

La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente

De Vega, Pedro (1985). Madrid: Tecnos.

El falseamiento de la Constitución y el fraude constitucional son dos prácticas de las que con fines políticos y personales se ha abusado y por las que se ha deformado el derecho constitucional. No obstante, aunque son unas rutinas constantes en la realidad jurídico-política, en México pocos son los trabajos que se refieren a dichos conceptos, los cuales han sido estudiados ampliamente por la doctrina francesa. Esta obra del doctor Pedro de Vega, académico ya retirado de la Universidad Complutense de Madrid, de quien tuve el honor de ser alumno, aborda al final de sus páginas los temas de mérito con excelente calidad y atinados ejemplos.

Ciro García Marín*

(Fragmento)

La doctrina francesa del Derecho público ha distinguido perfectamente dos conceptos que, bajo aparentes similitudes semánticas, encierran, no obstante, contenidos y significados diferentes. Por un lado, y bajo la expresión «falseamiento de la Constitución» (*faussement de la Constitution*), se alude al fenómeno en virtud del cual se otorga a ciertas normas constitucionales una interpretación y un sentido distintos de los que realmente tienen. Su tratamiento se

conectaría, en consecuencia, bien con lo que los alemanes llaman modificación no formal de la Constitución (*Verfassungswandlung*), bien con la simple transgresión de la misma (*Verfassungüberschreitung*). Por otro lado, y bajo la fórmula «fraude constitucional» (*fraude à la Constitution*), que es la que ahora nos interesa considerar, se entiende la utilización del procedimiento de reforma para, sin romper con el sistema de legalidad establecido, proceder a la creación

* Subdirector de Documentación y Promoción Editorial del Instituto Electoral del Estado de México. Es candidato a doctor en Derecho por el Programa de Estudios Superiores de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid, España.

de un nuevo régimen político y un ordenamiento constitucional diferente.¹ Su referencia es importante, porque ilustra con extraordinaria plasticidad sobre el significado, el valor y hasta la necesidad de reconocer límites implícitos materiales en cualquier operación de revisión del texto constitucional.

Lo que el fraude constitucional pone de manifiesto es el enfrentamiento y la confrontación, en determinadas circunstancias, entre la operación de la reforma, en cuanto actividad amparada por el sistema de legalidad, y el orden de valores y principios en que descansa el sistema de legitimidad. Que ese conflicto no constituye una mera hipótesis teórica, lo demuestra el hecho de la utilización que del ordenamiento constitucional establecido hicieron, tanto el nacional-socialismo alemán, como el fascismo italiano.

Tomando como ejemplo más significativo el del nacional-socialismo alemán (ya que el fascismo italiano operó con una constitución flexible, como era el todavía vigente Estatuto Albertino de 1848), es lo cierto que Hitler consiguió el poder, implantó la más execrable dictadura y aniquiló la estructura constitucional de la

República de Weimar, apelando a la propia legalidad de la Constitución de 1919. No importa discutir ahora el significado y el valor constitucional del artículo 48, por el que se autorizaba la legislación por ordenanzas y la supresión de ciertas garantías constitucionales, y cuyo empleo, a partir del 17 de julio de 1930, siendo Canciller Brüning, marca el comienzo del ocaso del sistema constitucional. Lo que interesa es dejar suficientemente claro que las leyes de Hitler de 24 de marzo de 1933, y las de 31 de enero de 1934, en las que se decreta la desaparición definitiva del ordenamiento constitucional de Weimar, se dictaron sin quebrantamiento formal de la legalidad. En efecto, conforme al artículo 76, la reforma constitucional, confiada al órgano legislativo, requería como procedimiento de agravación la mayoría de dos tercios de ambas cámaras. Mayoría hartamente satisfecha por la ley de plenos poderes de marzo de 1933, aprobada por unanimidad en el *Reichsrat*, y por el aplastante resultado de 441 votos contra 94 en *Reichstag*.²

Se llegó de este modo a la singular paradoja de la destrucción total de un sistema constitucional desde el ejercicio de su propia legalidad. Con lo cual, la pregunta inevitablemente

¹ Cfr. G. Liet-Veaux, «La fraude à la Constitution», en *Revue de Droit Public*, 1942, p. 116. Cfr. Burdeau, *Traité...*, op. cit., p. 266.

² Cfr. Burdeau, *Traité*, op. cit., p. 267. Elías Díaz, *De la maldad...*, op. cit., p. 65.

a responder no puede ser otra que la de: ¿puede el ordenamiento y la legalidad constitucional servir de cauce para su propia destrucción? O lo que es lo mismo: ¿cabe legalmente hablar de la existencia del golpe de Estado constitucional?

Quando no se admite ningún tipo de límites a la reforma, es evidente que el neutralismo axiológico y el indiferentismo ideológico que subyacentemente acompañan al concepto de Constitución, permiten considerar como legalmente válida cualquier operación de revisión, con tal de que se cumplan los trámites formalmente establecidos. Incluso el cambio de régimen político, y la destrucción de la Constitución material existente, podrían presentarse como fenómenos deducibles del ejercicio más estricto de la legalidad.

Quando, por el contrario, se entiende que el concepto de Constitución no es un concepto político y axiológicamente neutral y, en consecuencia, cualquier acción de reforma ha de verse limitada por el sistema de valores que el propio ordenamiento jurídico, en cuanto aparato formal, tiene la misión de proteger, la posibilidad de destrucción del Estado constitucional con el simple ejercicio de la legalidad se convierte en una hipótesis

irrealizable. Porque, una de dos: o cualquier reforma que se efectúe no afecta a los valores y principios legitimadores, que se consideran zonas exentas al poder de revisión, en cuyo caso no cabrá hablar de aniquilamiento de la Constitución ni del régimen político; o la reforma sobrepasa las esferas valorativas donde no entra su competencia, en cuyo supuesto lo que se produce es una violación pura y simple de la legalidad.

Se comprende ahora en toda su plenitud lo que decíamos al principio de este capítulo, cuando afirmábamos que la problemática de los límites hay que situarla más allá de la mera exégesis de las normas de Derecho positivo, por representar realmente el centro de referencia en el que la racionalidad del ordenamiento constitucional democrático se pone a prueba consigo misma. No reconocer ningún tipo de fronteras a la acción de reforma, en definitiva, equivaldría a consagrar y dar por bueno el fraude constitucional. A la inversa, reconocer la existencia de límites implícitos materiales, supone impedir que la legalidad del Estado constitucional democrático pueda emplearse como arma arrojada contra el mismo, hasta el punto de convertirla en instrumento legitimador del golpe de Estado.

Ciertamente se puede argüir que la generalidad, la abstracción y la falta de una enumeración precisa de los que hemos llamado límites implícitos materiales, a lo que conduce en realidad es a dejar reducida toda la actividad de reforma a una actividad simbólica. Como es claro, en la medida en que el concepto de límite material se amplía, las posibilidades de actuación sobre el sistema constitucional a través de la reforma, proporcionalmente, disminuyen. La opción, sin embargo, por la ampliación o la reducción de concepto de límite material, es una opción más ideológica que científica, que dependerá en todo caso del valor social y del sentido político que se otorgue al término Constitución. En países con tradición democrática y con sentimiento constitucional profundo, nada impedirá que la revisión constitucional cobre un significado notable y opere con gran amplitud. Es el caso de Estados Unidos de Norteamérica. Lo que se explica, entre otros motivos, porque a través de la reforma no se ha intentado nunca eliminar los principios democráticos y liberales legitimadores del sistema.

Contrariamente, en los países de vida democrática precaria, y con escaso sentimiento constitucional, donde el ordenamiento fundamental está siempre amenazado de verse sometido a interpretaciones arbitrarias e interesadas, no tendrá por qué causar extrañeza que la institución de la reforma se restrinja al máximo en su operatividad y se contemple con recelo. Lo que no significa que se paralice la historia y la Constitución se entienda como algo inmutable. Al contrario, frente al poder de reforma, lo que se coloca entonces es la idea de poder constituyente. No deja de ser esclarecedor a este respecto que, frente al proceso revolucionario y constitucional americano, surgido en una sociedad sin graves conflictos ideológicos, y caracterizado por la idea de estabilidad y por la apelación a la reforma constitucional, el proceso revolucionario francés, que operó en un marco de confrontaciones históricas profundas, se singularizara, no por la continuidad constitucional, sino por la actuación permanente del poder constituyente, dando lugar a la sucesión vertiginosa de unas Constituciones tras otras (pp. 291-296).