

LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN VIGENTE*

Difícilmente se podría hablar ahora y aquí sólo de las reformas constitucionales en materia penal, porque esto tal vez alteraría el buen ánimo de nuestro encuentro. No puedo pedir al auditorio que se prepare a oír una exposición sobre sistemas penales. En cambio, debo atender la petición de la maestra Patricia Galeana para abordar otros temas, sin perjuicio de la consideración que luego haré, brevemente, sobre la cuestión penal, que es —como varias veces se ha dicho— el escenario crítico de los derechos humanos, el lugar donde se enfrentan con mayor intensidad y violencia el poder del Estado y el desvalimiento o la vulnerabilidad de la sociedad y los particulares.

Cuando hablamos solamente de los grandes asuntos políticos y económicos, educativos y culturales, a propósito de la Constitución o el sistema jurídico mexicano, y desconocemos lo que se hace —o no se hace— en materia penal, estamos dejando de lado la más sombría de las funciones del Estado, que merece —por el bien de todos— salir a la luz. No sobra, sino falta, ver lo que sucede en el campo de las instituciones penales.

Acabo de escuchar la espléndida intervención del maestro Garcia-diego. Este recorrido, esforzado y muy ilustrativo, por la historia reciente de nuestro país, la historia de este siglo, también es, de alguna manera, la historia de este Palacio Negro de Lecumberri —así se le llamó—, que inicialmente fue penitenciaría, después prisión para todo y para todos, y últimamente cárcel preventiva. Muchas de las personas y algunos de los personajes que desfilaron en las luchas de carácter político y social, con intensas implicaciones económicas, a las que se ha referido implícitamente el historiador, fueron huéspe-

* Intervención en el ciclo de conferencias “México y sus Constituciones”, Archivo General de la Nación, México, Distrito Federal, 30 de abril de 1997. Versión tomada de la grabación de la conferencia y publicada en el libro: *Vigencia de la Constitución de 1917, LXXX aniversario*, México, Secretaría de Gobernación, Archivo General de la Nación, 1997, pp. 253-278.

des de esta prisión. A mí me correspondió, todavía, conocer en este lugar a quienes habían sido perseguidos en algunos movimientos sociales mexicanos. Aquí hubo, hasta 1976, fecha de la clausura del reclusorio, un importante número de presos políticos, de diversas generaciones.

Estuvieron en Lecumberri los diputados maderistas, por ejemplo, y también los ferrocarrileros, los maestros y muchos estudiantes. No juzgo acerca de la razón de sus movimientos. Simplemente anoto que este lugar, que nos reúne con hospitalidad, tan serena y tranquila, fue alguna vez el alojamiento de muchos revolucionarios mexicanos de distintas tendencias. Algunos, trágicamente, no llegaron a Lecumberri; se quedaron en las inmediaciones, como sucedió al ilustre Madero y a su compañero el vicepresidente Pino Suárez.

Así pues, hay conexiones entre lo político, en general, y lo penal, en particular; conexiones sociales y morales. También existen, por lo visto, conexiones monumentales, como este antiguo Palacio de Lecumberri, inaugurado solemnemente por el presidente Porfirio Díaz en uno de esos grandes actos espectaculares a los que fue tan afecta su dictadura, que algunos añoran.

Voy a hablar, entonces, de la Constitución en general y de algunas de las reformas que se le han incorporado, o de los sectores afectados por diversas enmiendas constitucionales. Lo hará invitando previamente a quienes me hacen el favor de escucharme, especialmente a quienes son estudiantes de derecho y de otras disciplinas, a que nos preguntemos, ya que vamos a hablar de las reformas constitucionales: ¿qué es una Constitución?, ¿por qué se reforma?, ¿cómo se reforma? Estas son preguntas necesarias. Son, como decimos los abogados, un artículo de previo y especial pronunciamiento.

¿Qué es una Constitución? Algunos tratadistas alemanes, clásicos en esta materia, Fernando Lasalle y Carl Schmitt, establecieron conceptos relevantes que trataré de reunir y sintetizar. La Constitución es el documento que aloja las decisiones políticas fundamentales de la nación. Cualquier nación, en un momento de su historia, arriba a ciertas decisiones políticas fundamentales que son el producto de grandes luchas y movimientos; son una síntesis de convicciones y aspiraciones que reciben y proponen el curso dialéctico de la nación.

Los factores reales de poder guían la mano del Congreso Constituyente; ellos aportan las fórmulas que finalmente muestra la ley fundamental de la nación. Esta es lo que es precisamente en función de los factores reales de poder.

Los agentes más destacados, poderosos, de esa nación, son los factores reales de poder. Bajo su influjo y con su fuerza se instalan en la Constitución esas decisiones fundamentales. Una vez colocadas ahí, los factores reales de poder respiran confortados: se ha llegado a un nuevo dogma, un pacto social, quizás un consenso general o en todo caso mayoritario. Ya sabemos cual es el gran marco social, político, tal vez moral, al que debemos atenernos.

Esto sucedió, hasta cierto punto, con la Constitución de 1917. Fue el producto de un movimiento revolucionario. Es, por ende, una Constitución revolucionaria que recogió consideraciones, expresiones, motivos, razones de quienes entonces tenían el poder en la mano, los triunfadores de la etapa armada de la Revolución mexicana. Otros agentes de poder quedaron en receso y llegarían más tarde a reclamar su parte de la Constitución. Dejo aquí mi reflexión en lo que respecta a la naturaleza de la ley fundamental, el ordenamiento supremo, la ley de leyes, como se suele decir.

Ahora dos palabras sobre la reformabilidad de la Constitución. Como es evidente, cualquier ley —y la Constitución es la primera ley— no es un cuerpo definitivo y agotado; no se forma para siempre; conserva lozanía y positividad por un tiempo, mientras convenga o convenza, mientras satisfaga las necesidades que le permitieron aparecer y le permiten subsistir y regir: digo regir, en alguna medida, acaso no por completo, sino en una medida suficiente.

Ahora bien, una Constitución debe prever —y suelen hacerlo las Constituciones del mundo moderno— su propia reforma. De no hacerlo, el producto sería la violencia revolucionaria, la sustitución forzada del cuerpo constitucional por parte de un nuevo movimiento revolucionario. Es obvio que la Constitución no puede ser promotora de la revolución, sino receptora de ella. Por todo esto, debe aceptar y prever su reforma.

En cuanto a la reformabilidad de la ley suprema, los constitucionalistas distinguen entre Constituciones rígidas y flexibles. Estas pala-

bras anuncian de lo que se trata. Son rígidas las Constituciones cuya reforma es más difícil; está sujeta a un método complejo; depende de un cuerpo llamado Constituyente Permanente o Poder Revisor de la Constitución. Este no es el Congreso ordinario, sino se integra con otros aparatos del Poder Legislativo de la nación. En algunos países se exige que varias legislaturas sucesivas voten en el mismo sentido para que se consume una reforma constitucional. Hay pues, complicaciones para la reforma de la Constitución.

Tradicionalmente, nuestro país ha optado —en sus textos históricos, que celebran estos muros, y en la carta de 1917— por el método rígido. No obstante, esta rígida Constitución mexicana ha recibido un enorme número de reformas en el tiempo transcurrido desde 1917 hasta hace apenas unos cuantos meses. ¿Cuántas reformas ha habido? El cómputo depende del criterio que se adopte para hacerlo: tomar en cuenta artículos, o fracciones e incisos de artículos, o temas o decretos que pueden suponer reformas a muchos artículos de una sola vez, etcétera. Uno de tantos cálculos, tan bueno como los restantes —porque ya digo que esto depende del criterio que se adopte—, habla de no menos de 500 reformas a la carta constitucional mexicana.

Podemos preguntarnos, y acostumbramos hacerlo: ¿por qué tantas reformas? Parece que son muchas; inclusive, hay quien dice, de manera socarrona, que nuestra Constitución es un traje de Arlequín, llena de parches, muy heterogénea y abigarrada. Esta expresión irrespetuosa puede ser válida o no, pero lo importante es inquirir por los motivos que se hallan en la raíz de tantas reformas. La Constitución de los Estados Unidos de América, anterior a la nuestra en más de un siglo, ha recibido apenas un puñado de cambios, que no pasan de treinta. Hay que saber por qué una ha resistido a pie firme, aparentemente, el paso del tiempo y las intensas transformaciones de la sociedad en la que rige, los Estados Unidos de América, nada menos, en tanto que la otra, la Constitución mexicana, no ha subsistido intacta ni siquiera un siglo, y ha admitido cambios de todo género: algunos importantes, otros no, pero muy numerosos en su conjunto. ¿Por qué?

Hay diversas explicaciones. Vale la pena ponderarlas. No se trata simplemente de una impaciencia legislativa, una manía reformadora, un prurito de cambio, que los ha habido. Es preciso considerar otros factores. Uno de ellos es el escaso papel creativo de la jurisprudencia. Cuando se pregunta qué dice la Constitución de los Estados Unidos de América, algunos tratadistas sostienen que lo que dice la Suprema Corte de Justicia, un poderoso tribunal integrado por nueve magistrados. Ese es el contenido de la Constitución norteamericana.

Ayer, en otra jornada académica, un distinguido constitucionalista mexicano, el doctor Héctor Fix-Zamudio, recordaba opiniones de colegas suyos: este librito es la Constitución de los Estados Unidos de América, o mejor dicho, parece serlo, porque en realidad la Constitución de los Estados Unidos de América está integrada por centenares de volúmenes en los que constan las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia. Sin necesidad de cambiar las palabras, de variar los textos, se puede modificar su sentido. Las mismas palabras dijeron una cosa hace doscientos años, y ahora dicen otra, porque así lo ha resuelto la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos.

Cito este caso porque es un ejemplo clásico, pero no es el único que se podría mencionar. Otros órganos jurisdiccionales, tribunales constitucionales de varios países, pueden hacer lo mismo, quizás no tan dramáticamente como en los Estados Unidos; pero pueden hacer aproximadamente lo mismo, es decir, modificar la Constitución sin reformarla, cambiar el sentido de las palabras sin alterar las palabras mismas.

Esto no sucede en México. Nuestra Suprema Corte no ha tenido las atribuciones, ya no digamos la voluntad o el ánimo —que no sé si los ha tenido o no—, para modificar la Constitución de modo verdaderamente profundo, progresista, a través de su más evidente y eminente competencia: el juicio de amparo. No llega hasta allá el poder de la Suprema Corte de Justicia de México.

Dicha Suprema Corte podría iniciar ese camino reformador a la luz de las reformas de 1994, que le permiten resolver sobre la constitucionalidad de una ley, emitiendo para tal efecto una sentencia que posee efectos anulatorios de la ley inconstitucional. En este caso,

los efectos no se contraen al litigio concreto que se somete a la Corte —como sucede en materia de amparo—, sino se proyectan hacia todas las personas y para siempre. Pero ésta es todavía una facultad incipiente, de la que aún no se ha hecho un uso muy amplio. En todo caso, se trata de instituciones de los últimos años: provienen de diciembre de 1994. En suma, he aquí una explicación —no la única; no se si tampoco la más importante— de las muy numerosas reformas constitucionales en nuestro país.

Otro dato que procede considerar ahora es lo que pudiéramos llamar la “ilusión de la ley”. Los mexicanos tenemos nuestras esperanzas puestas en la ley, por motivos que parecen mágicos. Queremos llevar todo a la ley, tan pronto se nos ocurre, con la impresión de que cuando legislamos ya estamos renovando la vida. Queremos que todo se concentre en el texto de una ley, que todo se concrete ahí. Deseamos leyes numerosas y prolijas. A veces, cuando se invoca la simpática expresión coloquial de un “país de leyes”, quien la escucha puede interrogarse: ¿qué se entiende por un país de leyes?, ¿un país en el que impera la ley, en el que prevalece la voluntad de la ley por encima del capricho de las personas —como probablemente es la intención de esa frase—, o un país con muchas leyes, exuberantes leyes, independientemente de que se cumplan o no se cumplan puntualmente, y siempre a reserva de que después sean sustituidas por otras muchas leyes que tampoco se cumplan necesariamente, y así se alimenten los ciclos de cambios frecuentes y numerosos.

Esto se vio en el Congreso Constituyente de 1917, cuando Carranza propuso su proyecto, que, como sabemos, originalmente sólo pretendió ser una revisión, una reforma de la Constitución clásica y liberal de 1857. Los diputados más avanzados, los más inquietos y progresistas, diríamos, vieron ese texto con preocupación. No era lo que ellos esperaban: era insuficiente en temas de suma importancia para los diputados revolucionarios, obreros, campesinos y militares. Nuestra ley suprema no iba a ser una Constitución de profesores, como las Constituciones austriaca y alemana, hechas por insignes juristas, maestros en prestigiadas universidades.

La nuestra no era una Constitución de profesores, no obstante que hubiera abogados distinguidos en el Congreso Constituyente. Iba a ser

una Constitución de diputados populares, miembros del Constituyente emanado de una revolución armada. Ésta llevó a la Cámara a legisladores que no provenían de las Facultades de Derecho, donde se ensayaba la ortodoxia constitucional, sino de las filas de un movimiento armado, donde se pulsaban las exigencias de la gran mayoría del pueblo.

Cuando esos diputados conocieron el proyecto sobre la libertad de trabajo, por una parte, y la propiedad territorial, por la otra —que había sido el gran tema del voto particular de Ponciano Arriaga en 1857— advirtieron que sus anhelos no estaban atendidos, sus necesidades no estaban satisfechas, sus preocupaciones no estaban resueltas. En consecuencia, exigieron, con éxito, que se incorporaran las disposiciones que luego se conocerían como derechos o garantías sociales: las garantías agrarias y las obreras, fundamentalmente.

Así se contrarió la técnica constitucional. Los constituyentes ortodoxos, los juristas, los maestros de derecho, dijeron: no es adecuado, porque contraviene la técnica constitucional, que los derechos de los trabajadores figuren en la ley suprema. Es impertinente que en ésta se hable de la duración de la jornada, del salario mínimo, del trabajo de las mujeres. Todo ello es tema de la legislación secundaria. En cambio, la Constitución debe exponer solamente los grandes principios, y no toda la minucia propia de la reglamentación constitucional en la ley secundaria. Por su parte, los legisladores obreros y campesinos dijeron: a nosotros no nos importa que padezca la técnica constitucional. Queremos ver nuestros derechos inscritos en la ley suprema.

La ilusión de la ley, cuando ésta es la propia Constitución, es una ilusión magna. Se cree que los derechos depositados en la Constitución serán intocables. Quien pretendiera afectarlos enfrentaría una nueva revolución. Fue así como surgió nuestro largo artículo 27. Hasta donde tengo conocimiento, ninguna otra ley suprema cuenta con un precepto tan extenso como ese artículo 27. También así se produjo nuestro artículo 123: menos extenso, sobre todo en sus orígenes —cuando contó con un solo apartado—, pero no menos prolijo. Algunos tratadistas europeos de derecho constitucional se admiran de que los mexicanos demos a nuestras calles el nombre de un artículo constitucional; por ejemplo, el artículo 123.

En fin, ahí se muestra la ilusión de que poniendo las cosas en la ley fundamental de la República serán respetables y respetadas en todo tiempo. Proyectemos esto sobre muchas preocupaciones que han aparecido en el curso de varias décadas, hasta el presente. Era natural que si la jurisprudencia no puede tocar la Constitución y ocurren avances, desarrollos o pretensiones, por lo menos, en determinados sectores sociales y en importantes grupos políticos, unos y otros quisieran llevarlos al texto constitucional, para consagrarlos de esa manera. Fue así como vimos aparecer muchas disposiciones sobre vivienda; procreación libre, responsable e informada; educación de los niños; menores infractores; en suma, sobre todo aquello que en cierto momento y por determinadas razones inquieta a la sociedad y al gobierno.

Por lo tanto, tenemos una Constitución predispuesta y un legislador impaciente, que toma esa carta predispuesta y la desarrolla. No todos los artículos, ni todos los temas constitucionales, han sido igualmente atendidos por las reformas. No todos han sido tan interesantes para el desarrollo real o aparente del país. Veamos cuales han sido las áreas más profundamente reformadas.

Una de las áreas constitucionales más reformadas es la relativa a los programas, derechos o garantías de carácter social. Hago aquí un breve paréntesis. Estos programas o derechos de carácter social están en la primera parte de la Constitución, en lo que se denomina la porción dogmática, que aloja las garantías individuales; pero también los hay en el interior del texto constitucional; por ejemplo, el derecho universal al trabajo.

Los analistas de los derechos humanos reconocen que éstos han aparecido en generaciones sucesivas. La primera se registró en 1789, cuando se fraguaba el constitucionalismo liberal a través de la Revolución Francesa, la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, posterior a las declaraciones norteamericanas. Los constituyentes franceses revolucionarios reconocían como supremos derechos —quizás como únicos derechos necesarios— la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión. Añadamos la igualdad, a la que no se definía como un derecho natural e irreductible, pero que dominaba el articulado de la Declaración de 1789.

Esos eran los derechos de un revolucionario del final del siglo XVIII, y con eso bastaba. Vaya que bastaba, si tomamos en cuenta cuál había sido el problema en esos años: la lucha contra el poder absoluto. Por lo tanto, para los fines de quienes triunfaban frente al poder absoluto, los derechos naturales irrevocables, irrenunciables, eran la libertad, la igualdad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión. Pero evidentemente no pensarían eso mismo los revolucionarios mexicanos de 1910 ó 1917, o los autores de la Declaración Rusa de 1918, o los redactores de la Constitución alemana de Weimar, de 1919. Aquellos derechos ya no eran suficientes, a pesar de ser importantísimos. Se requería de otros derechos, otras atribuciones, otras posibilidades que no sólo permitieran vivir, sino también vivir de cierta manera. Fue aquí donde se produjo la segunda generación de los derechos humanos.

Los derechos de la primera generación implicaban, esencialmente, una abstención del Estado. Éste no debe invadir mi domicilio, no debe conculcar mi propiedad, no debe maltratarme con el pretexto de juzgarme. El Estado, pues, debe detenerse. Esa primera generación de derechos fue un catálogo de prohibiciones dirigidas al poder público. Pero la segunda generación ya no podía ser —y no fue— un catálogo de prohibiciones, sino de peticiones formuladas para que el Estado actuara; no para que se detuviera, sino para que avanzara. El Estado debe proveer educación y trabajo, atender a la salud. Todo ello apareció primero en México y luego en los ordenamientos fundamentales de numerosos países. Tal ha sido la segunda generación.

Ahora bien, en torno a esta segunda generación, sobre todo, en la que figuran los grandes programas sociales de la nación mexicana, asumidos por el Estado —y mejor o peor servidos por éste—, surgieron muchas reformas. Se vinculan con el discurso de la Revolución mexicana, su desarrollo en los años posteriores y los avances y retrocesos del Estado, consecuentes con ese discurso. A partir de allí, reconoceremos muchas reformas. Entre ellas figura la reciente cabeza del artículo 123: en México hay un derecho universal al trabajo. No digo que el Estado deba emplear a todos los desempleados, sino que debe crear las condiciones para que haya fuentes de trabajo sufi-

cientes para satisfacer este derecho universal al trabajo socialmente útil y razonablemente remunerado.

El segundo gran tema de nuestras reformas es la distribución del poder. Obviamente, preocupa la distribución del poder en el seno de una sociedad, y por lo tanto, en el texto de la Constitución que organiza a esa sociedad. Importa precisar de dónde viene el poder, cómo se distribuye, cómo se ejerce y, finalmente, cómo se controla. La distribución del poder es un tema clásico de las Constituciones, como lo es el de los derechos humanos. De hecho, la Constitución norteamericana fue primero un estatuto para la distribución del poder —la parte orgánica de la Constitución, división o distribución de los poderes—, y sólo después llegó, por la vía de las enmiendas, a establecer los derechos humanos, los derechos públicos fundamentales.

Cómo organizar al Estado es uno de los grandes temas constitucionales y una de las grandes preocupaciones sociales. Lo ha sido en México. Y esto, ¿cómo se expresa? En muchas formas. Una de ellas es la ciudadanía misma. Una cosa fue la ciudadanía en 1917, y otra es la ciudadanía en 1997. Merced a sendas reformas han ingresado gruesos contingentes al ejército de los ciudadanos. Así, la mujer: primero en las elecciones municipales, después en las elecciones federales. También los jóvenes, a partir de los 18 años; originalmente sólo a partir de los 21. En fin, hubo una serie de cambios para ampliar la base popular del poder, engrosar el concepto de ciudadanía, mejorar su contenido democrático.

En este mismo orden de consideraciones conviene mencionar la relación entre las mayorías y las minorías, abordada en diversas reformas constitucionales de notable importancia, determinadas por muchos factores que no examinaré en este momento: fueron analizados en la conferencia precedente y en otras intervenciones. Había necesidad de reajustar el aparato constitucional para que las minorías tuvieran una representación razonable. Nuestro clásico sistema de distritos uninominales no podía conducir a una representación adecuada de las minorías, que estaban creciendo. Surgieron, así, en momentos sucesivos, los diputados de partido y otras fórmulas de representación proporcional, hasta llegar al sistema de circunscripciones plurinominales que hoy complementa al de distritos uninominales.

Dos palabras sobre la distribución de facultades entre los Poderes de la Unión, los clásicos Poderes de la Unión: el Legislativo, el Ejecutivo, el Judicial. ¿Cómo comparten el ejercicio del poder?, ¿cómo manejan el régimen de frenos y contrapesos en el que consiste, tradicionalmente, la división de poderes? Últimamente hemos visto que se pone el acento en el Poder Judicial, para que tenga un quehacer más airoso y enfrente con más eficacia, por decirlo así, al Ejecutivo y al Legislativo, tan poderosos.

Otro aspecto de la distribución del poder se manifiesta en el juego de las facultades de la Federación y los estados. Uno de los preceptos constitucionales más frecuentemente reformados, el 73, dice cuáles son las facultades del Congreso de la Unión; puesto de otra manera, en qué ámbitos puede legislar el Congreso Federal. En rigor, no se trata solamente de asignarle atribuciones legislativas al Congreso de la Unión, sino de definir, a través de dichas facultades, lo que es la Federación mexicana. Lo que no está expresamente atribuido a la Federación, se entiende reservado a los estados. Entonces, si se quiere una Federación fuerte y poderosa, como se ha querido durante mucho tiempo —por razones obviamente no constitucionales, sino políticas, sociales o económicas—, hay que reformar el artículo 73 y agregar atribuciones al Congreso de la Unión. Por este medio se construye un Estado federal mucho más pujante y decisivo frente a las instancias locales del poder, que son la entidades federativas.

También hay reformas sobre la distribución del poder en las instancias locales, es decir, entre los poderes de los estados de la República. Ha habido cambios acerca del Ejecutivo, el Legislativo y de Judicial de las entidades federativas, y los ha habido, finalmente, en relación con esa otra importante figura del sistema constitucional, político y social mexicano, que es el municipio. Una redistribución de facultades de los municipios y de las entidades federativas, atiende al propósito —al menos así confesado— de que éstas no devoren a los municipios, de que los municipios tengan vida propia y sean unidades lozanas del quehacer político y social en la Federación mexicana. Este ha sido otro de los grandes temas abordados por la reforma constitucional.

Ahora vivimos un verdadero torrente de reformas constitucionales. En los últimos dos o tres años hubo cambios muy numerosos, que de alguna manera reflejan las preocupaciones e inquietudes prevalentes, y que se han dirigido precisamente a esos campos que mencioné con ajustes o precisiones propias de la época que corre y por razones características de ésta. En esta circunstancia se ha realizado la llamada reforma judicial. Por supuesto, en México hemos tenido varias reformas judiciales a nivel constitucional, que han generado, como en una cascada, cambios en varios ordenamientos secundarios federales y locales. La más reciente de estas reformas judiciales es la que ocurrió, con una velocidad vertiginosa, al final de 1994 y entró en vigor en los primeros momentos de 1995.

Esa reforma reorganizó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación; incorporó procedimientos desconocidos entre nosotros: así, las acciones de inconstitucionalidad; amplió el sistema de controversias constitucionales; modificó la figura del procurador general de la República; afectó el régimen de seguridad pública; varió las atribuciones del Ministerio Público, etcétera. Se trató de una reforma en el Poder Judicial, anunciada como un nuevo proyecto de equilibrio en el seno del poder, en general. Una reforma para que el Poder Judicial asumiera, ahora sí —esto se dijo; yo no lo suscribo; simplemente lo cito— la gran función que le incumbe en el marco de la Constitución mexicana.

Esta reforma judicial tuvo que ver con uno de los asuntos más arduos, difíciles, de la vida de México: el tema de la justicia. Se refirió a lo que yo llamaría —como lo he hecho en otras ocasiones: por ejemplo, en mi libro *Poder Judicial y Ministerio Público*— la macrojusticia. Hay una macroeconomía, de la que se habla con frecuencia y acerca de la cual se registran resultados espectaculares, y existe una microeconomía, de la que se habla muy poco, pero en la que no se miran esos mismos resultados espectaculares. Finalmente, cada individuo y cada familia son una unidad microeconómica. Del mismo modo, también existen una macrojusticia y una microjusticia. Obviamente, utilizo ahora expresiones convencionales.

La macrojusticia tiene que ver con la Suprema Corte de Justicia de la Unión, su organización, el nombramiento de sus ministros, los

procedimientos de impugnación de leyes inconstitucionales; en fin, con todo el aparato magno de la justicia, en el más alto de sus niveles: la Suprema Corte. Pero ésta no es toda la justicia posible, y ni siquiera la más importante, diría yo, para la vida cotidiana. La más importante es la microjusticia, como la economía más importante y apremiante es la microeconomía y no la macroeconomía, por más que ambas se hallen estrechamente conectadas entre sí. La microjusticia es la justicia de los juzgados de paz, juzgados civiles, juzgados penales, juzgados familiares, agencias del Ministerio Público, juzgados de distrito, tribunales de la justicia laboral y agraria.

En suma, la microjusticia es la que administran los numerosos órganos de la procuración y administración de justicia a la que todos acudimos alguna vez —o muchas veces— en nuestra vida, en tanto que no acudimos nunca ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En muchos casos, ni siquiera podríamos hacer esto último, porque para intentar una acción de inconstitucionalidad hay que ser miembro de una minoría parlamentaria, para emprender una controversia constitucional hay que ser Poder de un estado o de la Federación, y para impugnar una ley electoral hay que ser dirigencia partidaria. Ninguno de los presentes somos —que yo sepa— nada de eso: ni órganos del poder público, ni representantes populares, ni dirigentes de un partido. En cambio, todos somos justiciables para la otra forma de justicia, la microjusticia de todos los días.

Otras reformas en este caudal tan abundante tienen que ver con el sector económico del Estado. En realidad, se relacionan con algo más que ese sector: tienen que ver lo que invocamos todo el tiempo bajo el rótulo de reforma del Estado. ¿Qué es la reforma del Estado como tema constitucional, pero también como tema político, social y económico? Muchos sostienen, con razones respetables, que realmente no estamos intentando una reforma del Estado, sino del gobierno, que es algo distinto del Estado; dentro de éste, pero diferente de él. O bien, se sostiene asimismo que estamos realizando una mera reforma administrativa; una serie de cambios en la administración pública, mejoramiento y fluidez de trámites, adelgazamiento del poder público por razones económicas y de otra naturaleza, y así sucesivamente.

Respeto esos puntos de vista, pero considero que trivializan un poco las cosas. Considero que está ocurriendo una reforma del Estado. Estimo que la reforma del Estado —y ha habido varias, en el curso de la historia— aborda la relación entre el poder público, la sociedad y los individuos. No se trata sólo de la eficacia de los trámites que deben realizar aquélla y éstos en las oficinas del Estado, que sería secundario, aunque importante. Se trata, más bien, del sentido mismo y el alcance de aquellas relaciones. Cuando el Estado se reduce, no adelgaza simplemente, como se suele decir, para mejorar las finanzas públicas. Lo que acontece es que se abstiene de intervenir, encabezar o representar ciertos intereses o derechos de carácter colectivo.

Si el Estado mexicano, eventualmente, dejase de participar en la industria petrolera, ello no significaría una simple reforma en la administración pública o en el aprovechamiento de los hidrocarburos. Sería mucho más que eso, porque el Estado habría abandonado algo que no le pertenece al Estado mismo, sino a la nación. Entiendo que el Estado actúa en ese espacio económico y jurídico como representante o agente de la nación, no como una persona moral que tenga derechos propios, de los cuales puede o no prescindir. Esto tiene que ver, pues, con las relaciones entre el Estado y la nación, que es la suprema sociedad. Si el Estado protege a ciertos grupos sociales o no los protege más, ello tiene que ver con el desarrollo y el bienestar de los individuos, que no es algo irrelevante. Dejar a los individuos a merced de las leyes del mercado, no es algo inocuo, que se resume en una reforma del gobierno o un cambio de tramitación en las ventanillas administrativas. Es algo que tiene que ver con el desarrollo de la vida misma, de los individuos y de la sociedad en su conjunto.

Si todo eso está sucediendo, como en efecto está pasando en México y en el mundo entero, con características más o menos dramáticas, no nos encontramos frente a una reforma del gobierno o de la administración pública, sino frente a una verdadera reforma del Estado, que ya no es o no quiere ser lo que alguna vez se le invitó a que fuera, y que llegó a ser en determinada medida: un Estado benefactor, Estado social, Estado de bienestar, como se quiera decir. El Estado se retrae, se achica, no sólo en tamaño, sino principalmente en poder de

iniciativa; su poder de conducción declina, al reducirse su poder de participación.

Por lo que toca a la economía, ha habido numerosas e importantes reformas constitucionales. Hubo una larga etapa de expansión gradual, en la que el Estado avanzaba con la representación de la nación o en beneficio —real o supuesto, no lo discutiré— de clases sociales; una etapa que presencié, por supuesto, caídas, ajustes, progresos, retrocesos. La tendencia general era esa, que llegó a su culminación en 1982, a través de las reformas de ese año para instalar un nuevo capítulo económico en la Constitución, recogiendo la rectoría del Estado y la planeación democrática.

En los últimos años estamos viviendo un retraimiento del quehacer público, y yo diría de los derechos sociales representados por el Estado. Desde luego, no pienso en el Estado como un Leviatán descomunal que se maneja por sí y para sí, sino como un agente de bienestar social. En esto pienso cuando se habla de que nos dirigimos hacia un Estado mínimo. Me pregunto si vamos hacia un Estado mínimo o hacia una nación mínima, que es lo que resulta de esta reducción del Estado. ¿Qué es lo que se achica, el Estado o la nación, en aras de grupos que toman el lugar que alguna vez asumió el Estado como agente del interés o los derechos de la nación?

Otro sector de las últimas reformas es el electoral. Durante muchos años hemos procurado ser democráticos, y creo que lo hemos conseguido en alguna medida. La expresión de que México es una dictadura perfecta, que no pasa de ser una frase más o menos ocurente, que no se ajusta a la realidad. Ha habido una constante tensión a ampliar la base popular del poder y a avanzar en el desarrollo democrático a través de reformas en lo que solemos llamar —suelen llamar, los técnicos de ahora— la ingeniería constitucional. Esto abarca la participación en las elecciones, los resultados electorales, los organismos oficiales, etcétera.

Se dice que en esta frenética carrera hacia una democracia mejor, por fin hemos arribado a la reforma electoral definitiva. Yo creo que efectivamente hemos tenido una reforma electoral importante, pero dudo mucho que podamos calificarla como definitiva, porque la sociedad no ha concluido, no está muerta; y si la sociedad sigue viva,

parece natural que prohíje, al paso de las circunstancias en evolución permanente, nuevas instituciones y renovadas figuras jurídicas.

Para mí, como abogado, un sistema jurídico definitivo es el derecho romano o es el derecho azteca, en virtud de que ya no producen más normas. Esas sociedades, que en un tiempo fueron generadoras de normas, han dejado de existir. Ya no existe la sociedad romana; no vive la sociedad monárquica, republicana o imperial de Roma, que generó lo que llamamos el derecho romano. Ese es un derecho definitivo, intocable; ahí está y así quedará. Pero nuestros mandamientos electorales difícilmente podrían ser calificados como definitivos, porque nuestra sociedad sigue viva y es vital, y por lo tanto inducir nuevos cambios.

Este rumbo de la democracia electoral, muy relevante, nos distrae un poco de las otras vertientes de la democracia. Tal vez aquí nos encontramos, de nueva cuenta, ante los “árboles que nos ocultan el bosque”. Recordemos nuestro artículo 3o. que es, a mi modo de ver, el más importante precepto de la Constitución, porque contiene un diseño ético sobre México y los mexicanos, pretensión estupenda que no abriga ninguna otra norma constitucional. Ese artículo 3o. aporta una caracterización de la democracia, debida a la pluma de Jaime Torres Bodet: la democracia entendida como un sistema de vida, que se expresa en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, y no solamente como un sistema de elecciones. La democracia no puede confinarse en el aparato electoral, la participación de los votantes y la rendición de resultados electorales.

Eso es sólo una parte de la democracia, la democracia formal, pero evidentemente no constituye la única democracia posible, ni sustituye a la democracia integral. Yo tengo para mí, que tampoco es necesariamente la más importante, aunque sí pienso que posiblemente es la condición para que florezcan las otras expresiones de la democracia que nos llevan a ese sistema de vida, y no solamente a un sistema electoral democrático.

Por último, agregaré algunas consideraciones acerca de las reformas penales en la Constitución, que son importantes no sólo por su abundancia, sino por lo que representan. Durante muchos años, entre 1917 y 1965, es decir, medio siglo, hubo apenas unas cuantas

reformas en materia penal. Parecía que la sociedad y el Estado se hubiesen hallado satisfechos con lo que había resuelto el Constituyente de 1917 en materia penal. Nada había que poner o quitar. Cuando más, había que cumplir la Constitución, pero no que reformarla.

Hubo algunos cambios, por ejemplo en materia de libertad provisional bajo caución, que es el tema más frecuentemente reformado en el conjunto penal de la Constitución. Entre 1917 y 1996, hemos tenido cinco textos a propósito de la libertad provisional bajo caución. Pero vuelvo al desarrollo que emprendí: al cabo de 1965 comienzan a reducirse los periodos de las reformas penales constitucionales, y se inicia la abundancia de cambios en esta materia, que últimamente han sido frecuentes y hasta exuberantes.

Tuvimos una reforma en 1993, que tocó numerosos artículos de contenido penal, y hemos tenido otra más en 1996, que abarcó cinco artículos de la Constitución, a propósito de los inquietantes problemas de la delincuencia organizada y la criminalidad urbana. Se abordó otra vez la libertad provisional, y también la intervención en comunicaciones y otros extremos de la lucha contra el crimen organizado.

Digo que es muy importante la reforma constitucional penal, como señalé al principio de estas reflexiones, porque en el escenario penal es donde entran en conflicto —o en contacto, por lo menos— con más intensidad y dramatismo el ser humano y el poder público; el Estado y el ciudadano. Para exponer esto gráficamente, recurro en ocasiones a una fórmula característica de muchos países, aunque no de la experiencia mexicana: cuando leemos o vemos en un noticiario o en una película cómo se presentan los juicios, observamos que se dice, por ejemplo: los Estados Unidos de América contra John Smith, o bien, el rey o la reina contra otro John Smith —uno británico—, o la República —La *République*, en Francia— contra un señor francés. Aquí serían la nación o el Estado mexicano. Aunque nosotros no lo decimos así, sabemos que el Ministerio Público acusa a fulano de tal, y estamos al tanto de que el Ministerio Público es un representante social y órgano del Estado mexicano. En suma, existe una batalla desigual. Por ello es necesario corregir la inequidad de ese enfrentamiento mediante ciertas fórmulas constitucionales. Esta es la última razón de ser de las reformas que periódicamente aparecen

en el texto de la ley fundamental. No deja de ser interesante y aleccionador saber cómo entiende y qué hace un Estado con su aparato penal en un tiempo como éste: de transición o de crisis.

Cuando llegué a este recinto, un periodista me preguntó qué nuevas reformas constitucionales preveo. En una sociedad tan compleja y dinámica como la mexicana, en la que se están produciendo tantos cambios, es difícil prever las reformas a la ley fundamental. Una cosa es por dónde creo que debieran ir; otra, por dónde irán. Quizás ha llegado el momento de amainar el flujo de las reformas, disciplinar el torrente, hacer un breve alto en el camino, no porque creamos que nuestro texto constitucional es ya la Constitución definitiva. Esto sería peregrino. Lo que conviene es ver si podemos dar cumplimiento a lo que tenemos, en el caso de que sigamos queriendo lo que hoy sostiene nuestra Constitución.

Por supuesto, la mayor reforma sería la sustitución de la ley fundamental. En algunos medios de opinión, académicos y políticos, se ha adelantado la idea de un nuevo pacto social, no solamente como un entendimiento consensual entre fuerzas sociales, del género que ya conocemos y que ha funcionado en los últimos años, sino como un nuevo pacto constitucional. Se trataría de llevar a la Constitución las peticiones básicas de la sociedad mexicana mediante una gran concertación.

En lo personal, considero que esto es extraordinariamente difícil en este momento, y no creo que sea muy deseable. Pienso que es poco deseable la sustitución de esta Constitución por otra, convocando para ello un gran Constituyente. No está siquiera previsto el procedimiento para hacerlo. Primero habría que revisar la ley suprema y establecer las reglas para una reforma integral, o en otros términos, para la formulación de una nueva Constitución.

Todo ello puede ser muy aparatoso, vistoso, gratificante para quienes convoquen el Congreso Constituyente y quienes participen en él, pero abrigo serias dudas —y puedo estar equivocado, por supuesto— acerca del rumbo que tomaría una nueva Constitución mexicana, redactada en estos días inciertos. Estoy hablando en este momento, abril de 1997; no sé lo que diría el 7 de julio, al cabo de las elecciones federales. No trato de hacer pronósticos. En este momen-

to, probablemente la nueva Constitución se despegaría de las normas de 1917 todavía más de lo mucho que se han alejado algunas reformas —aunque no todas, porque varias han acentuado el rumbo adoptado en 1917—.

Con estas apreciaciones concluyo una intervención, que debió referirse a las reformas penales en la Constitución y que lo único que prácticamente no tocó fueron los cambios de este carácter. Muchas gracias.