

## IV. La Pasión Reformatoria de la Constitución\*

---

Emilio O. Rabasa\*\*

**E**N LAS GRANDES CORRIDAS DE tauromaquia siempre se coloca como primer espada no al que más sabe, sino al más viejo; yo ahora, en última instancia, no se cuál de los dos criterios emplearon.

Me da mucha satisfacción estar con mi muy querida amiga Guadalupe Rivera, con quien he compartido varias experiencias, la mayoría muy gratas en la vida. Ella es una mujer excepcional porque se ha formado y forjado un nombre propio, aun siendo hija de Lupe y de Diego, y por las dos razones y por los dos extremos ella es excepcional.

Lupe sabe de mi admiración por el gran papel que ha desarrollado al frente de este Instituto, que sigue manteniendo el “as” de la palabra Revolucionario, que por el decir de mis predecesores, ya no sabemos a cabalidad qué es lo que signifique.

Rendir homenaje no solamente significa conmemorar, rememorar, recordar, sino muchas veces, y ésta es la ocasión, quiere decir cotejar, establecer un balance y, por qué no decirlo, un ajuste de cuentas. Me acuerdo

- 
- \* Versión grabada de su participación oral.
  - \*\* Doctor en Derecho por la UNAM. Ex embajador de México en EU y ex secretario de Relaciones Exteriores. Actualmente forma parte del Grupo Nacional Mexicano de la Corte de Arbitraje Internacional de La Haya. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; recientemente fue nombrado miembro de la Comisión de Seguimiento y Verificación, Delegación Gubernamental, en el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas.

de una reunión diplomática, cuando yo era titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores, donde había varios embajadores de diferentes países y repúblicas que también se ostentaban revolucionarios. Estaban los representantes de la URSS, China y Cuba, y yo iba a cometer el error de comparar nuestra Revolución con la de aquellas naciones, porque la mexicana había sido primeriza, inclusive anterior a la de octubre de 1917 de la URSS. Pero afortunadamente me paré a tiempo, porque este tipo de comparaciones no son legítimas con relación a otros países, sino sólo con respecto a sí mismo. Ésa es la legítima y honesta cavilación que debemos realizar, y es en ese sentido que el México de 1997, en los aspectos político, económico, social o cultural, es quizá mejor al de 1917, o desde el punto de vista normativo, las 136 disposiciones que finalmente se firmaron y promulgaron el 5 de febrero de 1917, han sido mejoradas.

Ninguna de las dos fases de la Revolución, la de Madero en 1910 o la de Carranza en 1913, previeron o anticiparon la convocatoria a un Constituyente y a efectuar una nueva Revolución, ahora en el campo histórico. Las dos manifestaciones, un discurso de Carranza en Hermosillo, el 24 de septiembre de 1913, y un cable dirigido a su representante personal en Washington, lo que ahora llamaríamos embajador, el licenciado Arredondo, el 3 de febrero de 1915. Pero vamos a preguntarnos y a dividir a la Revolución armada de la desarmada. La primera cumplió con su cometido después de las derrotas ya infligidas a Díaz y luego a Huerta, cumpliendo con el mayor anhelo de una verdadera Revolución: el cambio no de hombres, propio de un golpe de Estado, sino la transformación de las instituciones.

La Revolución en su fase y en su aspecto armado cumplió, nos entregó, elaboró y aceptó una Constitución. Una Constitución progresista con una gran proyección social. Como nosotros, el enorme ejército de la Revolución desarmada, ¿hemos cumplido nuestro cometido?, ¿hemos estado a la altura de las circunstancias? Ya aquellos que olían a pólvora han desaparecido, pero los que hemos seguido, ¿cumplimos nuestra labor de exégesis y crítica?

### *¿Constitución reformada o Constitución nueva?*

Carranza y Rojas se inclinaban por una Constitución reformada y Medina por una nueva. Recuerden ustedes que el título oficial era y es: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma a la del 5 de febrero de 1857; o sea, la del 17 es una versión reformada de la de 1857, que a su vez reformó a la de 1824. En mi libro *El Pensamiento político del Constituyente de 1857*, señalo cómo Ponciano Arriaga junto con Zarco incorporaron una gran cantidad de las disposiciones de 1824.

Resulta un poco similar al caso de las muñecas rusas, en donde una muñeca va cubriendo a otra, a otra a otra, de tal forma que la Constitución de 1824 es restaurada en 1847 y reformada en 1857, y en 1917 se vuelve a reformar la de 1857. Así, por ejemplo, el federalismo, ahora llamado nuevo federalismo, tiene su espina dorsal y su antecesor más remoto en los trabajos de Ramos Arizpe y Fray Servando Teresa de Mier en 1824.

De este modo, en 1917 tenemos dos constituciones. Si pudiéramos con un cuchillo cortar, tendríamos casi limpiamente una Constitución liberal, obviamente la que presenta el 1 de diciembre de 1916 Carranza y de la que también surgió la social con motivo de una discusión sobre el artículo 5º del trabajo y el artículo 3º sobre educación, único acto, este último, al que asistió Carranza. En el artículo 5º, un modesto obrero llamado Victoria decía: “ya anotaron ustedes lo de las ocho horas de trabajo, pero falta a, b, c y d...” Entonces Cravioto y Múgica, Pastor Rouaix, Von Versen, entre otros, lanzaron una disposición que, siendo una garantía individual, se convirtió en todo un título sobre el trabajo y la previsión social. Así comenzó la segunda parte de la Constitución, donde aparecen todos los artículos como el 3º, el 5º, el 24, el 27, el 28, el 123 y el 130. Nuestra Carta Magna es una Constitución liberal y social. Lo que no es procedente es ignorarla porque se encuentra el liberalismo establecido en la Constitución de 1917, el liberalismo social. Tampoco se vale que una reciente administración adopte como su doctrina política y como su plataforma el liberalismo social, como si estuviera inventando realmente toda una doctrina nueva, ya establecida en la Constitución. Allí están las más puras esencias del liberalismo y las más avanzadas ideas progresistas de lo social.

### *¿Cuáles son las reformas en las diferentes constituciones?*

En los artículos relativos a modificaciones constitucionales, la Ley máxima de 1824 prescribía que la Constitución no podía reformarse sino hasta 1830 y sólo mediante dos asambleas consecutivas. Por su parte, el artículo 171 decía: “Jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución ni del Acta Constitutiva que establezcan la libertad e independencia de la Nación mexicana, su religión, forma de gobierno y libertad de imprenta”. Yo no sé cómo los compañeros de los medios de comunicación no se han percatado de que la libertad de imprenta viene desde la Constitución de 1824. Tan importante ha sido.

Así pues, eran incambiables la religión, la forma de gobierno, la división de los poderes supremos de la federación y la de los Estados. Sin embargo, con ese espíritu de contradicción que tenemos los mexicanos, Antonio López de Santa Anna cambió la forma de gobierno y estableció exactamente la opuesta, que es la centralista, para que luego viniera la Constitución de 1857 y se entrometiera en el muy difícil asunto de la religión.

Echeverría Álvarez, 38; José López Portillo, 33; Miguel de la Madrid Hurtado, 59, que constituye, hasta ahora, el récord máximo de reformas. Luego vino Salinas de Gortari con 51 y el actual presidente Ernesto Zedillo, quien lleva 28, pero la obra de Rives S. se refiere sólo hasta marzo de 1995, como ya mencioné antes. Hay que contar las reformas que vinieron después: las penales, la política y la de la doble nacionalidad.

### *¿Cuál fue la primera reforma?*

La primera reforma se hizo al artículo 73, en julio de 1921, para establecer las escuelas rurales.

### *¿Cuál es la última reforma?*

El 22 de agosto de 1996, reforma definitiva electoral, según se dice, y luego está la de la doble nacionalidad, lanzada el 20 de noviembre de 1996.

### *¿Cuáles son las disposiciones más modificadas?*

El artículo 73, sobre las funciones del Congreso, por supuesto, porque como estamos tratando de hacer un nuevo federalismo, pues démosle al Congreso mayores facultades para federalizarla. Luego, el 123, que, como ustedes saben, se refiere a la cuestión laboral; el 107 sobre el amparo y las reformas recientes que se hicieron a la Corte; el 74, el 79, el 89 y el 115, que tienen que ver con el amparo y la Comisión Permanente. De un total de 136 artículos ordinarios, 96 han sido modificados y 38 permanecen intactos. Y con esto último vamos a terminar con los números, que aunque monótonos resultan ilustrativos.

### *Las reformas comparativas entre la Constitución de 1857 y la de 1917*

Desde la Constitución de 1857, y estoy cubriendo el periodo de enero de 1861 a 1911, o sea, 50 años, hubo un total de 46 reformas. Si había en la Constitución un total de 128 artículos, de ellos fueron modificados 46. El

porcentaje es de 35.90, y no fueron modificados 82, o sea el 64.10 por ciento. La de 1917, si tomamos el periodo de 1917 a marzo de 1995, se ha cambiado un total de 343 veces.

## *La Constitución de los Estados Unidos de América*

En la Constitución americana hay sólo siete artículos, varias secciones y únicamente 26 enmiendas. Las diez primeras, como ustedes saben, se refieren a los derechos humanos. Aún cuando tomamos las instituciones, el federalismo, la separación de poderes y el presidencialismo de ellos, realmente nuestra idiosincrasia es muy diferente y la comparación no es totalmente equitativa.

Hombre por hombre, entre nuestros constituyentes de la Carta de 1824 nada más estaban Ramos Arizpe y Fray Servando Teresa de Mier y menciono a los dos bandos; en la de 1857, Arriaga, Mata y Zarco, y en la de 1917, Múgica, Jara, Colunga y Cravioto, que eran muy superiores a nuestros vecinos.

Entonces, ¿qué pasó? Lo que sucedió es que ellos hicieron una Constitución con dos elementos básicos: primero, sentido común; segundo, una interpretación, la más acuciosa, de su estructura económica, porque en Estados Unidos la Constitución no la hicieron sus grandes pensadores, sino los propietarios: los dueños de las grandes plantaciones del Sur, los industriales del Norte y los de la frontera. También tuvieron una labor maravillosa en la Corte, a partir de 1803. El caso *Marbory versus Madison* estableció, por un lado, que la Constitución era la Ley Suprema, y, por el otro (y ese fue el gran avance) señaló que el único y último intérprete de la Constitución es la Suprema Corte de Justicia.

Hay un dicho de Charles Evan Hues, quien fuera presidente de la Suprema Corte Americana, que señala que la Constitución de los Estados Unidos: “es lo que los jueces dicen que es”. En cambio, a nosotros nos faltó o nos falló la gran labor auxiliar constitucional, supletoria de la Suprema Corte. Esperemos que con las últimas reformas venga esa gran labor jurisprudencial y, sin necesidad de cambiar la Constitución, con la interpretación de nuestros jueces federales, once en total: diez hombres y una mujer, limpios y que ahora están sentados en la Corte, se mejore esta tan necesaria labor.

He escrito y expresado oralmente en diversas ocasiones las razones de este afán reformativo constitucional. A final de cuentas he llegado a la conclusión de que, sobre todo, son de carácter psicológico: la arraigada creencia de quienes elaboran esos cambios de señalar su trascendencia y asegurar su permanencia colocándolos en la Constitución. Todos ambicionamos dejar “huella” constitucional. Por mi parte, como lo describo más adelante, con un nuevo párrafo octavo adicional al artículo 27 constitucional, estableciendo la Zona Económica Exclusiva.

## *Las constantes reformas, ¿han mejorado la Constitución?*

Pues sí y no. Una de las medidas para evaluar si es o no procedente la reforma, consiste en su perdurabilidad, pero aún este criterio es engañoso. El 1 de septiembre de 1982, en el último informe del presidente José López Portillo, se estatizaron las instituciones de crédito. Tan sólo con un periodo presidencial intermedio, el de Miguel de la Madrid, en la subsecuente administración, la de Carlos Salinas de Gortari, se “desestatizaron”. Y ya que hablamos de Salinas de Gortari, durante su administración el artículo 41 fue cambiado tres veces, nada más.

La única justificación de peso, a mi juicio, es que las reformas, como la Constitución original que las sustenta, sean procedentes y sean un auténtico reflejo de la realidad política, social, económica y cultural del momento, pero que también se vean hacia el futuro, acatando nuestras disposiciones fundamentales.

Para terminar, quisiera buscar algunas características que deben tener las reformas. Ya se vio lo que se hizo en 24, con las dos asambleas. Manuel González Oropeza ya nos propone un original “candado”, el de la doble nacionalidad, pero yo creo que si propone eso al presidente en turno, aunque a Manuel no lo pueden remover, porque afortunadamente su puesto es irremovible ahora; pero, que si tuviera otro cargo y le presentara a un presidente un “candado” de esa naturaleza, el que acabaría con un “candado” sería el mismo Manuel González Oropeza.

Creo que debe haber tres características para que proceda la reforma: primero, que exista congruencia; segundo, que sea una aportación nueva o diferente; tercero, que haya perdurabilidad. Congruencia, ¿con qué? Con dos aspectos. Primero, con nuestros principios fundamentales, y aquí menciono a algunos de ellos: los derechos, las garantías individuales, la soberanía popular, la autodeterminación, la no intervención, la división de poderes, el amparo y la supremacía constitucional; pero también debe haber congruencia con los reclamos contemporáneos y las necesidades actuales. Es la doble congruencia y la doble conexión con lo que ha sido nuestra tradición y nuestros principios cupulares. En segundo lugar, la aparición o la aportación nueva o diferente. Algo positivo, progresista o de avanzada y, ¡por favor!, que no sea la moda sexenal. Finalmente, su perdurabilidad: que sea parte de la sustancia o del deseo de permanencia o trascendencia.

A mí me correspondió intervenir en la implantación de la Zona Económica Exclusiva o Mar Patrimonial, en el párrafo 8 del artículo 27 constitucional, y lo digo con todo orgullo por la cierta paternidad que tuve en este asunto, porque fue una congruencia con el principio de la soberanía, la autodeterminación y la no intervención. También porque era una aportación nueva o diferente. Era algo positivo que trascendería a la administración del presidente Echeverría y que, finalmente, perduraría. Esperamos que esa alacena, ese almacén que dimos de hasta 200 millas patrimoniales de mar, que son dos millones de kilómetros cuadrados, que esa comida del mañana para nuestros mexicanos, ningún presidente se atreva a suprimirla.

## *Reformas y pluripartidismo*

Entre otros beneficios yo sí creo en el pluripartidismo. Como ustedes saben, de acuerdo con el artículo 135, se requieren los dos tercios de los individuos presentes —y llamo la atención a estos— de los individuos presentes en el Congreso para que pueda aprobarse una reforma constitucional; además se necesita la mayoría probatoria de las legislaturas de los Estados.

Suponiendo que no faltó ningún representante de los partidos, los dos tercios son 334 diputados que tienen que estar presentes para votar. Como la última reforma indica que serán 300 diputados máximo los que pueda tener un partido, van a faltar 34, y necesaria e inexorablemente va a tener que contar el partido mayoritario, sea el PRI o cualquier otro, con la contribución, la aportación y el consenso de otro u otros. Esto es una medida muy sana porque se llama “parlamentarismo” y, también, “democracia”.

## *Las reformas y su cumplimiento*

¿Porqué dejamos de cumplir tanto con la Constitución? Yo creo que si cada vez que se violara la Constitución se tocara una campana, todos los mexicanos seríamos sordos, por lo cual la invitación, más que para reformarla, es para cumplirla.

Las violaciones no sólo son de la autoridad. Por ejemplo, en el caso del delito siniestro del secuestro, además de ser un ilícito infame, constituye también una violación a una libertad o a una garantía individual, puesto que se está privando de la libertad a otro. Cierto que todas las violaciones de las garantías individuales son, sobre todo, referidas a la autoridad, pero todos ustedes, todos nosotros, podemos cometer violaciones a las garantías individuales, como yo en este momento lo estoy haciendo, abusando de su paciencia que debería de estar también como garantía individual.

Finalmente y por último, ¿porqué no al cumplir los 18 años todos protestan guardar y hacer guardar la Constitución? O sea, cumplir y hacer cumplir, exigir y demandar contundentemente a todas las autoridades, incluyendo al Presidente de la República, que la cumplan. ¿Porqué no se hace esa protesta pública al cumplir los 18 años? ¿Porqué no protestamos guardar y hacer guardar la Constitución? Sea así o que la nación nos lo demande.

Muchas gracias.