo que nuestro texto cuenta con 136 artículos, de los cuales sólo 45, aproximadamente, se han salvado del poder reformador.

A pesar de tanta reforma, todavía tenemos que resolver el sempiterno problema de la falta de reglamentación de los preceptos constitucionales. Las leyes reglamentarias pueden orientar el sentido de una disposición constitucional sin necesidad de reformar la Carta Magna.

La centenaria carencia de estas leyes reglamentarias viene deteriorando el concepto de estado de derecho, pues este principio trata de evitar la discrecionalidad en las facultades de los poderes de gobierno, y regular legalmente el desempeño de sus funciones. Mientras no se expidan las leyes que expliciten muchas de las atribuciones de las Cámaras del Congreso de la Unión o incluso de la controversia constitucional (artículo 105), corren el peligro de o bien aplicarse discrecionalmente como ha sucedido, o de caer en el desuso.

En virtud de que el número de reformas no es indicativo de su importancia, su abundancia no significa precisamente que se crea o se tenga confianza en la Constitución, sino que es respuesta, en ocasiones retardada, a la desconfianza que el mexicano tiene de su sistema legal, y a la creencia del 52 por ciento de la población de que la Constitución se viola (ver *Este país*, febrero de 1992, p. 33).

Con estos datos cabe la conclusión de que tanta reforma ha llevado a una consecuencia inesperada: que el público considera que la Constitución no tiene permanencia y que está al arbitrio del poder reformador de la Constitución.

Se reforma, entonces, para alcanzar credibilidad y para adecuar su contenido a la realidad, para hacer legítimas costumbres que la derogaban y para establecer derechos retóricos que engalanan a las gestiones presidenciales. Sin embargo, la diferencia entre realidad y derecho continúa, y no hay reforma que la haya zanjado, lo cual nos ubica en la siguiente disyuntiva: ¿será quizás que no hemos reformado lo suficiente la Constitución? o ¿será que la reforma constitucional ya no es efectiva para convencer a la opinión pública?

Finalmente, la Constitución como norma suprema requiere sólo de frases genéricas que, aunque contundentes, no necesitan especificar el qué, ni el cómo, en todos los casos. Por ello la facilidad de emprenderlas, pues lo más concreto resulta lo más difícil, un pobre reglamento, una modesta ley -a final de

cuentas- es más útil que la lejana disposición del Olimpo constitucional. Un ejemplo reciente lo tenemos con la Ley de Tratados del 2 de enero de 1992, que no satisface la carencia de reglamentación que padece la materia de tratados, establecida tangencialmente en el artículo 133 constitucional.

Este hábito de reforma constitucional comienza desde la formación profesional pues, como bien lo afirma Gloria Caballero, la mayoría de las tesis profesionales sobre la materia concluyen pro-poniendo modificaciones a la Constitución. Pero este hábito, enraizado en la tradición jurídica de nuestro país, empieza a transformar nuestro sistema y a convertir la Constitución en un texto de fácil reforma, a pesar del procedimiento dificultado que hipotéticamente debiera operar. Ejemplo de lo anterior lo tenemos en el caso de que ha sido más fácil reformar la Constitución, que lograr una reforma sustancial del Código de Comercio de 1889.

Pero no es sólo la tradición y el sistema románico lo que explica el hábito de reformar. Hay además factores estructurales que lo promueven. Uno de ellos es el que se refiere al artículo 124 constitucional. El adverbio "expresamente" que ahí se establece con respecto a la distribución de competencias entre la Federación y los estados, ha provocado, desde 1883, constantes reformas que fueron ampliando el ámbito de competencia de la Federación *ad infinitum*.

Aunque México prevé facultades implícitas para el Congreso de la Unión, éstas se encuentran atrofiadas por la necesidad de llevar a la Constitución en forma *expresa*, todas las modificaciones a su texto.

Resulta importante cambiar de actitud, la encuesta publicada en febrero en *Este país* resulta ilustrativa de que las reformas no repercuten en la legitimación de las políticas, ni en la credibilidad del sistema jurídico por parte del pueblo mexicano. Convendría en consecuencia adoptar nuevas tendencias legislativas para conseguir esos objetivos: fiel ejecución de las disposiciones constitucionales, minuciosa reglamentación para evitar la discrecionalidad y adopción de proyectos de ley que no sólo provengan del presidente de la República, parecieran ser los más viables.

El autor es secretario académico de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, investigador nacional y director fundador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Guadalajara

* Le siguen Abelardo L. Rodríguez con 21, Gustavo Díaz Or-daz 19, Manuel Avila Ca-macho 18, Plutarco Elias Calles 18, Pascual Or-tíz Rubio 4, Emilio Portes Gil 2, y Adolfo Ruiz Cortines 2.