

## UNA NUEVA CONSTITUCIÓN PARA MÉXICO

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA

Las Constituciones mexicanas históricas han tenido una vida promedio de quince años,<sup>1</sup> desde la más duradera de 1857, con sesenta años de vigencia hasta 1917, hasta las más esporádicas de 1843 y de 1853, con cuatro años cada una de ellas hasta 1847 y 1857 respectivamente. En todas campeó la tónica de efectuar adecuaciones pero con moderación y mesura. El cambio constitucional tan frecuente durante el siglo XIX obedeció sin duda a que las decisiones fundamentales del país se encontraban por definir y, según la forma de gobierno y los poderes que se adoptaban, exigían nuevas constituciones. Sin embargo, a pesar de la expedición de nuevos textos constitucionales, éstos no hacían tábula rasa de las anteriores Constituciones, sino que representaban modificaciones más o menos extensas, pero siempre cuidando algunos principios básicos, como la soberanía popular, el principio de división de poderes o la supremacía constitucional.

La decisión sobre el sistema federal fue el motivo principal de discusión y cambio constitucional durante el siglo XIX, mientras que en el presente siglo XX lo fue la consolidación del sistema presidencial. La mayor parte de las reformas a la Constitución de 1917 se han concentrado en el artículo 73 constitucional,<sup>2</sup> relativo a las facultades legislativas federales,

1 Alexis de Tocqueville manifestaba que en América las leyes duraban en vigor un período corto, regularmente de treinta años, lo cual era mucho menor a la duración de las normas en Europa. La mutación continua de las normas se debía, según Tocqueville, a la omnipotencia de la mayoría. *Democracy in America*, New York, Vintage Books, 1945, vol. I, p. 267. Por su parte, Thomas Jefferson consideró en una carta enviada el 12 de julio de 1816 a Samuel Kercheval, y comentando acerca de la necesidad de cambiar el texto de la Constitución del Estado de Virginia, que las Constituciones deberían revisarse en períodos de 19 o 20 años, pues las sociedades deben tener libertad para organizarse en cada generación: “Algunas personas ven en la Constitución con referencia santificante y les parece como el Arca de la Alianza, demasiado sagrada para ser tocada”. *The life and selected writings of Thomas Jefferson*, New York, The modern Library, 1972, pp. 672-673.

2 El artículo 73 constitucional ha tenido más de 41 reformas, siguiéndole el artículo 123 con 19 y el artículo 27 con 16. *Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-1992*, Comité de Biblioteca. LV Legislatura del Congreso de la Unión. Cuaderno de Apoyo

que desde 1921 se han venido ampliando, pero no para fortalecer al Poder Legislativo Federal, sino para ampliar el espectro de acción del presidente de la República, líder indisputado en cuanto a iniciativas de reformas constitucionales y de leyes, así como aplicador y garante por antonomasia de las mismas leyes.

La Constitución de 1917 ha sido un documento de gran trascendencia para el desarrollo de las instituciones del país, tal como lo fue en su momento, la Constitución de 1857. Aunque formalmente la Constitución vigente no es sino una serie de reformas al texto de 1857, resulta sorprendente que el artículo 135 constitucional no reconozca otro procedimiento de reforma mas que el del Poder Constituyente Permanente, sin referirse a la posibilidad de convocar a un Congreso Constituyente o de iniciar reformas por referéndum, a pesar de que todas las Constituciones federalistas han sido producto de congresos constituyentes convocados *ad hoc* para tal propósito, o que el referéndum ha sido utilizado para reformar Constituciones como en 1835, para aprobar las Siete Leyes Constitucionales, o en 1867, junto con la convocatoria a elecciones lanzada por Benito Juárez, para intentar la reforma de la Constitución de 1857.

Después de ochenta años de vigencia de la actual Constitución, tal pareciera que la única forma de reformarla es por la vía del Constituyente Permanente, por lo que toda la historia constitucional no se toma en cuenta; además de que doctrinalmente se olvida la prescripción del artículo 39 constitucional que enaltece al pueblo como soberano originario, capaz de cambiar en todo momento, la forma de gobierno.<sup>3</sup>

Así ha ocurrido en América Latina y en la mayor parte del mundo, cuando las Constituciones vigentes son de factura reciente, marcadas con las tendencias del constitucionalismo que surgió a partir de la Segunda Guerra Mundial. Guatemala reformó sustancialmente su Constitución en 1985, Brasil en 1988, Colombia en 1991, Paraguay en 1992, Perú en 1993 y Argentina en 1994; por lo que el decanato de la Constitución Mexicana de 1917 que se observa en la región no implica necesariamente el liderazgo que tuvo cuando se expidió, sino observa una serie de retrasos, vacíos

núm. 9, abril de 1992. Vid. *Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por artículo y período gubernamental*. Oficialía Mayor de la Gran Comisión. Dirección General de Apoyo Parlamentario, LVII Legislatura, Senado de la República, enero de 1998, p. 123.

3 *El Federalista*, núm. 39 manifiesta: "La última y suprema autoridad debe residir en la mayoría de cada sociedad nacional para alterar o abolir su gobierno establecido", New York, New American Library, 1961, pp. 242-245.

y contradicciones, producto de sus múltiples reformas parciales que por cientos se han acumulado en cada sexenio presidencial a partir de Álvaro Obregón.

A pesar de ello, los errores de nuestra Constitución no han sido del todo corregidos por las constantes reformas. Para apuntar algunos de los más notorios, podríamos mencionar la falta de definición de la jerarquía de las leyes federales y locales en nuestro sistema, la ausencia de límites y alcances de los tratados internacionales, la participación de los jueces locales en la aplicación de leyes federales, los procedimientos alternos de reforma constitucional, mecanismos mejor definidos de frenos y contrapesos en los supuestos de gobiernos divididos, mayor autonomía para el municipio, definición de las autoridades estatales y municipales en la defensa y protección de los derechos humanos, abatimiento de las excesivas facultades de los Poderes Ejecutivos, mayores facultades al Poder Judicial en materia de iniciativa legislativa y afinamiento de algunos aspectos de su función jurisdiccional, entre otros de fundamental reforma que no han sido adaptados a la nueva realidad mexicana.

Aunque nuestra Constitución Federal ha sido modelada fundamentalmente a partir de la Constitución de los Estados Unidos que es de 1787, la cual cuenta con tan sólo veintiseis enmiendas o modificaciones formales, este engañoso parangón no nos es aplicable, ya que el sistema anglosajón es, en este punto, estructuralmente distinto al derecho codificado que es seguido en nuestro país. La reforma formal de la Constitución y la ley son necesarias y expresas en México, no sólo por la restricción tradicional de la interpretación judicial, a la cual se le ha sujetado a la voluntad del “intérprete auténtico”, o sea el legislador, según disposición constitucional contenida en el inciso f) del artículo 72, sino porque la distribución de competencias es explícita para el gobierno Federal y no tácita o concurrente como en los Estados Unidos, por disposición del artículo 124 de nuestro texto fundamental.

No obstante, aun en la doctrina de los Estados Unidos se escuchan opiniones sobre la reforma formal y explícita de su bicentenaria Constitución,<sup>4</sup> a pesar de las incesantes reformas que vía interpretación judicial se

4 Sundquist, James L., *Constitutional reform and effective government*. The Brookings Institution, Washington, D.C., 1986, p. 240-241. Sundquist señala que resulta necesario reformar la Constitución en materia de división de poderes, en la ampliación de los períodos para diputado a cuatro años y para senador por ocho años, reforma en el sistema de veto, aprobación de los tratados internacionales por ambas Cámaras y permitir el referéndum para desempatar resoluciones o elecciones, entre otras medidas.

efectúan cotidianamente. En aquel país, el juez al interpretar integra las lagunas de las normas y les otorga significados a los preceptos, esta función está plenamente reconocida desde 1803 con *Marbury v. Madison* y reiterada en este siglo con la obra del expresidente de la Suprema Corte sobre dicho tribunal, Charles Evans Hughes, escrita hacia 1935.<sup>5</sup>

Si bien las reformas constitucionales nunca han sido censuradas en México, los excesos a que se ha llegado en el siglo XX, a partir de su segunda mitad, pueden considerarse como una deformación del Constituyente Permanente y a la influencia de un solo Poder, el Ejecutivo Federal. Francisco Zarco en una editorial adelantó el juicio de que “será admirable cuanta reforma se apruebe al texto constitucional, pues no es una Constitución *ad perpetuam*”.<sup>6</sup>

El historial de reforma constitucional nos muestra la proclividad, aunque moderada, para adaptar la norma fundamental a la realidad. La moderación en la reforma constitucional se plasmó a través de dos medios:

- a) La prohibición para reformar la Constitución en un período determinado después de su promulgación como fue el caso de las Constituciones de 1824 y de 1836 que dejaron un lapso de 6 y 4 años respectivamente; y
- b) La reforma constitucional requería de dos Legislaturas para ser aprobadas. La primera analizaba la viabilidad de la reforma, comenzaba a discutirla y la publicitaba, mientras que la segunda decidía y votaba en definitiva la iniciativa.

De esta manera, la Constitución de 1824 durante su vigencia tuvo alrededor de 17 reformas, once de 1830 a 1835 y seis de 1847 a 1853. Cabe mencionar que la mayor parte de las reformas en esta etapa fueron promovidas por las Legislaturas de los estados.<sup>7</sup>

Por lo que respecta a las reformas de la Constitución de 1857, éstas fueron alrededor de 51 hasta 1916. Manuel Aguirre Berlanga, secretario

5 El ministro de la Suprema Corte de los Estados Unidos, Antonin Scalia propone la interpretación semántica de las palabras más que el análisis arqueológico de la denominada “intención del legislador”. *A matter of interpretation. Federal Courts and the Law*, Princeton University Press, 1997, pp. 16 y ss.

6 “La Constitución y la prensa”, *El Siglo Diez y Nueve*, México, 17 de marzo de 1857.

7 Las Legislaturas más activas fueron las de Guanajuato, Querétaro, Tamaulipas, Nuevo León, Veracruz, México y Michoacán. Isidro Montiel y Duarte, *Derecho público mexicano*, México, 1870, vol. I.

de Gobernación dentro del gabinete de Venustiano Carranza, aseveró hacia 1916 que uno de los motivos para convocar a un Congreso Constituyente era la abundante cantidad de reformas que había sufrido nuestra Constitución en ese período, por lo que se requería convocar a un nuevo Congreso Constituyente para uniformar las reformas y dar congruencia al texto fundamental.<sup>8</sup>

No obstante, la propia Constitución de 1917 ha superado con mucho el crecido número de reformas que en 1916 se consideraba exagerado, si se comparan los cientos de reformas que de 1921 a la fecha se han acumulado en el texto constitucional, la cifra de 51 queda muy por debajo de cualquier proporción actual. Al respecto cabe mencionar, que el medio centenar de reformas que se dieron en el transcurso de 60 años, de 1857 a 1917, es equivalente a la cantidad de reformas que se promueven en los sexenios presidenciales a partir de 1982, según el siguiente cuadro:

<b>Presidente de la República</b>	<b>Reformas promovidas y aprobadas</b>
Álvaro Obregón	8
Plutarco Elías Calles	18
Emilio Portes Gil	2
Pascual Ortiz Rubio	4
Abelardo L. Rodríguez	22
Lázaro Cárdenas	15
Manuel Ávila Camacho	18
Miguel Alemán	20
Adolfo Ruiz Cortinez	2
Adolfo López Mateos	11
Gustavo Díaz Ordaz	19
Luis Echeverría	40
José López Portillo	34
Miguel de la Madrid	66
Carlos Salinas de Gortari	55
Ernesto Zedillo Ponce de León (1996)	51

Fuente: Armando Soto Flores. *El presidencialismo en México*. Tesis de doctorado en Derecho. 1996. Facultad de Derecho de la UNAM.

8 *Reformas a la Constitución*, México, Imprenta del Gobierno, 1917.

Todo lo anterior arroja un saldo de 46 artículos originales que no han sido reformados, mientras que 90 disposiciones de la Constitución han sido modificados una o más veces, lo cual representa 10 veces más reformas que el período previo que motivó el Congreso Constituyente de 1916 y una afectación al 72% aproximadamente del texto por el Constituyente Permanente. Si aplicáramos el criterio de Carranza para convocar a un Congreso Constituyente *ad hoc*, y no atendiéramos al procedimiento de reforma plasmado en el artículo 135 constitucional, habría diez veces más argumentos para hacerlo y dejar de hacer reformas parciales.

Sin embargo, cabría la posibilidad de que esta conclusión cuantitativa no satisficiera al lector que se rehusara a aceptar las condiciones del país en 1917 como similares a las actuales. Afortunadamente no hay una revolución previa o existente, a pesar de la gravedad de las condiciones sociales y políticas de Chiapas; no obstante, descartada la violencia generalizada de una revolución en las postrimerías del siglo XX, la marginación social, la inseguridad pública, las crecientes condiciones democráticas, la globalización regional, el crecimiento poblacional y sus concentramientos urbanos y no rurales constituyen los nuevos factores a considerar en el texto fundamental, así como la reconsideración de principios que por perderse en la antigüedad política del país, han desgastado su significado y propósito, así como otros que nunca han sido interpretados en sus alcances.

Los nuevos factores reales del poder político en México, desde los partidos políticos que en 1917 estaban desarticulados y que en la actualidad contamos con un régimen de partidos consolidado, hasta el excesivo presidencialismo y el florecimiento de los derechos humanos, exigen una revisión integral de la Constitución mexicana. Aunque las reformas parciales que por cientos se adoptaron, han modificado sustancialmente el texto de la Constitución,<sup>9</sup> éstas giran sobre aspectos específicos de la misma, sin poner en concordancia su texto con cada una de las reformas emprendidas. Adolfo Posada al emitir su opinión sobre la Constitución española, manifestó: “El procedimiento de las reformas parciales de la Constitución suponía una marcha formalmente normal del proceso político constitucional”, por ello proponía para España la necesidad política y

9 Diego Valadés aseveró desde hace casi veinte años: “Las características que actualmente presenta la Constitución vigente puede considerarse tan distintas de las que tenía en su letra original, como lo serían las de la Constitución de 1917 comparadas con la de 1857”. *Vid.* “La Constitución Reformada”, *Los derechos del pueblo Mexicano*, Congreso de la Unión, Manuel Porrúa Editor, 1980, p. 187.

jurídica de la total renovación constitucional.<sup>10</sup> Al respecto, cabe decir que la mayoría de las reformas emprendidas han sido a iniciativa del presidente de la República, cuyo monopolio en esta materia ha reflejado su predominio en la elaboración de políticas estatales, y que se circunscriben a ampliar facultades que redundan en la esfera de acción presidencial o de la administración pública federal, tal como se demuestra en el siguiente cuadro:

### **Reformas y repercusión en las facultades presidenciales**

1. Rectoría del Estado en la Economía. Aunque la jurisprudencia mexicana ha interpretado Estado como Federación, no cabe duda que la mayoría de las veces las actividades encomendadas a la Federación, se entienden que son operadas por su Poder Ejecutivo. De tal suerte, que las reformas atinentes a la materia de expropiación, planeación o áreas estratégicas repercuten en las atribuciones del presidente.
2. Facultades del Poder Legislativo Federal. Formalmente estas facultades han sido las más reformadas; sin embargo, lejos de fortalecer al Congreso de la Unión, éste ha sido el instrumento de las iniciativas presidenciales para regular una materia cuya concreción o aplicación corresponde exclusivamente a la administración pública, excluyendo además la participación de los Estados y concentrando, en consecuencia, las facultades federales en manos del presidente.
3. Reformas Políticas y de Estado. Promovidas mayoritariamente por el presidente de la República desde 1963, han sido un factor de poderío político en torno a las iniciativas presidenciales. Aun la reforma de 1996, con características más parlamentarias, fue supervisada en sus elementos por el presidente.

La eficaz jefatura de partido político mayoritario en los Congresos de México, tanto el federal como los locales, por parte del presidente de la República, ha hecho que sus iniciativas sean las únicas con peso definido para concluir exitosamente el proceso legislativo, por lo que su voluntad

10 *La reforma constitucional*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1931, p. 31.

e iniciativa es la única con fuerza para hacer cambiar el texto de la Constitución y de las leyes federales. Esta unicidad en la reforma constitucional es por sí misma peligrosa e inconveniente, contraria al Estado de derecho, fundamento del régimen constitucional, puesto que requiere que cualquier reforma constitucional tenga que ser iniciada o aprobada por el presidente para que ésta prospere.

Ningún Poder debe estar teórica ni prácticamente en control del proceso de reforma constitucional, por lo que el presidente mexicano por su liderazgo del partido mayoritario en la representación del Constituyente Permanente, se ha erigido y consolidado en el único reformador de la Constitución, lo cual es esencia contraria al Estado de derecho. Este sería un primer punto en la agenda de reforma integral para un nuevo Congreso Constituyente: equilibrar la posibilidad de iniciar reformas constitucionales y quizá despojar al presidente de esta facultad, para otorgársela al Poder Judicial Federal, quien por el momento, su capacidad de iniciar leyes es realmente inexistente, aunque en la forma, puede proponer leyes atinentes a la organización de su poder.

Las reformas parciales que sólo el presidente ha propiciado a nuestro texto constitucional son deficientes, además de violentar el Estado de derecho, por las siguientes causas:

a) Una reforma parcial se circunscribe a una agenda determinada de preceptos constitucionales, sin la posibilidad real de valorar otros cambios distintos a los planteados en la iniciativa;

b) La Constitución se ha convertido en un plan de gobierno para el presidente en turno, pues en ocasiones es más fácil reformar que ciertas leyes secundarias; la modificación de un precepto constitucional puede plantearse con agilidad si sólo consiste en una frase de impacto: “el respeto a las tradiciones jurídicas de las comunidades indígenas”, “salario digno y remunerador”, “derecho a la información”, “vivienda decorosa”, etcétera; sin embargo, la concreción, aplicación y exigibilidad de la disposición constitucional es etérea, debido a múltiples pretextos, desde económicos hasta políticos, por lo que se ha convertido a la Constitución en un ideario político, un documento programático, más que una norma jurídica exigible ante tribunales y vinculante de todas las autoridades como debiera ser.

c) Las reformas iniciadas por el presidente de la República han fortalecido primariamente al Poder Ejecutivo y a su administración pública, no sólo en el ámbito propio de la administración pública, sino en áreas

que sustantivamente corresponderían a los otros poderes. Se han ampliado las facultades legisferantes del Poder Ejecutivo, no sólo en lo que respecta al proceso legislativo, como el reconocimiento del refrendo de leyes, la capacidad de iniciativa o el silencio sobre la ausencia de promulgación de leyes, sino también en el florecimiento de los reglamentos administrativos y el reconocimiento legal, contrario a la Constitución, de la facultad de los secretarios de Estado de dictar verdaderos reglamentos, con nombres de circulares o normas oficiales mexicanas, o incluso tratados internacionales, con el nombre de acuerdos interinstitucionales. Por otra parte, las funciones jurisdiccionales del Poder Ejecutivo se han incrementado en áreas administrativas, agrarias, laborales y fiscales, entre otras; desprendiendo dichas áreas del Poder Judicial propiamente dicho y entregándolas a la esfera del Poder Ejecutivo.

La agenda de una nueva Constitución es vasta. Todas las decisiones fundamentales tienen que ser complementadas y repensadas para convertir al texto fundamental en una verdadera norma jurídica. En la actualidad, tenemos una Constitución con las mismas deficiencias que tenía el texto de 1857, cuando los constituyentes de Querétaro la reformaron integralmente. Aguirre Berlanga apoyó la expedición de una nueva Constitución porque ésta se había transformado en un conjunto de principios meramente doctrinarios aderezada con principios declarativos. La realidad ha desbordado a la Constitución de 1917 y para las futuras generaciones merece expedir una nueva para adecuarla a la realidad del siglo XXI.