

CAPÍTULO IV

LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917 EN SU CENTENARIO. UNA REFLEXIÓN A PROPÓSITO DE REFORMAS, TEXTOS, MODELOS Y CULTURAS CONSTITUCIONALES

La Constitución mexicana de 1917 es una de las más antiguas del mundo y lo es porque ha tenido la capacidad de reformarse, porque se ha ido adecuando a la realidad; y si no lo hubiera hecho así, le hubiera quedado muy estrecha a esa realidad y ésta la hubiera hecho añicos”.

Jorge CARPIZO³⁶³

La excesiva manipulación del texto constitucional ha dificultado que el efecto prescriptivo de sus disposiciones se asiente realmente como guía de los comportamientos sociales. Existe un sentimiento de transitoriedad en torno a los tópicos constitucionales que no favorece la interiorización a nivel social de los valores organizativos que proyecta la carta.

Martín DÍAZ Y DÍAZ³⁶⁴

I. PLANTEAMIENTO

El 5 de febrero de 2017, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cumplió cien años de su promulgación.³⁶⁵ Ese aniversario simbólico

³⁶³ Carpizo (1999, 86).

³⁶⁴ Díaz y Díaz (1999, 184).

³⁶⁵ El 1º de mayo de 2017 se cumplió el centenario de su entrada en vigor.

subraya su condición de una las constituciones más longevas del planeta, apenas superada en duración por la Constitución Federal de los Estados Unidos (1787) y algunas pocas más, pues la gran mayoría de las constituciones vigentes en el mundo al momento actual, incluyendo a casi todas las iberoamericanas, son posteriores a la Segunda Guerra Mundial (1945) y al fin de la Guerra Fría (1989).

Si bien conserva los lineamientos esenciales del orden constitucional establecido en 1917 (aunque esta opinión no es pacífica), el texto vigente de la Constitución mexicana se distingue significativamente del texto aprobado entonces. Más de 700 cambios, entre reformas y adiciones,³⁶⁶ han alterado sustancialmente su contenido. Además de plasmar el ideario y los proyectos de los gobernantes en turno, los cambios han contribuido a actualizar el texto constitucional al incorporar nuevos derechos y nuevas instituciones, reequilibrando, en conjunto, las relaciones de poder anteriormente sometidas a la hegemonía indiscutida del Presidente de la República. En particular, la mayoría de las reformas y adiciones han sido consecuencia de la llamada “transición democrática”, es decir, del proceso de cambio político iniciado a fines de los años setenta e intensificado a partir de los noventa, por el cual México transitó paulatinamente hacia una democracia electoral que se encuentra en tránsito de consolidación.³⁶⁷

Sin embargo, los constantes cambios a la Constitución han tenido por resultado un texto cada vez extenso y desordenado. El Constituyente de 1916-1917 aprobó un documento que ya era bastante más extenso que el original de 1857, con un total aproximado de 21 mil palabras. Al cumplirse el centenario de su promulgación, el texto de la Constitución mexicana se aproximaba a las 68 mil palabras de extensión, es decir, más de tres veces la de 1917.³⁶⁸ Si bien en algún momento se pensó que el ritmo de las reformas constitucionales podría disminuir con la nueva pluralidad política —pues la prohibición de alcanzar más del 60 por ciento de la representación en

³⁶⁶ Se contabiliza como *un* solo cambio las modificaciones a *un* artículo contenidas en *un* decreto de reforma al texto constitucional, incluyendo los artículos transitorios. Es el mismo modo de cálculo que utiliza la página Web de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. <<http://www.diputados.gob.mx>>. Hasta el 5 de febrero de 2017, la Constitución de 1917 había sido reformada mediante 230 decretos, con un total de 701 cambios a su articulado.

³⁶⁷ La bibliografía sobre la “transición democrática” mexicana es ya inabarcable y muy diversa en sus visiones e interpretaciones. Una visión que centra en la arena electoral el proceso de cambio político es la que se ofrece en Becerra, Salazar y Woldenberg (2005).

³⁶⁸ Este número no contabiliza como parte del texto constitucional los artículos transitorios de los decretos de reforma constitucional, los cuales se han convertido en todo un cuerpo paralelo de regulación constitucional.

las cámaras del Congreso de la Unión impide que un solo partido político apruebe las reformas a la Constitución como sucedía anteriormente (dejamos de lado, por lo pronto, la cuestión de su aprobación por la mayoría de las 32 legislaturas locales)—, lo cierto es que ese ritmo se ha intensificado en los últimos años, al grado de que se habla ya de un “hiperreformismo constitucional”.³⁶⁹ Y prácticamente cada una de esas reformas ha incrementado la longitud del texto constitucional, incluyendo numerosos detalles reglamentarios como, por ejemplo, el número de minutos de tiempo de emisión al día a que tienen derecho los partidos políticos y sus candidatos en radio y televisión en sus campañas políticas y electorales (artículo 41).

El periodo de gobierno del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) ha sido, hasta ahora, el más prolífico en este sentido: 25 decretos de reforma y 149 artículos reformados hasta el 5 de febrero de 2017, lo que equivale aproximadamente al 21 por ciento de todas las reformas aprobadas desde 1921 hasta esa fecha.³⁷⁰ Le sigue el periodo del presidente Felipe Calderón (2006-2012), con 38 decretos de reforma, 110 modificaciones a artículos constitucionales y un quince por ciento del total de las reformas. En un periodo de algo más de diez años, entonces, la ley fundamental mexicana experimentó más de un tercio de todos los cambios habidos en su centenaria existencia.

De acuerdo con la doctrina tradicional, nuestra Constitución es rígida por lo que se refiere al procedimiento especial que se exige para reformarla o adicionarla, así como a los órganos que intervienen en él (artículo 135), pero no lo es en los hechos, por la facilidad y la rapidez con las que se modifica su texto. Desde este punto de vista, existen varias leyes federales ordinarias que son más “rígidas” que la propia Constitución, pues no han sufrido ninguna reforma desde su entrada en vigor, como es el caso de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México (1945).

En vista de lo anterior, esto es, tanto por razones de técnica constitucional como por motivos esencialmente políticos, se debate en México, desde hace varios años, la necesidad de promulgar una nueva Constitución. Desde fines de los años noventa se dio un intenso debate entre los constitucio-

³⁶⁹ Sobre este concepto puede verse Pou Giménez (2018).

³⁷⁰ En los tiempos del presidencialismo, la mayoría de las iniciativas de reforma constitucional provenían de la Presidencia de la República, y no hay duda de que entonces no se aprobaba ninguna reforma constitucional que no contara con el consentimiento presidencial. Llegó haber reformas aprobadas por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados que no se promulgaron ni se publicaron por un cambio de opinión presidencial de última hora. En la actualidad, si bien el Presidente ya no es el único iniciador del procedimiento de reforma constitucional, sí sigue siendo un actor principal en este sentido.

nalistas mexicanos, algunos de los cuales se pronunciaron a favor de expedir una nueva Constitución, mientras que otros argumentaron que no existían las condiciones que permitieran o justificaran la convocatoria a un Congreso Constituyente. Sin embargo, ambos grupos estarían de acuerdo en que el cambio político en México ha propiciado el reavivamiento de las funciones normativas de la Constitución, de modo que puede hablarse, al menos, de una “nueva constitucionalidad”,³⁷¹ e igualmente suscribirían la idea de que la Constitución vigente todavía no ha incorporado todos los cambios que serían necesarios y deseables. Pero tanto para quienes se oponen a una nueva Constitución como para quienes están a favor de ella, se suscita, aunque con intensidad diferente, el problema de la dinámica desbocada de la reforma constitucional.

El presente ensayo se propone, primero, elaborar un diagnóstico de la reforma al texto de la Constitución mexicana en el marco de su centenario, subrayando algunas de las distorsiones que este procedimiento ha provocado tanto como las razones que explican la frecuencia de los cambios constitucionales. En segundo lugar, al descartar la conveniencia o la viabilidad de un proceso constituyente, examina una alternativa distinta a la aprobación de una nueva Constitución: la reordenación y consolidación del texto actual.³⁷² En tercer término, pretende situar esta problemática en el marco teórico y conceptual de la llamada “cultura constitucional”, es decir, el conjunto de percepciones, actitudes y opiniones sociales que se refieren al significado, funciones e importancia de la Constitución en la sociedad, así como de los llamados “modelos constitucionales”, en tanto concepciones teóricas e ideológicas subyacentes al diseño y elaboración de un texto constitucional.

El objetivo último no es el de insistir en los aspectos particulares —y algunos dirían: casi patológicos— que ha asumido la reforma constitucional en México, sino hacer una aportación al debate de los constitucionalistas mexicanos sobre la Constitución de 1917 en el año de celebración de su centenario, pero también a las discusiones actuales de los constitucionalis-

³⁷¹ Véanse los diversos ensayos reunidos en el volumen *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, 1999, así como en *El significado actual de la Constitución*, México, UNAM, 1999.

³⁷² Para ello, el derecho comparado ofrece interesantes ejemplos recientes, como el de Suiza (1999-2000), que por razones de espacio no serán examinados en este trabajo. Ver, por ejemplo, Koller y Biaggini (2002-2003). De acuerdo con el mandato impartido por el Parlamento al gobierno federal suizo en 1987, la propuesta de una nueva Constitución tendría el propósito de actualizar el texto constitucional en los siguientes términos: “El Proyecto pondrá al día el Derecho constitucional vigente, escrito y no escrito, lo presentará de manera comprensible, lo ordenará sistemáticamente y unificará el lenguaje y la densidad normativa de los preceptos individualizados” (p. 612).

tas iberoamericanos en torno a los “nuevos modelos” de Constitución, la “identidad” y la “cultura” constitucionales.³⁷³ Para ello hay que preguntarse: ¿qué relación hay entre el texto de la Constitución y la cultura constitucional? ¿Hasta qué punto el desconocimiento del texto constitucional por parte de la población podría justificar su reordenación y consolidación? ¿Es la proliferación de las reformas constitucionales una manifestación de la insatisfacción y las expectativas reformistas de los ciudadanos? ¿Hay alguna correlación entre la extensión del texto constitucional y los modelos de Constitución subyacentes al mismo? ¿Es deseable y posible la moderación del ritmo de cambios constitucionales en nuestro país?

Los apartados tercero y cuarto de este trabajo tratarán de abordar y responder estas preguntas, primero, a través del examen del impacto de los modelos de Constitución en la extensión y características de los textos constitucionales y, en segundo lugar, recurriendo a algunos resultados de las tres encuestas nacionales de cultura constitucional que se han levantado en México (2003, 2011 y 2016), comparándolos con los de encuestas similares en Argentina (2005) y Costa Rica (2009).

El apartado de conclusiones retomará la propuesta central del ensayo —la reordenación y consolidación del texto de la Constitución de 1917— a la luz del análisis desarrollado en los dos apartados anteriores. El resultado principal de esta reflexión sugiere que la cultura y los modelos constitucionales vigentes favorecen una dinámica intensa de reformas a la Constitución, así como de textos constitucionales cada vez más extensos, pero que la promulgación de un texto reordenado y consolidado podría contribuir a elevar el conocimiento y la identificación de los ciudadanos con su Constitución, con posibles consecuencias, igualmente positivas, para la legitimidad y eficacia del orden jurídico en su conjunto. Estructuralmente, el efecto podría radicar en una mayor diferenciación entre derecho y política, un mayor grado de complejidad y autonomía en sus interrelaciones, así como el reconocimiento de mayor independencia y peso a la justicia constitucional.

II. DIAGNÓSTICO

Aunque el tema de la reforma constitucional ha sido objeto recurrente de análisis por los constitucionalistas mexicanos, la dinámica de los cambios al texto constitucional ha sido tal que no existe todavía un tratamiento completo

³⁷³ Ver, por ejemplo, Serna de la Garza (2009) y Salazar Ugarte (2013c).

de esta problemática,³⁷⁴ y mucho menos desde el punto de vista de la cultura y la identidad nacionales. Por tanto, en este apartado se ofrecerá un análisis muy sintético e impresionista para ilustrar algunas de las cuestiones apuntadas en el apartado introductorio.

1. *Las reformas constitucionales 1921-2017*

El siguiente cuadro resume el número de cambios al texto de la Constitución de 1917 por periodo de gobierno sexenal federal, desde 1921 hasta el 5 de febrero de 2017.³⁷⁵ La tabla refleja también el porcentaje relativo de los cambios por periodo de gobierno, el número de decretos expedidos en cada uno de ellos y, por último, la extensión en palabras del texto constitucional al final de cada uno de dichos periodos, a partir de 1970:

³⁷⁴ Existen varios trabajos importantes sobre la problemática de la reforma constitucional en México. Aquí citamos algunos de ellos: Valadés (1987); el ensayo principal que da título al libro plantea una clasificación de las reformas en cinco tipos: innovadoras; actualizadoras del texto; actualizadoras de una institución; explicativas, y correctivas, 21 y ss.); Madrazo (1994), Carbonell (1998), Cárdenas Gracia (2005), Rives Sánchez (2010), Pino Muñoz (2010), Carpizo (2011b). Véanse también los ensayos reunidos en Serna de la Garza y De los Santos Olivo (2018).

³⁷⁵ Para un análisis cuantitativo más completo de la dinámica de la reforma constitucional, véase Casar y Marván (2014). Estos autores sostienen que, en un contexto comparado, el caso mexicano no es excepcional, ni en lo que se refiere a la frecuencia de la reforma constitucional, ni en lo relativo a la extensión del texto constitucional, pues existen constituciones mucho más extensas, como la de la India, con más de 95 mil palabras.

Conviene agregar que así como la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787 es conocida por su texto relativamente breve (incluidas sus 27 enmiendas), que no rebasa las 8 mil palabras, las constituciones de los estados en ese país se caracterizan por su reemplazo o reforma frecuente, así como por la prolíferidad de sus disposiciones, que apenas se distinguen de la legislación ordinaria. La Constitución del Estado de Louisiana, por ejemplo, llegó a tener 250 mil palabras en 1921, antes de su reemplazo completo en 1974. Véase Tarr (2009, 13 y ss.). La marca parece tenerla actualmente la (sexta) Constitución del Estado de Alabama, de 1901, con más de trescientas mil palabras de extensión. Véase “Constitution of Alabama”, en <http://en.wikisource/wiki/Constitution_of_Alabama> (visita del 25 de mayo de 2016).

Sobre la frecuencia de la promulgación de nuevas constituciones y su reforma en América Latina, Véase Negretto (2013, 17 y ss.). Negretto contabiliza casi 200 constituciones en 18 países de América Latina desde la independencia, es decir, en promedio algo más de 10 constituciones por cada uno; las reformas también han sido frecuentes, con un promedio de casi 8 decretos de reforma entre 1978 y 2008 (p. 21), pero solamente cuatro países (Costa Rica, México, Panamá y Uruguay) no han aprobado una nueva Constitución en el periodo 1978-2013.

Cuadro 4.1
REFORMAS CONSTITUCIONALES POR PERÍODO DE GOBIERNO
(1921-5 DE FEBRERO DE 2017)

<i>Presidente</i>	<i>Periodo</i>	<i>Reformas</i>	<i>(%)</i>	<i>Decretos</i>	<i>Extensión (palabras)</i>	<i>Diferencia (palabras)</i>
Álvaro Obregón	1920-1924	8	1.1	2		
Plutarco Elías Calles	1924-1928	18	2.6	5		
Emilio Portes Gil						
Pascual Ortiz Rubio	1928-1934	28	4.0	12		
Abelardo Rodríguez						
Lázaro Cárdenas	1934-1940	15	2.1	10		
Manuel Ávila Camacho	1940-1946	18	2.6	10		
Miguel Alemán	1946-1952	20	2.8	13		
Adolfo Ruiz Cortines	1952-1958	2	0.3	1		
Adolfo López Mateos	1958-1964	11	1.6	9		
Gustavo Díaz Ordaz	1964-1970	19	2.7	8	27 638	
Luis Echeverría	1970-1976	40	5.7	14	28 532	+ 864
José López Portillo	1976-1982	34	4.9	14	29 938	+ 1 406
Miguel de la Madrid	1982-1988	66	9.4	19	34 916	+ 4 978
Carlos Salinas de Gortari	1988-1994	55	7.8	15	36 856	+ 1 940
Ernesto Zedillo	1994-2000	77	11.0	18	42 802	+ 5 946
Vicente Fox	2000-2006	31	4.4	17	45 365	+ 2 653
Felipe Calderón	2006-2012	110	15.7	38	54 815	+ 9 450
Enrique Peña Nieto	2012-5 febrero 2017	149	21.3	25	65 642	+ 10 827
Total		701	100.0	230		

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión: <<http://www.diputados.gob.mx>>.

NOTA: Los períodos de gobierno sexenal comienzan el 1º de diciembre del primer año y concluyen el 30 de noviembre del segundo. La columna sobre “extensión” se refiere a la extensión del texto constitucional, medido en palabras, al final del periodo correspondiente y no incluye el preámbulo ni los artículos transitorios.

Como puede observarse fácilmente, el ritmo de las reformas se acelera considerablemente en los últimos períodos de gobierno.³⁷⁶ Pero las reformas no sólo han sido extraordinarias en sentido cuantitativo, sino también cualitativo. Al respecto, el parteaguas lo podemos situar en el año de 1982, con el comienzo del gobierno del presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), pues en esa fecha se inicia un proceso de reformas, que dura hasta nuestros días, en el que hay una renovación importante de las instituciones existentes y la creación de otras muchas, como los llamados “organismos constitucionales autónomos”, que modernizan y actualizan nuestro ordenamiento constitucional.

En términos generales, los cambios han apuntado al fortalecimiento de los poderes Legislativo y Judicial frente al Poder Ejecutivo federal, de los derechos de los ciudadanos y de los medios para su defensa, así como de los mecanismos de rendición de cuentas del gobierno y de responsabilidad de los servidores públicos.³⁷⁷ También podemos mencionar la creación, a nivel constitucional, de numerosos “sistemas nacionales”, como el Sistema Nacional de Seguridad Pública o el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, algunos de los cuales son coordinados por los organismos autónomos establecidos con tal propósito.

Los cambios han sido de gran alcance, y ello ha dado una nueva dinámica al orden constitucional en su conjunto, pues muchas de estas modifi-

³⁷⁶ Conviene agregar que las reformas aprobadas y publicadas no constituyen más que una fracción muy reducida del total de iniciativas de modificación constitucional presentadas en las cámaras del Congreso de la Unión. Casar y Marván contabilizan, para el periodo 1997-2012 (en que ningún partido gozó de mayoría en el Congreso de la Unión), 2 mil 470 iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados y 933 en la de Senadores. De ese número se aprobó un 10 a 12 por ciento. Del total de 26 iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal durante el mismo periodo se aprobó el 54 por ciento, quedando pendientes el 35 por ciento y siendo desechadas sólo el 12 por ciento. Véase Casar y Marván (2014, 33).

Podríamos decir entonces que las iniciativas de reforma constitucional están sometidas a un proceso darwinista de variación y selección, el cual permite suponer que se aprueban finalmente las mejores iniciativas o una combinación de las más viables políticamente. Una característica de algunas reformas complejas de los últimos años (como la reforma política de 2012) es que ya no provienen de una iniciativa única, sino de la combinación de varias iniciativas, provenientes de fuerzas y actores políticos diversos.

³⁷⁷ Véase un panorama en Carpizo *et al.* (2012).

Una dinámica similar se advierte en relación con las constituciones de los estados de la República, las cuales en ocasiones incorporan (voluntaria o mandatoriamente) los cambios a la Constitución federal, y en ocasiones también se adelantan a las modificaciones nacionales. Varios estados han procedido en años recientes a realizar una reforma integral de sus constituciones, entre las que destaca la Constitución veracruzana de 2000. De entre una doctrina cada vez más abundante sobre el constitucionalismo local, véase Cienfuegos Salgado, David, “La reforma constitucional local”, en Cienfuegos Salgado (2006).

caciones han tenido también efectos directos e indirectos sobre los órdenes jurídicos de estados y municipios. Más aún, después de 1982 se modificaron también algunos de los principios supuestamente “intocables” de la Revolución Mexicana incorporados en la Constitución (educación, relaciones entre el Estado y las iglesias, reforma agraria y propiedad de la tierra). Podría decirse incluso que un diseño institucional “nuevo”, más complejo y moderno, se introdujo y se superpuso sobre el modelo institucional que se construyó en las décadas posteriores a la Revolución. Al menos en algunos aspectos, ambos diseños institucionales siguen coexistiendo dentro de la misma Constitución.³⁷⁸

2. *Defectos y deformaciones del texto constitucional*

En este apartado mencionaremos, sin ningún afán sistemático o exhaustivo, algunos de los defectos y deformaciones que el continuo proceso de reforma ha introducido en el texto constitucional.

Las reformas han provocado un notable desorden y falta de técnica y sistemática en los temas regulados en los diversos artículos constitucionales.³⁷⁹ Como señala Mauro Arturo Rivera León: “Una Constitución debe ser sistemática... En la teoría constitucional, tal sistematicidad se ve reflejada en el ensamble natural de sus conceptos, en la coherencia de sus contenidos, en la complementariedad de sus conceptos”.³⁸⁰ Pero precisamente es lo que no encontramos en el texto constitucional vigente.

El desorden, la falta de técnica y de sistemática se refleja en diversos aspectos como los siguientes:

- *Presencia de disposiciones duplicadas*: por ejemplo, entre los requisitos para ocupar diversos cargos públicos se reitera el de no ser ministro de algún culto religioso, cuando el texto del artículo 130 ya esta-

³⁷⁸ Véase Díaz y Díaz (1999), González y Caballero Juárez (2002).

³⁷⁹ Así también Salazar Ugarte (2013b, 100), quien señala la presencia de proyectos e instituciones contradictorios en la Constitución, que ejemplifica con la reforma de junio de 2008, la cual introdujo un sistema penal acusatorio y garantista, el cual convive con un régimen especial y excepcional para la delincuencia organizada. Técnicamente, este no es un defecto del texto constitucional, sino consecuencia de las negociaciones políticas que dieron origen a esta reforma. El difícil problema para el aplicador es lograr una interpretación armónica de la Constitución en todas sus partes.

³⁸⁰ Rivera León (2018, 418). Rivera León señala también que en realidad la Constitución es un sistema que contiene otros sistemas, como el federalismo, los derechos humanos o las responsabilidades administrativas de los servidores públicos. En nuestra Constitución se presenta la falta de sistema en los dos niveles, pues están interrelacionados.

blece, de modo general, que los ministros de los cultos religiosos no pueden ocupar cargos públicos o de elección popular, a menos que se retiren de su ministerio con una anticipación de al menos cinco años. Otro ejemplo sería el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, que es regulado como facultad del Senado de la República (artículo 76, fracción VIII) y del Presidente de la República (artículo 89, fracción XVIII), así como en el capítulo relativo al Poder Judicial (artículos 96 y 98). Es claro que bastaría una sola norma y el conocimiento sistemático del texto constitucional para resolver ambos casos; sin embargo, la reiteración podría explicarse no sólo por razones de falta de sistema en la reforma constitucional, sino por motivos de tipo histórico y de consideración hacia la regulación propia de cada uno de los poderes.

- *Uso inconsistente de la terminología y de la numeración:* en este rubro puede mencionarse, por ejemplo, que el texto de la Constitución utiliza tanto el concepto de “derechos humanos” (en el artículo 1º) como el de “derechos fundamentales” (en el artículo 18, ya corregido, y el artículo 20, apartado A, fracción IX), aunque no son equivalentes.³⁸¹ Del mismo modo, podemos contrastar la terminología avanzada en materia de derechos humanos que emplea el artículo 1º a partir de la reforma de junio de 2011, con la regulación de muchos de los derechos consagrados en el Título Primero, la cual sigue utilizando expresiones procedentes del siglo XIX y de comienzos del XX. Un ejemplo de ello son los artículos 6º y 7º, relativos a la libertades de expresión y de imprenta, a las que ahora se ha agregado la referencia a las tecnologías de la información y la comunicación. En cuanto al segundo defecto (numeración), se refiere al uso inconsistente o irregular de la división del texto en artículos, apartados, fracciones e incisos, como lo demuestra José María Soberanes Díez.³⁸²
- *Disparidad en el alcance y profundidad de la regulación:* un defecto notorio en el texto constitucional es la inconsistencia, por exceso o por

³⁸¹ Recientemente, estos dos conceptos coexistían todavía con el tradicional de “garantías individuales”, que dejó de ser apropiado, porque en la doctrina contemporánea el concepto de “garantía” es aplicable a los instrumentos, principalmente procesales, que aseguran la vigencia de los derechos, no a la medida en que éstos se reconocen. La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 cambió la denominación del Capítulo I del Título Primero de la Constitución a “De los Derechos Humanos y sus Garantías”. Si bien puede decirse que en ese capítulo hay algunas “garantías” de los derechos, considerando como tales a algunos organismos encargados de su protección y promoción, la reforma no eliminó del todo la ambigüedad apuntada.

³⁸² Soberanes Díez (2018, 519 y ss.).

defecto, en la regulación de las instituciones, incluso de naturaleza semejante. Podemos encontrar diferencias notables de alcance y profundidad en la regulación de los llamados “organismos constitucionales autónomos” (por ejemplo, compárese la regulación escueta del Banco de México, con la muy extensa del nuevo Instituto Federal de Telecomunicaciones, ambas en el artículo 28), pero también en la de las distintas ramas jurisdiccionales previstas en la Constitución. Mientras que la composición, competencias y funciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ocupan todo un artículo (el artículo 99), cuya extensión supera las mil palabras, la reglamentación de la justicia laboral (artículo 123, apartado A) y la militar (artículo 13) abarcan sólo unas cuantas líneas. Esto no es sino el reflejo de los distintos momentos en que se introdujeron las disposiciones respectivas: las Juntas de Conciliación y Arbitraje son una creación del Constituyente de 1917; la disposición relativa a los tribunales militares proviene tanto de la Constitución de 1857 como del texto original de 1917, mientras que el artículo 99 vigente es producto de las reformas —consensuadas entre los partidos políticos nacionales— de 1996, 2007 y 2014.

- *Desorden y falta de sistema en la materia regulada en los artículos constitucionales:* Idealmente, cada artículo constitucional tendría que abordar de manera ordenada y completa la regulación de algún tema. Si bien en cada reforma se ha procurado incorporar las adiciones en artículos afines, el conjunto de las modificaciones no respeta tal lógica, de modo que, así como hay artículos que agrupan temas dispares (por ejemplo, el artículo 94 sobre la integración del Poder Judicial de la Federación), hay otros que disgregan temas comunes que podrían agruparse en un solo artículo (por ejemplo, el artículo 57, relativo a los suplentes de los senadores, con una extensión de dos líneas, podría incorporarse al 56, que se refiere a la composición del Senado). Hay que insistir en que este defecto es resultado del *cúmulo* de las modificaciones hechas hasta la fecha, en ninguna de las cuales se ha tomado la decisión de hacer una *revisión integral* del texto constitucional. Para dar dos ejemplos más de este problema: el artículo 41 es ahora el artículo más extenso de la Constitución, con más de cuatro mil palabras, y contiene al menos tres materias que deberían regularse en disposiciones distintas: las elecciones y las campañas electorales, los institutos electorales, y el régimen constitucional de los partidos políticos. El segundo ejemplo es el del artículo 18, que

regula el régimen penitenciario, pero al cual se agregó la reglamentación del sistema de justicia para adolescentes, el que justamente pretende evitar que este grupo de la población entre en contacto con el sistema penal. En este último caso, no se intentó siquiera separar ambos ámbitos temáticos en apartados distintos.³⁸³

- *Deficiente ubicación de las disposiciones constitucionales*: un defecto notorio del texto constitucional es la presencia de disposiciones que no sólo se encuentran mal ubicadas dentro de un artículo o una fracción, sino también en el capítulo o inclusive el título que se les ha asignado. Este problema es particularmente notorio en el Título Primero, Capítulo I, que contiene la declaración de los derechos reconocidos por la Constitución, pero a la cual se ha agregado la regulación de la mayoría de los llamados “organismos constitucionales autónomos”: el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; el Instituto Nacional de Estadística y Geografía; el Banco de México; la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Aunque algunos de estos organismos se conciben como “garantes”, protectores o promotores de ciertos derechos humanos, ello no es razón suficiente para incluirlos en la tradicional “parte dogmática” de la Constitución, que ha quedado desfigurada en su carácter de “declaración de derechos humanos”. Otro ejemplo es el artículo 102 constitucional, en el cual se regulan actualmente la Fiscalía General de la República y el Ministerio Público de la Federación (apartado A), así como a los organismos protectores de los derechos humanos (apartado B); ninguno de ambos apartados, pero sobre todo el primero, tendría que estar ubicado en el capítulo correspondiente al Poder Judicial de la Federación. En el caso del Fiscal (antes Procurador) General de la República, la razón de tal ubicación es histórica: dicho funcionario formó parte del Poder Judicial durante todo el siglo XIX, pero una reforma de 1900 lo trasladó al Ejecutivo, según el modelo francés. La Constitución de 1917 no corrigió el error. En cuanto a los organismos protectores de los derechos humanos, por tratarse de instituciones quasi-jurisdiccionales

³⁸³ A este defecto, Rivera León (2018, 420 y ss.) lo llama “asistemática material” y consiste en la heterogeneidad de las materias abordadas en un capítulo o artículo de la Constitución, y distingue entre “asistemática material pura”, relativa al contenido concreto de un precepto, y la “asistemática material por ubicación”, que se refiere a la falta de sistema por la ubicación deficiente de los preceptos, lo que abordamos en el siguiente párrafo.

con funciones afines a las judiciales, quedan mejor ubicadas en este artículo, pero la ubicación dista de ser la óptima.

- *Errores en la actualización del texto:* los cambios al texto constitucional no han tenido siempre el cuidado de actualizar de manera transversal todas las disposiciones relevantes. En este caso, quizá no se trate de errores con consecuencias de peso, pero son indicadores del descuido en el proceso de reforma constitucional. El ejemplo más reciente se produjo con la transformación constitucional del Distrito Federal en Ciudad de México a inicios de 2016. Ello implicó la modificación puntual de un número importante de artículos de la Constitución, pero quedaron seis menciones al Distrito Federal en diversas disposiciones: los artículos 26, apartado B, 6º párrafo, 73, fracción VIII, incisos 2º y 3º y fracción XXIX-W (relativas a las facultades del Congreso de la Unión en materia de deuda pública y responsabilidad hacendaria de las entidades federativas, respectivamente), 79, fracción IV (sobre promoción de responsabilidades de servidores públicos por la Auditoría Superior de la Federación) y 109, fracción III (sobre los órganos de control interno de los entes públicos). Aunque no se puede afirmar que en todos estos casos se trate de un descuido, un eventual error queda cubierto por un artículo transitorio de la reforma aludida, en el sentido de que cualquier mención en la Constitución y las leyes al Distrito Federal se entenderá hecha a la Ciudad de México (mejor hubiera sido recorrer el camino inverso, para evitar una nueva modificación del texto constitucional). Así, pues, en el papel al menos, el Distrito Federal no ha desaparecido de nuestra Constitución.
- *Artículos reglamentarios:* quizá el problema más evidente del texto constitucional sea el incremento constante en su extensión, como se ha documentado en el apartado anterior, alcanzando muchos de sus artículos las dimensiones de disposiciones propiamente reglamentarias.³⁸⁴ En este sentido podemos mencionar como especialmente notorios, pero no únicos, los siguientes artículos: 2º (derechos de los pueblos indígenas), 3º (educación), 16 (garantías de legalidad), 20 (proceso penal), 27 (dominio de la Nación sobre los recursos naturales y propiedad agraria), 28 (banca central, sectores estratégicos de la economía, competencia económica y telecomunicaciones), 41 (par-

³⁸⁴ A este defecto Rivera León (2018, 423) lo denomina “asistematicidad jerárquica”, la cual no afecta al texto en concreto de la Constitución, sino que trasciende al sistema jurídico en su conjunto, al privarlo de una “adecuada distribución normativa” y al invadir, en cierto modo, “el ámbito competencial propio de las leyes secundarias e incluso de los reglamentos”.

tidos políticos, instituciones y procesos electorales), 79 (fiscalización superior de la Federación), 99 (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), 105 (controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad), 107 (juicio de amparo), 115 (municipios), 116 (organización de los Estados), 122 (régimen constitucional de Ciudad de México) y 123 (derechos de los trabajadores). Estos últimos artículos parecen contener verdaderos *programas de gobierno* y diseñar auténticas *políticas públicas*, más que meramente establecer los lineamientos constitucionales esenciales que hacen posibles a unos y otras, por lo que no es sorprendente que, al cambiar o ampliarse las prioridades políticas, se volviera necesaria la reforma constitucional. Las políticas públicas son mucho más dinámicas y variables que el texto constitucional, por lo que no resulta conveniente fijarlas detalladamente en éste. Otros artículos comprenden numerosas disposiciones que corresponden propiamente a la legislación secundaria. El artículo 20 constitucional, relativo a las garantías del proceso penal, se ha convertido en un verdadero Código de Procedimientos Penales, en lugar de mencionar y definir solamente los derechos de las personas acusadas o víctimas de un delito, así como los principios más importantes de la materia.

Aunque se puede pensar que estos defectos más bien formales son hasta cierto punto irrelevantes, porque lo que importa es que la Constitución sea funcional y legítima al ser producto de la historia y de los acuerdos y decisiones políticos que se han ido construyendo en cada momento, lo cierto es que sí se trata de errores con consecuencias. Se puede argumentar que son fuente de ineficacias tanto de tipo jurídico como político.³⁸⁵ Desde el punto de vista jurídico, es de dudarse que la Constitución pueda funcionar efectivamente como un instrumento motivador de conductas. Como lo expresa la profesora Francisca Pou Giménez: “...el desorden, el barroquismo expresivo, la extensión y el lenguaje excesivamente técnico, habitualmente oscuro, de la Constitución del 2016, hace muy difícil desprender de ella razones claras para la acción”³⁸⁶ Además, la dinámica de la reforma constitucional en México plantea serios desafíos al conocimiento del texto constitucional por parte de los especialistas, ya no digamos de la población en general. Si se nos permite una comparación literaria, la Constitución mexicana se asemeja al “libro de arena” del cuento de Jorge Luis Borges: un libro infinito

³⁸⁵ Así Pou Giménez (2018). Véase también Cabrales Lucio (2018, 57 y ss.).

³⁸⁶ Pou Giménez (2018, 401).

que no tiene principio ni fin, y que cada vez que se abre, tiene sorpresas y revelaciones para el lector.³⁸⁷

Las dificultades y obstáculos que plantea el texto constitucional a nivel de su aplicación legislativa y ejecutiva, así como su interpretación judicial, no son menores. Pero el problema no es académico, pues los tribunales mexicanos —y a la cabeza de ellos la Suprema Corte de Justicia de la Nación— tienen que lidiar, día a día, con los desafíos que suscita la interpretación de un texto constitucional cada vez más desordenado y deformado. Claro está que las resoluciones sólo pueden solucionar las controversias planteadas y no es de esperarse que hagan observaciones críticas (*obiter dicta*) sobre las dificultades de interpretación de la Constitución.³⁸⁸ Los problemas apuntados quizás se agudicen ahora que, conforme a la reforma del artículo 1º de la Constitución de 2011, la doctrina del “control de convencionalidad” de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y la nueva postura de la Suprema Corte mexicana sobre el control difuso de constitucionalidad, asentada en la resolución del llamado “Caso Radilla”, todos los jueces del país se inicien en el ejercicio de la interpretación constitucional en combinación con la aplicación de los derechos humanos de fuente internacional.

Desde el punto de vista político, se supone que una Constitución refleja decisiones colectivas ya tomadas, sobre las cuales pueden apoyarse nuevas decisiones. Sin embargo, la Constitución y la dinámica de su reforma sugiere la posibilidad de discutir todo en cualquier momento, en lugar de tener ya cosas decididas. Nuevamente Pou Giménez: “La configuración actual del texto hacer difícil saber qué cosas parecen ser las más fundamentales y merecen ser más estables que otras”.³⁸⁹ Ello también dificulta a los ciudadanos pedir cuentas a los legisladores con base en la Constitución y contribuye a empoderar en exceso a los jueces, ya que éstos pueden derivar del texto casi cualquier conclusión. En conjunto, el texto constitucional es un obstáculo más para la construcción del Estado de derecho.³⁹⁰

³⁸⁷ Borges (1989). El narrador del cuento adquiere el libro con entusiasmo, pero más tarde se da cuenta de que en realidad es monstruoso, por lo que decide “perderlo” en uno de los “húmedos anaqueles” de la Biblioteca Nacional en Buenos Aires.

³⁸⁸ Una búsqueda de tesis de jurisprudencia y tesis aisladas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, posteriores a 1995, sobre la interpretación de la Constitución no encontró, previsiblemente, señalamientos en el sentido apuntado; si acaso, la Corte ha tenido que resolver complicados problemas de temporalidad en la aplicación de algunas de las reformas constitucionales recientes, como la de la justicia penal de 2008, que entró plenamente en vigor el 18 de junio de 2016.

³⁸⁹ Pou Giménez (2018, 403).

³⁹⁰ Pou Giménez (2018, 404-405).

3. ¿Por qué se reforma tanto la Constitución en México?

Los constitucionalistas mexicanos han reflexionado amplia y profundamente sobre las razones que explican la frecuente reforma del texto de la Constitución de 1917. La explicación más difundida se refiere a la necesidad de ir adaptando el texto constitucional a los cambios de la sociedad mexicana, la cual pasó de ser una sociedad muy pobre y eminentemente rural en 1917 a una sociedad predominantemente urbana e industrial en la actualidad, con un nivel apreciable de desarrollo que se manifiesta en importantes transformaciones en la población (que pasó de aproximadamente diez millones de habitantes a más de 120 en la actualidad), las comunicaciones, los servicios, las instituciones públicas y la participación social. Esta constante adaptación ha contribuido claramente a su longevidad.³⁹¹

La Constitución de 1917 ha logrado adaptarse en el tiempo no solamente porque los gobernantes hayan sabido ajustarla a las nuevas necesidades de cada momento, sino también a su estructura interna, porque ella misma incorpora diversos bloques o modelos que han resultado funcionales en distintos momentos. Así, Martín Díaz y Díaz señala que la flexibilidad y adaptabilidad de la Constitución de 1917 se debe a su ambigüedad, a su carácter híbrido, es decir, a la existencia de dos bloques normativos —que él denomina “reformista” y “ortodoxo”—, los que, a diferencia de las constituciones del siglo XIX, incorporaron elementos de la realidad social y las necesidades políticas del momento (por ejemplo, el reconocimiento de la propiedad colectiva de la tierra y la concentración de poder en manos del Ejecutivo), lo que “abrió la posibilidad de que la carta prohijara sus condiciones mínimas de vigencia”.³⁹²

María del Refugio González y José Antonio Caballero, siguiendo una línea similar de razonamiento, encuentran que la Constitución de 1917 incorpora *tres* modelos de Estado, que ellos denominan “liberal”, “central” y “social”. El primero proviene de la Constitución de 1857; el segundo empezó a construirse durante la dictadura porfirista mediante la creciente centralización del poder en la Federación, y el tercero se introduce en el orden constitucional en 1917 y se fortalece en los años treinta del siglo XX.³⁹³ La

³⁹¹ Así, por ejemplo, Carpizo (1999, 86). Elkins, Ginsburg y Melton (2009) concluyen que son tres los factores principales que contribuyen a la longevidad de una Constitución: su flexibilidad, su inclusividad y el detalle de sus disposiciones. Como veremos en este apartado, la Constitución de 1917 cumple, y en exceso, con cada uno de estos factores.

³⁹² Díaz y Díaz (1999, 177).

³⁹³ González y Caballero Juárez (2002).

interrelación de estos tres modelos, su activación o desactivación periódicas, le han dado tal flexibilidad y adaptabilidad a la Constitución que, en buena parte, han hecho innecesaria la aprobación de un nuevo texto constitucional durante la transición actual.

La necesidad de adaptación de la Constitución se ha agudizado con la llamada “transición democrática”, lo que da cuenta, en buena medida, de la frecuencia de las reformas que afectan el proceso electoral, así como la composición y funciones de las cámaras del Congreso de la Unión. Colateralmente, la democratización política también ha favorecido la incorporación, a nivel constitucional, de un buen número de instituciones del constitucionalismo contemporáneo (*ombudsman*, derechos humanos, justicia constitucional, transparencia y acceso a la información, etcétera). Finalmente, como señala con agudeza Pedro Salazar Ugarte, la fragmentación política y el fenómeno de los gobiernos divididos han dado por resultado que, cuando los actores políticos deciden pactar, lo hagan a nivel de la Constitución y de esta manera evitan que una parte de ellos —la que en su momento cuente con mayoría simple en el Congreso de la Unión— manipule lo acordado en la ley secundaria.³⁹⁴ Esto explicaría también el incremento en el carácter reglamentario de los artículos de la Constitución, particularmente de aquellos que son resultado de arduas negociaciones políticas, como los relativos al régimen electoral.

Está claro que la proliferación de disposiciones reglamentarias se debe a la desconfianza en el legislador ordinario, e incluso en el juez constitucional, pero no se trata de una situación nueva. La tendencia hacia la redacción de disposiciones constitucionales reglamentarias la inauguró el mismo Constituyente de 1916-1917, principalmente con los artículos 27 y 123 (y en menor medida en algunos otros artículos), los que, al mismo tiempo que introdujeron por primera vez en una Constitución los derechos sociales de campesinos y obreros, prefiguraron todo un catálogo detallado de facultades, derechos y obligaciones de las autoridades y los sujetos interesados, así como de verdaderas políticas públicas en la materia, las que empezarían a aplicarse y hacerse realidad de manera muy paulatina. Durante los deba-

³⁹⁴ Salazar Ugarte (2013b, 99). Esta tendencia se inició con fuerza por obra de la reforma electoral “definitiva” de 1996, que fue aprobada a nivel constitucional por los tres principales partidos políticos, pero que en su reglamentación secundaria (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales) contó solamente con el respaldo del partido entonces mayoritario, el Partido Revolucionario Institucional (debo esta observación a Imer Flores). Conviene señalar la relevancia del hecho de que en México los ciudadanos no tienen ninguna participación formal en el procedimiento de reforma constitucional, por lo que el texto actual es sólo el producto directo de las negociaciones de la élite política.

tes del Constituyente de Querétaro al discutir el artículo 5º constitucional, mientras que el proyecto de don Venustiano Carranza se limitaba a proponer algunas garantías contractuales para el trabajador, así como el otorgamiento de facultades al Congreso de la Unión para legislar en la materia, los diputados de origen obrero insistieron vehementemente en que la Revolución estaba obligada a plasmar con todo detalle en el texto constitucional los derechos del pueblo trabajador, aunque ello fuera contrario a los cánones ortodoxos de la técnica constitucional. En la sesión del 26 de diciembre de 1916, el diputado Froylán C. Manjarrez dijo lo siguiente:

Yo no opino como el señor Lizardi, respecto a que esto será cuando se fijen las leyes reglamentarias, cuando se establezca tal o cual cosa en beneficio de los obreros; no, señores. ¿Quién nos garantiza que el nuevo Congreso habrá de estar integrado por revolucionarios? ¿Quién nos garantizará que el nuevo Congreso, por la evolución natural, por la marcha natural, el gobierno, como dijo el señor Jara, tienda al conservatismo? ¿Quién nos garantiza, digo, que ese Congreso general ha de expedir y ha de obrar de acuerdo con nuestras ideas?... si es preciso pedirle a la comisión que nos presente un proyecto en que se comprenda todo un título, toda una parte de la Constitución, yo estaré con ustedes porque con ello habremos cumplido nuestra misión de revolucionarios.³⁹⁵

El resultado de esa vehemente insistencia fue el artículo 123, que conformó efectivamente todo un título adicional de la Constitución, el sexto. La misma insatisfacción de los constituyentes con el proyecto del Primer Jefe llevó también a revisar a fondo y ampliar considerablemente los proyectos de los artículos 27 constitucional, sobre la propiedad agraria, y 129 (130 en el texto definitivo), que estableció el régimen de supremacía del Estado sobre las iglesias. Otros artículos que incrementaron de manera visible su texto en la Constitución de 1917 respecto de la anterior de 1857, fueron el 20, relativo a las garantías de las personas acusadas de un delito, y el 107, reglamentario del juicio de amparo. Se trataba de lograr una mayor efectividad de la Constitución, superando —como lo planteó don Venustiano Carranza en el discurso de apertura del Congreso Constituyente— el carácter meramente teórico de muchos enunciados constitucionales. En resumen: ante su presunta ineeficacia previa, la Constitución de 1917 inauguró la tendencia a que los preceptos constitucionales regularan su propia aplicación, de modo que la Constitución se configuró, por así decirlo, en Ley Fundamental y en su reglamento al mismo tiempo.

³⁹⁵ Véase Marván Laborde (2006, I, 409-410).

Si bien se puede entender perfectamente que los constituyentes tuvieran desconfianza hacia los futuros legisladores, en cuanto la situación política del país en ese momento estaba lejos de haberse definido y consolidado, en la actualidad se da la circunstancia de que los mismos legisladores que aprueban rápidamente las reformas constitucionales, son los mismos que están encargados de expedir las leyes ordinarias que las reglamentan. La desconfianza hacia un legislador futuro se ha trasladado en buena parte a los partidos políticos del presente, como resultado de la incertidumbre democrática derivada de las elecciones y la casi total certeza de que ninguna fuerza política, por sí sola, podrá alcanzar la mayoría legislativa.

Una dimensión más de esta dinámica que quizá no ha sido explorada podemos vincularla con la distinción entre la “ley que instituye” y “ley que regula”.³⁹⁶ La “ley que instituye” es aquella que establece simbólicamente un orden y un horizonte hacia los cuales se pretende encaminar la realidad social, mientras que la “ley que regula” es la que se propone lograr plena eficacia. Resulta bastante evidente que las Constituciones, por su naturaleza, tienden a redactarse como un tipo de “ley que instituye”, mientras que las leyes ordinarias que las desarrollan y reglamentan parecen corresponder al tipo de la “ley que regula”. La paradoja de nuestro desarrollo constitucional durante el siglo XX consiste en que nuestra Constitución trata de combinar ambas funciones, con la consecuencia de que muchas de las reformas que se le han hecho sólo han tenido el propósito de hacer que la Constitución diga lo que ya decía anteriormente.³⁹⁷ Así, por ejemplo, desde 1917 el texto constitucional dispone la realización periódica de elecciones democráticas para la constitución de los órganos representativos. Sin embargo, la falta de representación auténtica y pluralidad democrática durante buena parte del siglo XX hizo necesario agregar al texto constitucional cambios e innovaciones de carácter institucional para lograr acercar a la realidad los principios que ya estaban consagrados en la Constitución original, sin cambiar esencialmente el régimen electoral.

Otra explicación de las frecuentes reformas constitucionales —que, no obstante, goza de menor aceptación— tiene que ver con la Constitución como factor de identidad social y de legitimidad en el ejercicio del poder. De acuerdo con Diego Valadés, la frecuente reforma de una Constitución, o incluso su sustitución por una nueva, “en muy buena medida obedecen no a que se tenga poco respeto por ella, sino todo lo contrario: a que se le

³⁹⁶ Esta distinción ha sido propuesta por Sergio López Ayllón (1997a, cap. V). Véase *infra*.

³⁹⁷ Son las reformas que Valadés (1987) denomina “explicativas”.

considere el instrumento idóneo para refrenar un tanto, o para encauzar en lo posible, la acción de los gobernantes”.³⁹⁸ Prosigue Valadés:

La Constitución es reformada porque se cree en ella; porque se presume que la respetan no sólo los destinatarios del poder, sino los detentadores; porque se supone que al agotar casuísticamente todas las posibles incidencias de la vida del Estado, se obtiene la garantía de que esa vida transcurrirá conforme a los cánones legales; porque, en fin, es el reducto en el que se puede refugiar la conciencia cívica que exista y que no encuentra otro instrumento para hacerse valer.³⁹⁹

Sin duda, la necesidad de que la Constitución refleje las aspiraciones y los proyectos, tanto de los ciudadanos como de los gobernantes, es un factor que realza la importancia y la legitimidad sociales de la Ley Fundamental, pero que también favorece su manipulación oportunista y puramente simbólica, postergando su aplicación efectiva a través de la legislación secundaria y las políticas públicas.⁴⁰⁰

Además de las razones anteriores, que derivan de nuestra evolución política reciente, lo mismo que de sus variadas coyunturas, hay factores estructurales más generales que también conviene tener presentes y explorar someramente. Una línea de explicación deriva de un punto de vista socio-lógico-sistémico, conforme al cual la transición mexicana consistiría en el paso de un sistema social sobreintegrado a través del Estado, a una sociedad más compleja y diferenciada en la que no existe ya, ni puede existir, un centro que controle todos los ámbitos de la vida social.⁴⁰¹

³⁹⁸ “La Constitución reformada”, en Valadés (1987, 19).

³⁹⁹ Valadés (1987, 19). Jorge Madrazo señala que es la “inmensa mayoría de la comunidad media sin mayor formación política o jurídica” la que participa de la opinión de que las sucesivas reformas a la Constitución representan una falta de respeto a la ley fundamental y de identificación de la comunidad con su Constitución (Madrazo, 1994, 289). Concluye que tanto esta opinión como su opuesta tienen “su fuerte dosis de verdad” (p. 290).

⁴⁰⁰ *Cf.* Salazar Ugarte (2013b). Prueba de ello es que, de manera deliberada o no, los órganos legislativos competentes se atrasan frecuentemente en aprobar algunas de las leyes secundarias que se requieren para hacer efectivas varias de las reformas constitucionales, violando así los plazos fijados por la propia Constitución.

Al respecto, véanse también las luminosas reflexiones de Martín Díaz y Díaz, para quien las constantes reformas se deben al carácter normativo todavía imperfecto que tiene la Constitución: “La insaciable necesidad de reformar la Constitución es un indicador inequívoco de que no existe, por parte de los agentes del gobierno, un control real sobre el sentido del texto. Nuestra realidad constitucional es todavía balbuceante y sus rumbos definitivos aún no se bocetan con la claridad deseable” (1999, 182).

⁴⁰¹ Millán (2008). Sobre la diferenciación entre sistema político y sistema jurídico véase Luhmann (1993a, cap. 9).

Esta transición implica, para la relación entre derecho y política, que estos dos sistemas adquieran mayor *autonomía* mutua a través de la creciente complejidad de sus procesos internos.⁴⁰² En lo particular, la creciente autonomía del sistema jurídico frente a la política se refleja en el papel cada vez más prominente que desempeña el Poder Judicial en general, y la Suprema Corte de Justicia en particular, en la toma de decisiones públicas. Esto, a su vez, puede explicarse a partir de la activación de la Constitución como “acoplamiento estructural” entre sistema jurídico y sistema político.⁴⁰³ Dicho acoplamiento estructural implica una vinculación estable entre ambos sistemas que les permite, a cada uno, incrementar y desarrollar su complejidad interna. Así, la Constitución autoriza al sistema jurídico a procesar de manera ordenada su complejidad y sus cambios internos; al sistema político le abre la posibilidad de usar instrumental y simbólicamente el derecho dentro de ciertos límites que excluyan la corrupción y la violencia. Pero, como insiste Luhmann, la Constitución solamente puede cumplir esta función bajo el supuesto de la diferenciación funcional y la clausura operativa de ambos sistemas.⁴⁰⁴

Las frecuentes reformas al texto constitucional en México sugieren que ni el sistema jurídico ni el político han podido alcanzar todavía una diferenciación suficiente y una complejidad adecuada para que la Constitución pueda generar un acoplamiento estructural estable entre ambos sistemas. En lo particular, no parece posible todavía sustentar ciertas decisiones políticas o determinadas políticas públicas en una *interpretación* del texto constitucional (ya sea legislativa o jurisprudencial), de modo que si éste no puede modificarse, tales decisiones no serán posibles; inversamente, solamente la reforma expresa al texto constitucional permitirá tomar tales decisiones. Políticamente, esta situación implica aumentar la capacidad de voto de las minorías, al tiempo que se obstaculiza el funcionamiento normal de una democracia fundada en las decisiones de la mayoría; jurídicamente, desalienta la interpretación como mecanismo de desarrollo y enlace recíproco entre las operaciones del sistema jurídico a todos sus niveles. Aunque parezca paradójico, el mecanismo del consenso y la negociación —que sin duda tiene fuertes raíces democráticas— puede tener efectos antidemocráticos cuando se utiliza para restringir o bloquear decisiones mayoritarias en el texto constitucional. Dicho en otras palabras: si bien es sano que muchas decisiones colectivas sean el fruto del acuerdo entre las fuerzas políticas, también lo es que éstas puedan diferenciarse en su oferta política, de modo que si el electorado les otorga una representación mayoritaria, estén en condiciones de

⁴⁰² Fix-Fierro y López Ayllón (2001; 2002).

⁴⁰³ Luhmann (1993a, 538 y ss.). Véase también el capítulo V en este volumen.

⁴⁰⁴ Luhmann (1993a, 549).

hacer realidad sus proyectos, a través de la legislación ordinaria, y de someter sus resultados nuevamente al juicio del electorado.

El debate público que se realizó con motivo de la llamada “reforma petrolera” de 2008 constituye un buen ejemplo de la anterior. Dado el “veto” previo, interpuesto por ciertas fuerzas políticas, sobre todo de izquierda, a cualquier modificación del texto constitucional en la materia, el gobierno en turno solamente podía tratar de explotar, a través de la propuesta de una nueva legislación secundaria, los reducidos márgenes de interpretación que le ofrecía el texto, ciertamente bastante restrictivo, de la Constitución. No es sorprendente, entonces, que dicha propuesta fuera duramente criticada y controvertida en relación con su posible constitucionalidad, a partir de una visión que, en lo sustancial, encuentra plasmadas en la Constitución decisiones que se consideran intangibles por razones históricas e ideológicas y, por tanto, se niega a reconocer en ella un instrumento normativo que ofrece márgenes de interpretación —más amplios o más estrechos— que la política democrática, basada en la regla de la mayoría, puede legítimamente determinar y aprovechar.⁴⁰⁵

Lo anterior nos lleva a preguntarnos si la existencia de un texto constitucional menos reglamentario y más abierto, quizá en conjunción con un procedimiento realmente dificultado de reforma, podría favorecer el incremento de la complejidad jurídica y política que requiere el desarrollo de la sociedad mexicana en el mundo globalizado de hoy. A explorar algunas de las condiciones políticas, sociales y técnicas de tal posibilidad se dedican los siguientes apartados.

III. HACIA LA REORDENACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEL TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

1. *¿Una nueva Constitución?*

Como se señaló, desde fines de los años noventa los constitucionalistas mexicanos discutieron ampliamente la propuesta de aprobación de una nueva Constitución, con argumentos relevantes por ambos lados de la cuestión.

⁴⁰⁵ Véase el resumen del debate en Cárdenas Gracia (2009, 123 y ss., y particularmente 135 y ss.). Resulta significativo que la iniciativa de reforma constitucional en materia energética que el presidente Peña Nieto envió al Congreso de la Unión en 2013 consistió principalmente en la *eliminación* de algunos pasajes restrictivos del texto de la Constitución, abriendo mayores márgenes de decisión a nivel de las leyes secundarias, si bien la reforma finalmente aprobada introdujo elementos adicionales, como el concepto de “empresas productivas del Estado”, con su reglamentación.

Entre quienes se pronuncian a favor de aprobar una nueva Constitución, se argumenta esencialmente que solamente una nueva Ley Fundamental, producto del acuerdo de las fuerzas políticas, puede consumar la transición democrática y establecer una nueva institucionalidad. Señalan que los defectos históricos, políticos e institucionales de la Constitución vigente no son superables mediante el expediente de la reforma constitucional parcial, sino que es preciso elaborar una Constitución diferente. Así, Jaime Cárdenas apunta:

Necesitamos una nueva Constitución, entre otras cosas, para apuntalar bases realmente democráticas para el funcionamiento del Estado y la sociedad. Con el actual diseño institucional, la incertidumbre y la inestabilidad pervivirán muchos años en México. Necesitamos un traje institucional a la medida de las exigencias democráticas....⁴⁰⁶

Las nuevas constituciones no son elementos casuales o accidentales en el proceso de cambio democrático. Son elementos definitorios y terminales del antiguo régimen y para el nacimiento del nuevo.⁴⁰⁷

Desde la visión contraria, constitucionalistas distinguidos como Jorge Carpizo argumentan que una nueva Constitución solamente tiene sentido cuando hay una ruptura o un gran acuerdo político, circunstancias que no se han dado ni son probables en México. Señalan también que no hay ningún problema del orden constitucional que no se pueda resolver mediante una reforma —opinión en la que concurre Diego Valadés— y que, en todo caso, la cuestión central es de cumplimiento y eficacia de las normas constitucionales, no tanto de su contenido o diseño.⁴⁰⁸ Vale la pena citar los argumentos centrales de Valadés, expresados ya en 1998: “Una nueva Constitución implicaría revisar los consensos esenciales, sobre los que no hay discrepancias, pero que una vez reinscritos en la agenda del debate, volverían a encender ánimos ya apaciguados...”.⁴⁰⁹

Si los consensos básicos (régimen republicano y no monárquico, federal y no unitario, representativo y no de democracia directa, laico y no confe-

⁴⁰⁶ Cárdenas Gracia (2005, 229).

⁴⁰⁷ Cárdenas Gracia (2005, 230). Del mismo autor véase también Cárdenas Gracia (1999) y, sobre todo, Cárdenas Gracia (2012), obra publicada originalmente en 1996 que propone también diez ejes que definirían a la nueva Constitución (pp. LXXII y ss.).

Otro autor que ha defendido en numerosas ocasiones la propuesta de una nueva Constitución es Manuel González Oropeza. Véase González Oropeza (1999). Una propuesta más reciente es la de Pino Muñoz (2016).

⁴⁰⁸ Véase, por ejemplo, Carpizo (1999, 100 y ss.).

⁴⁰⁹ Valadés (1998, 409).

sional) no están a discusión (más dudosa sería la conservación del sistema presidencial), “un nuevo constituyente no tiene propósito”.⁴¹⁰

Lo que sí ocurre es que la Constitución ha perdido coherencia sistemática en sus enunciados, porque las cerca de cuatrocientas reformas practicadas a lo largo de casi ochenta años no siempre han tenido rigor técnico. En este sentido más que una nueva Constitución, cabría pensar en la utilidad de una revisión sistemática, una auténtica refundición, del texto vigente, para darle la unidad técnica y de estilo que ya perdió. Pero esto tampoco se debe considerar indispensable y, como bien podría ser otra puerta para que la discordia emergiera, resulta preferible conservar un texto semánticamente cuestionable, pero jurídica y políticamente funcional en la medida en que actualice los consensos operacionales.

Es en los consensos operacionales donde se centra la discusión y es en este ámbito donde se requiere de un gran esfuerzo innovador...⁴¹¹

Por mi parte, tampoco considero que haya condiciones, en este momento, para un congreso constituyente, porque la lógica de las reformas en México, desde hace más de treinta años, ha sido la de realización de cambios parciales y puntuales, al calor de los consensos particulares que van forjando las fuerzas políticas, esto es, no existe un consenso básico suficiente que permita abrir o reabrir muchos de los temas constitucionales a un debate constituyente, por lo que dichas fuerzas preferirán los cambios particulares en lugar de la revisión integral de la Constitución. Aunque pudiera pensarse en una asamblea electa con el único propósito de revisar integralmente el *texto constitucional*, con un mandato limitado y definido (como ocurrió en Argentina en 1994), no hay garantía de que tal asamblea se circunscribiera a él.⁴¹²

⁴¹⁰ Valadés (1998, 409).

⁴¹¹ Valadés (1998, 410).

⁴¹² Jaime Cárdenas propone una estrategia similar para la aprobación de una nueva Constitución: la reforma del artículo 135 de la Constitución de 1917 (relativo al procedimiento de reforma constitucional), junto con una ley de consulta que contuviera ya un proyecto de Constitución elaborado de manera plural, para ser discutido, como tarea exclusiva, por la Asamblea Constituyente, una vez que el pueblo aprobara su convocatoria. Véase Cárdenas Gracia (2012, LXXXVI y ss.).

Negretto (2013) explora las condiciones que han llevado a la aprobación reciente de nuevas constituciones en América Latina, como la reforma constitucional de Argentina en 1994, la Constitución colombiana de 1991 y la ecuatoriana de 1998. No parece que las condiciones prevalecientes en su momento en dichos países (fragmentación política, crisis del Estado, incertidumbre electoral, inestabilidad gubernamental, etcétera) estén suficientemente próximas a las vigentes en México.

Además de todos los argumentos ya señalados, hay una complicación adicional que generaría un Congreso Constituyente: la necesidad de revisar integralmente las constituciones

Más todavía: la propuesta de aprobación de una nueva Constitución parece caer en un círculo vicioso y corre también el riesgo de apuntalar el “fetichismo de la ley” a que nuestras sociedades han sido proclives desde el siglo XIX. En efecto, pareciera que la transición no ha culminado porque no se ha aprobado una nueva Constitución, pero no se ha promulgado una nueva Ley Fundamental porque hay fuerzas políticas que no tienen interés en concluir de ese modo el proceso de cambio político. Pero aún si se logra romper este círculo vicioso, quienes proponen la aprobación de la nueva Constitución parecen creer que ésta, por sí misma, producirá una transformación sustancial de las condiciones imperantes.⁴¹³

Contra la tentación “fetichista”, Martín Díaz y Díaz aduce contundentemente lo que sigue:

Lo primero que se debe tener en mente es que una concepción fetichista de la Constitución puede filtrarse en los propósitos innovadores, haciéndonos pensar que la sustitución de un texto por otro apareja en sí mismo su eficacia... [E]l único indicador confiable desde la perspectiva de un nuevo pacto constitucional, sería una práctica social normalizada y previamente arraigada en el sentido que se pretendiera conferir al nuevo texto”.⁴¹⁴

Por último, detrás de la propuesta de una nueva Constitución se encuentra en ocasiones una especie de “maximalismo antropolítico”, pues aunque se reconoce que en los últimos años se han incorporado en el ordenamiento constitucional muchos cambios que los constitucionalistas mexicanos exigen desde hace tiempo, el horizonte de lo que debe contener la Constitución sigue siendo el mismo, es decir, siguen pendientes los cambios políticos de fondo y las transformaciones constitucionales que permitirán alcanzar la democracia plena.⁴¹⁵ Sin embargo, son precisamente esos cambios de fondo

de las entidades federativas (debo esta observación a Daniel Barceló). Algunos estados ya lo han hecho en años relativamente recientes, como el estado de Veracruz en 2000, aunque hay ejemplos más próximos (como Chiapas en 2016).

⁴¹³ Así parece pensar lo Jaime Cárdenas cuando señala lo siguiente: “La generación de la transición democrática que la constituimos todos nosotros, no ha logrado comprender a cabalidad *la importancia que tendría un nuevo texto constitucional para transformar el status quo imperante*, que no es democrático, ni igualitario ni libertario” (subrayado nuestro). Cárdenas Gracia (2012, XIX).

⁴¹⁴ Díaz y Díaz (1999, 188.) Este autor agrega que “ninguno de los liderazgos políticos existentes tiene la capacidad y el prestigio para convocar legítimamente a tal empresa” (p. 188) y que “escasean también los especialistas que puedan pensar constructivamente en los nuevos enfoques” (p. 189).

⁴¹⁵ Interpreto en este sentido a Cárdenas Gracia (2012, XX y ss.), quien hace un repaso muy extenso de las reformas constitucionales posteriores a la primera edición de su libro y

los que impiden un consenso político más amplio. Sería mejor reconocer que, de un modo u otro, se ha avanzado en la reducción paulatina de la lista de los cambios necesarios y deseables en la Constitución; que esa reducción implica mejoras graduales y cualitativas en la dinámica política, y que tal incrementalismo, aunque insatisfactorio de momento, podría facilitar algunas de las modificaciones de fondo que, sin duda, todavía hacen falta.

2. *¿Un nuevo punto de partida?*

Todo lo expuesto hasta este punto nos lleva a pensar que, con alta probabilidad, no es posible, de momento, alterar sustancialmente la dinámica de la reforma constitucional y que, aún si se lograra el consenso a favor de una nueva Constitución, el texto resultante quizás volvería a estar sujeto a las mismas presiones que en la actualidad provocan su frecuente modificación. Por tanto, conviene explorar otros modos de mejorar e incluso optimizar el *texto constitucional*, bajo la expectativa de que ello pudiera conducir, más adelante, a una dinámica constitucional distinta. Dicho en otras palabras: existe una estrategia que permitiría revisar integralmente el texto constitucional, corrigiendo sus defectos, deformaciones y disfunciones. Dicha estrategia consistiría en la *reordenación*, primero, y la *consolidación*, después, del texto constitucional, en combinación con la introducción de las llamadas *leyes orgánicas constitucionales*, que son leyes que exigen un quórum de votación especial y que tienen por propósito el desarrollo de los preceptos constitucionales, evitando que éstos asuman carácter reglamentario. La estrategia podría incluir, en lo posible, una modificación al procedimiento de reforma y adiciones a la Constitución que prevé el artículo 135 para diferenciar diversos tipos de modificaciones al texto constitucional,⁴¹⁶ así como para evitar la realización de cambios al texto constitucional que no son seguidas de la legislación secundaria que permite aplicarlas.

No se trata de una propuesta nueva. Como vimos arriba, Diego Valadés ha sugerido, desde hace tiempo, una refundición del texto constitucional, para restaurar la unidad de técnica y estilo que ha perdido.⁴¹⁷ En este sentido, Héctor Fix-Zamudio y otros autores han insistido también en la importancia de introducir en nuestro ordenamiento las leyes orgánicas o leyes

muchas de las cuales él mismo preconizó en 1996, pero él sigue pensando que no son todavía los cambios de fondo que necesita nuestra orden constitucional.

⁴¹⁶ Debo esta sugerencia a Gabriel Negretto.

⁴¹⁷ En 1998, Valadés no consideraba que esto fuera indispensable, pues también escondía riesgos y peligros. Veinte años después sí lo es.

constitucionales como leyes de desarrollo de los preceptos constitucionales, a fin de modificar las tendencias reglamentarias actuales en el proceso de enmienda al texto constitucional. Las llamadas “leyes orgánicas constitucionales”, “leyes constitucionales” o de “leyes desarrollo constitucional”, son leyes que requieren un quórum especial de votación que se encuentra entre el necesario para aprobar las leyes ordinarias y el requerido para una reforma constitucional. Se trata entonces de leyes que serían, en principio, más rígidas que las leyes ordinarias, pero menos que el texto constitucional, cuya reforma exige actualmente la participación de las entidades federativas.⁴¹⁸

Además de la anterior, en tiempos recientes se discute con mayor intensidad algunas propuestas particulares para crear una Constitución breve que establezca los principios y lineamientos fundamentales del Estado mexicano, dejando a una o varias leyes constitucionales el desarrollo reglamentario y técnico de las instituciones constitucionales.⁴¹⁹

¿Cuáles serían los lineamientos esenciales de tal trabajo de revisión del texto constitucional para que fuera viable técnica y políticamente en las condiciones actuales?⁴²⁰

Resulta imprescindible que el texto que sea producto del ejercicio de revisión se reconozca como *sustancialmente idéntico*, en contenido y redacción (aunque no en extensión), a la Constitución vigente, es decir, la Constitución

⁴¹⁸ Fix-Zamudio (1999). Este autor recuerda que esta misma propuesta ya la había hecho Mariano Otero, con un propósito similar, en el contexto de la llamada Acta de Reformas, que restauró la Constitución Federal de 1824 e introdujo por primera vez el juicio de amparo a nivel nacional, por influjo del propio Otero. Fix-Zamudio hace también referencia a la existencia de estos ordenamientos en Francia, España y varios países latinoamericanos, y si bien se pronuncia por su introducción en el derecho mexicano, no define la manera específica en que esto podría hacerse. Un estudio más amplio y acabado es el de Sepúlveda (2006).

Desde el punto de vista terminológico es preferible la denominación de “leyes de desarrollo constitucional”, pues leyes “orgánicas” tiene una connotación precisa en nuestro derecho; la de “leyes constitucionales” tiene la desventaja de que no existe como categoría en el derecho mexicano, por lo que más bien se opone a la de “leyes inconstitucionales”.

⁴¹⁹ Véase Pino Muñoz (2010, 266 y ss.). Resulta significativo que este autor vincule su propuesta de una Constitución breve, limitada a las bases del ordenamiento constitucional, a la posibilidad de su conocimiento, divulgación y respeto por parte de los habitantes de la República (p. 268). El texto reducido iría acompañado de una o dos leyes constitucionales, aunque el autor considera que este ejercicio debe aprovecharse para perfeccionarse el ordenamiento constitucional.

⁴²⁰ La propuesta que aquí se esboza se encuentra explicada y desarrollada de manera más amplia en Fix-Fierro y Valadés (2016). Un estado de la República —Colima— ya realizó este ejercicio con su Constitución, conforme a los lineamientos aquí esbozados. El texto reordenado y consolidado de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, la que cumplió también cien años en 2017, se publicó en el *Periódico Oficial* del Estado el 27 de diciembre de 2017.

de 1917 conservaría su valor simbólico, derivado de su longevidad y de la funcionalidad que se le reconoce en la gestación del México contemporáneo. Para ello, sería indispensable respetar el número total de artículos y la distribución general de materias que contiene el texto actual. Así, por ejemplo, habría que mantener la ubicación de algunos artículos emblemáticos, como el 3º (educación), el 14 y el 16 (garantía de audiencia y principio de legalidad), el 20 (principios y derechos del proceso penal), el 27 (dominio de la Nación sobre los recursos naturales y propiedad agraria), el 103 y 107 (juicio de amparo), el 123 (derechos de los trabajadores) y el 130 (relación del Estado con las iglesias y asociaciones religiosas), a pesar de que ello fuera en contra de una reordenación estrictamente técnica.

Por supuesto, esta revisión no impediría corregir algunos defectos evidentes de redacción y técnica del texto actual. Una revisión más ambiciosa, aunque sujeta a ciertas condiciones políticas, aprovecharía la oportunidad para hacer algunos ajustes de mayor alcance en el texto constitucional, pero de momento nuestra propuesta deja fuera tal opción.

¿Cuáles serían los pasos a seguir en la reordenación y consolidación del texto constitucional? La propuesta podría seguir los pasos que a continuación se describe:

- *Primero.* Reordenar los párrafos que integren el texto vigente de una materia constitucional que tenga unidad conceptual, institucional o competencial (por ejemplo, los derechos fundamentales, la regulación del régimen económico, el Poder Judicial), distribuyéndolo en artículos que tengan mayor coherencia temática y una extensión más uniforme.
- *Segundo.* Corregir los errores más evidentes de redacción y técnica legislativa, pero evitando introducir cambios que requerirían algún tipo de debate constitucional sustantivo.
- *Tercero.* Determinar qué partes del texto constitucional tienen carácter reglamentario, a fin de que sólo queden en el texto constitucional sus lineamientos esenciales y su reglamentación específica se reenvíe a una ley de desarrollo constitucional.⁴²¹ Claramente, este paso afectaría más a las disposiciones orgánicas de la Constitución

⁴²¹ Sobre estas cuestiones véanse las reflexiones de Carla Huerta Ochoa (2018) sobre lo que pueda considerarse como materia propiamente constitucional, para distinguirla de las disposiciones que no deben formar parte del texto constitucional en sentido estricto. En términos generales, esta autora considera como materia constitucional: la delimitación de los derechos y libertades fundamentales; la organización del Estado y del gobierno; el control de la constitucionalidad; la regulación de las fuentes del derecho, y la reforma constitucional.

que a la declaración de derechos fundamentales, aunque también en esta materia cabría pensar en algunos lineamientos comunes y, en lo posible, en una modernización y actualización del lenguaje empleado en el texto constitucional.

- *Cuarto.* Reintegrar las diversas partes del texto constitucional reordenado y consolidado, lo cual exigirá una adecuación final del texto constitucional en su conjunto.

Estos pasos deben ir acompañados necesariamente de notas y explicaciones de cuáles han sido los cambios intentados y cuáles las razones que los justifican. Como se dijo, este procedimiento no implica hacer propuestas de corrección o cambios mayores en cuestiones que requerirían un debate constitucional específico (por ejemplo, la exclusión de las leyes tributarias del ámbito de la declaración general de inconstitucionalidad, que ha sido criticada por la doctrina, pero cuya modificación presenta obstáculos políticos y financieros). El texto de una iniciativa, que podría ser elaborado por una comisión de trabajo conformada por académicos y representantes de los demás sectores sociales, sería presentada como iniciativa al Congreso de la Unión, así como a las legislaturas de las entidades federativas, bajo un esquema de “*fast track*”, es decir, que pudiera ser adoptada o rechazada en su conjunto, sin introducción de modificaciones. De otro modo, se corre el riesgo de que el ejercicio de reordenación y consolidación del texto constitucional caiga en la dinámica de la reforma constitucional que justamente se pretende superar.

Además de lo anterior, es indispensable también que el nuevo texto constitucional se apruebe conjuntamente con la ley o leyes de desarrollo constitucional que permiten y hacen viable su reordenación y consolidación. Como paso último del procedimiento, podría pensarse en someter el texto constitucional renovado a referéndum popular, aunque esta hipótesis no está prevista expresamente en el actual texto constitucional, que solamente habla de “consultas populares sobre temas de trascendencia nacional” (artículo 35, fracción VIII).

También sería ésta la oportunidad de introducir procedimientos diferenciados de modificación al texto constitucional, dependiendo de la importancia y extensión de los cambios (reformas puntuales o revisión parcial), así como de la parte de la Constitución que afecten;⁴²² asimismo conviene

Las limitaciones y excepciones relativas a estas cuestiones deben estar reguladas en la misma Constitución (p. 292).

⁴²² Así, por ejemplo, la Constitución española de 1978 prevé dos procedimientos distintos para la reforma constitucional. De acuerdo con el artículo 167, los proyectos de reforma constitucional deben ser aprobados por una mayoría de tres quintos en cada una de las

pensar en la posibilidad de exigir que toda iniciativa de reforma constitucional vaya acompañada de los proyectos de la legislación secundaria que fuera necesaria para aplicar aquélla, aunque ello no implique que el Congreso tenga que discutirlas de manera concomitante. Sobre todo, habría que pensar en un método de reforma de la Constitución en que la aprobación por las legislaturas de las entidades federativas no fuera casi automática, pues por efecto del sistema de partidos, dichos órganos aprueban los cambios constitucionales en función de los acuerdos, a nivel nacional, de la fuerzas mayoritarias en ellos. De este modo se anula en los hechos el contrapeso que dichas entidades deberían significar para los poderes federales. Todo ello tendría igualmente el propósito de alterar y reorientar la dinámica actual de la reforma constitucional.

En conjunto, se trata de un proyecto ambicioso, cuya viabilidad política dependerá de las circunstancias concretas que se presenten a partir del cienenario. Pero más allá de su viabilidad política y su puesta efectiva en práctica, es preciso seguir reflexionando sobre la relación del texto constitucional con los modelos y la cultura de la Constitución, buscando elementos que le den un sustento más amplio y profundo a una nueva dinámica de la reforma constitucional y, en conjunto, a una nueva cultura constitucional.

IV. MODELOS DE CONSTITUCIÓN Y TEXTO CONSTITUCIONAL

Antes de examinar el posible impacto de los “modelos de Constitución” en la extensión y calidad de los textos constitucionales, es preciso preguntarse, como lo hace Frederick Schauer, si las diferencias evidentes en estilo y detalles textuales de las constituciones del mundo son relevantes o más bien carecen de consecuencias. Dicho en otras palabras: la pregunta es si los textos constitucionales (o de manera más general, los textos jurídicos), una vez descontadas las diferencias políticas y sociales entre los países, son capaces de producir, en razón de sus contenidos comunes, los mismos resultados y los mismos procesos de razonamiento constitucional (jurídico); o bien, si los textos y los estilos textuales, una vez descontadas las mismas diferencias, per-

cámaras de las Cortes generales. Después se somete la reforma a referéndum para su ratificación. Si la reforma implica una revisión total de la Constitución o parcial que afecte al Título Preliminar, al capítulo II, sección 1^a del Título I (“De los derechos fundamentales y de las libertades públicas”), o al Título II (“De la Corona”), el proyecto debe ser aprobado por mayoría de dos tercios en cada cámara, seguido de la disolución inmediata de las Cortes. Las nuevas cámaras deben ratificar la decisión por la misma mayoría, y luego se somete la reforma a su ratificación mediante referéndum (artículo 168).

miten esperar la presencia de distintas metodologías y diversos resultados constitucionales (jurídicos).⁴²³

Al respecto existen, como es razonable suponer, argumentos a favor de ambas posturas. Para quienes las variaciones en el estilo y el nivel de detalle del texto constitucional (o jurídico) son fundamentalmente irrelevantes, el texto formal tiene, si acaso, un reducido impacto en los resultados que produce y en sus diferencias, mientras que la cultura política y jurídica, lo mismo que las preferencias de los jueces, son factores con peso explicativo mucho mayor de tales resultados y sus diferencias.⁴²⁴ De acuerdo con esta perspectiva, un mismo texto constitucional producirá resultados diferentes en distintos contextos sociales y políticos, como lo sabemos muy bien en América Latina, donde los ordenamientos constitucionales han tomado como base, muchas veces literalmente, el texto de algunas constituciones extranjeras, pero cuya aplicación en la realidad ha seguido rumbos muy distintos a los del país de origen. Son muy conocidas pero también muy debatibles, en este sentido, las observaciones de Alexis de Tocqueville sobre la adopción del modelo del federalismo norteamericano por México:

La Constitución de los Estados Unidos se parece a esas bellas creaciones de la industria humana que colman de gloria y de bienes a quienes las inventan, pero que son estériles en otras manos.

Esto es lo que México ha demostrado en nuestros días.

Los habitantes de México, queriendo establecer el sistema federativo, tomaron por modelo y copiaron casi enteramente la constitución federal de los angloamericanos, sus vecinos. Pero al trasladar a su patria la letra de la ley, no pudieron transportar al mismo tiempo el espíritu que la vivifica.⁴²⁵

La visión opuesta, que según señala Schauer, a menudo es denigrada como “formalismo” o “textualismo”, sostiene, descriptivamente, que las diferencias de contenido y estilo de los textos jurídicos pueden producir diferencias de resultados, y frecuentemente lo hacen. Desde un punto de vista normativo, esa misma visión considera que la lectura más directa (*straight-forward*) de un texto jurídico es con frecuencia la aproximación más deseable a la interpretación, aun cuando tal enfoque obstaculice la realización judicial de resultados óptimos desde el punto de vista moral o constitucional.⁴²⁶

⁴²³ Schauer (1997, 1296).

⁴²⁴ Schauer (1997, 1296-1297). Schauer ubica en esta postura a las escuelas del Realismo Jurídico y de los Estudios Jurídicos Críticos (*Critical Legal Studies*) en los Estados Unidos.

⁴²⁵ Tocqueville (1980, vol. 1, 154).

⁴²⁶ Schauer (1997, 1298).

¿Cuál de ambas visiones es correcta y cuál resulta más conforme a nuestra vida constitucional? El análisis nos diría que la primera visión describe la *realidad* de la vida constitucional, pues encuentra soporte en la historia y la experiencia política de nuestras naciones. Sin embargo, la segunda visión parece ser aquella que, *idealmente*, han perseguido las élites políticas latinoamericanas, empeñadas en transformar, a partir de la ley, la realidad social imperante.⁴²⁷ En este contexto se entiende que la tendencia haya sido a elaborar textos constitucionales detallados y extensos que prefiguren, de manera precisa, los resultados sociales que la norma debiera producir, así como a promover su reforma frecuente cuando dichos resultados no se alcanzan o son insatisfactorios. Sin embargo, como efecto en el largo plazo cabría esperar, siempre que no varíaran sustancialmente las coordenadas políticas y valorativas del proyecto histórico subyacente (la “modernidad”), la realización y el arraigo paulatinos de algunas de las instituciones y de los principios constitucionales adoptados. En resumen: la primera visión explicaría el resultado fundamental de nuestra trayectoria constitucional desde una perspectiva objetiva (“científica”), mientras que la segunda implica un proyecto subjetivo que, no obstante todas sus carencias, ha logrado e intenta todavía alterar la trayectoria de unas sociedades marcadas históricamente por la desigualdad y la injusticia. Desde el punto de vista del diseño constitucional, se trata entonces de elaborar un articulado óptimo que prometa lograr los resultados que sus autores esperan de él.

Veamos ahora la propuesta de “modelos de Constitución” de Michel Troper y su vinculación con los textos constitucionales.⁴²⁸ Troper identifica dos modelos: la Constitución como “máquina” y la Constitución como “norma”. El primer modelo implica una visión mecanicista —característica de fines del siglo XVIII y comienzos del XIX— de la vida política, conforme a la cual la Constitución debe diseñar de tal manera la distribución de poderes —diríamos ahora: la distribución de incentivos institucionales— que el resultado sea un régimen de libertad en el que la autoridad que sobrepase sus competencias, más que ser sancionada, encontrará por fuerza la

⁴²⁷ El precio a pagar ha sido la disfuncionalidad permanente de los modelos constitucionales importados. Martín Díaz y Díaz lo expresa de modo inmejorable así: “El pasado colonial de los países latinoamericanos —sobre todo los que se desarrollaron sobre la base de grandes civilizaciones aborígenes— marcó desde el principio un contraste con los modelos normativos de la modernidad. Las diferencias eran radicales: aquí no se trataba de encontrar una fórmula racional para el ejercicio moderno del poder, sino de adaptar las soluciones ilustradas a unas sociedades con fuertes reminiscencias premodernas. Este complicado proceso de acoplamiento estructural produjo los traumas y fisuras que nuestra vida institucional resiente incluso hasta la actualidad” (Díaz y Díaz 1999, 171).

⁴²⁸ Troper (1999).

oposición y resistencia de otra autoridad que la modere.⁴²⁹ Evidentemente, este modelo corresponde al principio clásico de los “frenos y contrapesos” (“checks and balances”) y su mejor ejemplo sería la Constitución federal de los Estados Unidos de 1787. Desde el punto de vista textual, el modelo no requiere un texto extenso y detallado, sino un texto *bien diseñado* para ser *eficaz* y producir *libertad*.

En cambio, de acuerdo con el modelo “normativo”, la Constitución es, antes que nada, obligatoria:

Desde el punto de vista de los constituyentes, se espera que la Constitución respete dos elementos: la claridad y precisión de los textos, que permitan conocer la naturaleza y el contenido de las obligaciones a las que se está sometido; la conciencia del carácter obligatorio de las disposiciones constitucionales. A estos dos elementos se añade a veces el establecimiento de controles destinados a constatar las violaciones y sancionarlas.⁴³⁰

Mientras el funcionamiento del primer modelo es resultado de las restricciones introducidas en su texto, el segundo depende del enunciado de la obligación, de la sumisión a ella por parte de sus destinatarios.⁴³¹

Esta concepción de la Constitución como “norma”, que en lo fundamental es la predominante hoy, no deja de ser problemática. Troper señala que no hay ninguna garantía de que las reglas enunciadas en el texto constitucional sean efectivamente aplicadas. Aún el establecimiento de controles tampoco es garantía, porque no puede asegurarse que los controladores se sometan a las reglas que deben aplicar.⁴³² Específicamente, las autoridades creadas por la Constitución ejercen un grado apreciable de discrecionalidad en la interpretación de sus competencias, porque los textos constitucionales jamás son tan claros “que no sean susceptibles de diversas interpretaciones, de forma que los constituyentes no pueden saber qué interpretación les será dada”.⁴³³ Si además tomamos en cuenta que los poderes públicos están sujetos a normas distintas de las constitucionales, en particular a las que rigen las relaciones partidarias, podremos entender fácilmente por qué “el funcionamiento efectivo es casi siempre diferente del que deseaban organizar los autores de la Constitución”.⁴³⁴ La creación de controles de tipo

⁴²⁹ Troper (1999, 335).

⁴³⁰ Troper (1999, 337).

⁴³¹ Troper (1999, 337).

⁴³² Troper (1999, 331).

⁴³³ Troper (1999, 337).

⁴³⁴ Troper (1999, 337).

jurisdiccional tampoco resuelve el problema, porque las jurisdicciones también son autoridades constituidas. La proclamación de la *supremacía* del texto constitucional —su jerarquía superior a todas las demás normas del orden jurídico— no tiene ningún efecto sin un control que garantice esa supremacía, porque estructuralmente las normas constitucionales no son fácilmente distinguibles de cualquier otra norma jurídica.⁴³⁵

En conclusión:

...la eficacia de una Constitución basada en la concepción normativa no puede depender de su carácter obligatorio o de la existencia de sanciones, sino solamente de la buena voluntad y la buena fe de quienes, autoridades constituidas ordinarias y controladores, están sometidas a ella y la obligación de la que se trata no es finalmente más que una obligación moral.⁴³⁶

A pesar del diagnóstico pesimista de Troper sobre la eficacia de las Constituciones de acuerdo con el modelo normativo, podemos entender que sea el predominante en la actualidad, pues en las sociedades contemporáneas se pretende que tanto las Constituciones como el orden jurídico que emana de ellas cumplan muchas más funciones que el mero control del poder para el efecto de garantizar la libertad, que era la preocupación predominante de los primeros constituyentes frente al absolutismo que se proponían abolir. En todo caso, el diagnóstico de Troper sugiere que, para el cumplimiento de la Constitución, es indispensable un cultura constitucional basada en la obediencia voluntaria.

Ahora nos preguntamos: ¿cuál es el efecto del modelo normativo de Constitución sobre el texto constitucional? No es difícil darse cuenta que tal modelo propicia *textos cada vez más extensos y detallados*, ya que los constituyentes —y los reformadores de las constituciones— querrán enunciar obligaciones cada vez más explícitas y acabadas, a fin de hacer prevalecer su voluntad por encima de la de las autoridades constituidas.⁴³⁷ Se genera así una dinámica en la que las desviaciones de las autoridades constituidas frente al texto constitucional se atribuyen a interpretaciones erróneas o al

⁴³⁵ Troper (1999, 338). Troper señala explícitamente que entonces no es la supremacía la que conduce al control, sino el control el que crea la supremacía constitucional. En relación con este punto, recordemos que en la concepción luhmanniana del sistema jurídico, sus operaciones son circulares, sin distinción de niveles normativos. Son las asimetrías de tipo político e institucional las que crean tales niveles y su definición jerárquica.

⁴³⁶ Troper (1999, 338).

⁴³⁷ Ya señalamos, siguiendo a Elkins, Ginsburg y Melton (2009), que hay una correlación entre la inclusividad y el detalle del texto constitucional y su longevidad, pero esto nada presupone en términos de su efectividad.

uso inadecuado, real o potencial, de sus márgenes de apreciación, de modo que es precisa la intervención del constituyente para poner en claro, de manera explícita y de una vez para siempre, cuáles son las obligaciones a que están sometidas tales autoridades.⁴³⁸

Resulta interesante observar que algunos estudiosos del llamado “nuevo constitucionalismo latinoamericano” (NCLA) resaltan de manera expresa y enfática este propósito de las constituciones recientes en la región y defienden, por tanto, la conveniencia de un texto constitucional tan extenso y detallado como sea necesario. Así, por ejemplo, Roberto Viciana Pastor y Rubén Martínez Dalmau subrayan la amplitud y extensión del articulado constitucional como uno de los elementos formales comunes en el NCLA.⁴³⁹ Vale la pena citar sus reflexiones con alguna amplitud, por la forma tan explícita y contundente con la que sostienen las ventajas políticas, democráticas y jurídicas, de un texto constitucional extenso:

Otro hecho fácilmente destacable es la *extensión* de las nuevas constituciones. Esta característica debe entenderse relacionada con otro de sus aspectos más relevantes: su *complejidad*. Tanto la extensión como la complejidad del texto constitucional han sido expresamente buscadas por el constituyente, consciente de que ni el espacio físico ni la búsqueda a toda costa de la simplicidad textual podían levantarse como obstáculos a la redacción de un texto constitucional que debe ser capaz de dar respuestas a aquellas necesidades que el pueblo solicita a través del cambio a su Constitución. Sin llegar a ser códigos, las nuevas constituciones se rebelan contra la brevedad, tan aclamada desde la época nominalista y que, en buena medida, es una constante en el constitucionalismo en general, y en el norteamericano en particular.⁴⁴⁰

⁴³⁸ Muchas de las modificaciones al texto de la Constitución de 1917 son de este tipo y coinciden con las que Valadés denomina “explicativas” o “correctivas”. Algunas se han producido, por ejemplo, para afirmar, corregir o prevenir las interpretaciones constitucionales de la Suprema Corte de Justicia.

⁴³⁹ Viciana Pastor y Martínez Dalmau (2012).

⁴⁴⁰ Viciana Pastor y Martínez Dalmau (2012, 174-175; subrayados de los autores). Los autores entienden por “complejidad” la capacidad de conjugar elementos técnicamente complejos con un lenguaje asequible. Afirman también que “las nuevas constituciones son esencialmente principistas”, es decir, que los principios, tanto implícitos como explícitos, abundan en sus textos, “en detrimento de las reglas que aunque presentes, ocupan un lugar limitado a los casos concretos en que su presencia es necesaria para articular la voluntad constituyente” (pp. 173-174). Esta afirmación parecería entrar en contradicción con la extensión misma y el detalle reglamentario de los textos constitucionales, por lo que tendría que verificarse mediante el análisis riguroso de tales textos. Por lo demás, su observación sobre el constitucionalismo norteamericano es cierta solamente de manera parcial, si atendemos a lo que sucede con las constituciones de los estados de la Unión Americana. Véase lo señalado en la nota 375, *supra*.

Esta gran extensión de los textos constitucionales recientes no es realmente una novedad, sino que los hace herederos, según Viciano Pastor y Martínez Dalmau, de la tradicional presencia de textos dilatados y prolíficos en el constitucionalismo latinoamericano clásico.⁴⁴¹

Pero en estos tiempos, asimilan la necesidad de ejercer otra función mucho más importante que la prevalencia de la tradición. La permanencia de la voluntad del constituyente, que busca ser resguardada en la medida de lo posible para evitar su olvido o abandono por parte de los poderes constituidos, una vez la Constitución ingrese en su etapa de *normalidad*. Con independencia del hecho de que la explicación política del hecho es clara —la necesidad de superar la falta de una verdadera relación entre voluntad constituyente y poder constituido en el constitucionalismo latinoamericano anterior— el planteamiento jurídico también lo es: extender el mandato lo suficiente como para que, en el ejercicio de sus funciones, el poder constituido respete las consideraciones del constituyente en detalle y con todas sus implicaciones. En definitiva, la extensión considerable en el nuevo constitucionalismo latinoamericano es debida a la necesidad del poder constituyente de expresar claramente su voluntad, lo que técnicamente puede desembocar en una mayor cantidad de disposiciones, cuya existencia busca limitar las posibilidades de los poderes constituidos —en particular, el parlamento, que ejerce la función legislativa, y el Tribunal Constitucional, que desarrolla la máxima función interpretativa— de desarrollar o desentrañar el texto constitucional en sentido contrario a la que fue la voluntad del constituyente.⁴⁴²

Dejando de lado las evidentes debilidades de esta argumentación,⁴⁴³ resulta difícil encontrar una formulación más explícita y contundente del modelo de Constitución que Troper denomina “normativo”, con todas sus ventajas y problemas. En este sentido, el NCLA no sería tan nuevo como se autoprolama, sino solamente el desarrollo extremo de algunas características del constitucionalismo general contemporáneo, con la consecuencia de que, en este contexto, se acabe por desalentar e incluso se llegue a combatir, por constituir obstáculos a la voluntad auténtica del pueblo soberano, los

⁴⁴¹ Viciano Pastor y Martínez Dalmau (2012, 175).

⁴⁴² Viciano Pastor y Martínez Dalmau (2012, 175).

⁴⁴³ La principal consiste en suponer, por razones ideológicas, que ahora sí se manifiesta en las nuevas constituciones un poder constituyente auténtico, derivado de la voluntad del pueblo, y superior y distinto, por tanto, a la voluntad e intereses de los poderes constituidos. Lo cierto es que estos últimos, junto con los partidos políticos, pueden manipular, más o menos a su conveniencia, incluso y particularmente en los países representantes del NCLA, a la Constitución vigente, es decir, a la voluntad del pueblo que les da origen y justificación. Véanse nuevamente los ejemplos estudiados en Negretto (2013).

controles —los frenos y contrapesos— que preconiza el modelo de Constitución como “máquina”.

En conclusión: Schauer y Troper nos proponen reflexiones y modelos coincidentes y complementarios que nos ayudan a entender por qué se da en nuestra región la tendencia a la proliferación de textos constitucionales dilatados y detallados. No se trata de un mero capricho o de una moda, sino que es una tendencia enraizada en la manera en que el constitucionalismo se ha originado y se ha desarrollado entre nosotros. Es parte de nuestra “cultura constitucional”, lo cual no significa que esta cultura deba aceptarse como inalterable e intangible.

Pasemos ahora a revisar algunos elementos de la cultura constitucional general —la de la ciudadanía— con el propósito de buscar elementos que nos ayuden a entender aún mejor la dinámica de la reforma constitucional en México y otros países latinoamericanos, así como la posibilidad de alterar el curso que ha seguido hasta el día de hoy.

V. CULTURA DE LA CONSTITUCIÓN Y REFORMISMO CONSTITUCIONAL

Llegados a este punto, resulta necesario subrayar en que el problema de la reforma constitucional no es sólo una cuestión política o técnica, sino que el texto constitucional debe verse en un *contexto cultural*, en el marco de lo que puede denominarse “cultura de la Constitución”. Hay autores y debates en la teoría constitucional contemporánea que se centran en el concepto de “cultura constitucional”.

¿Qué significa hablar de cultura constitucional? ¿Por qué es importante su conocimiento y estudio? De manera muy esquemática, podemos decir que la “cultura constitucional” (o si se prefiere: la “cultura de la Constitución”) está formada tanto por elementos de la “cultura política”, que estudian los polítólogos y los sociólogos, y de la “cultura jurídica”, que interesa, sobre todo, a los sociólogos del derecho. En el primer caso, hablamos de los conocimientos, las actitudes, las percepciones y las opiniones sociales respecto de temas tales como la democracia, la legitimidad del gobierno, la confianza en las instituciones públicas, los partidos políticos e incluso la identidad nacional. Por lo que se refiere a la segunda, los tópicos relevantes son, por ejemplo, el conocimiento de la sociedad sobre los derechos y las obligaciones que definen la Constitución y las leyes; la disposición de los ciudadanos a obedecer la ley en relación con otras fuentes de autoridad so-

cial; el valor que se otorga a los derechos humanos; el concepto de justicia que se prefiere, etcétera.

En las sociedades contemporáneas, la Constitución es un punto de referencia del comportamiento y de la organización sociales, sobre todo en la medida en que hay un ambiente crecientemente plural y, por consiguiente, en el que los ciudadanos encuentran cada vez menos puntos de contacto e identidad política, religiosa y ética con los demás integrantes de la comunidad. La Constitución asume una función tanto más relevante cuanto más se requiera definir un orden que goce de un consenso básico, aunque relativo, que sirva de marco y guía tanto para las instituciones como para los individuos. Por tanto, uno de los hilos conductores de la cultura constitucional es la cuestión de qué tanto se identifican los ciudadanos con su Constitución y la hacen suya, a través del conocimiento no sólo de los preceptos que componen el documento, sino de las instituciones y las estructuras de gobierno que se han creado con fundamento en ella; no sólo mediante la percepción de su cumplimiento por las autoridades y los conciudadanos, sino por la disposición propia a acatar dichos preceptos y reconocer los valores que los subyacen.

En el pensamiento constitucional contemporáneo, el constitucionalista alemán Peter Häberle propone considerar a la Constitución desde una perspectiva cultural que vaya más allá de su estudio e interpretación por los juristas; de esta idea deriva él el concepto de “sociedad abierta de los intérpretes constitucionales”, según el cual, todos los integrantes de una comunidad, por el hecho de vivir bajo un régimen constitucional, están autorizados y llamados a interpretar y dotar de sentido al texto constitucional, en un proceso circular y complejo en el que no existen las “últimas palabras”.⁴⁴⁴ En los Estados Unidos, el debate se ha centrado en el concepto de “constitucionalismo popular” (*popular constitutionalism*), el cual pone de manifiesto que las ideas y las interpretaciones constitucionales son producto de movimientos sociales que luchan por lograr que sus intereses y sus objetivos queden reconocidos en la vida constitucional.⁴⁴⁵ En ambos casos se pretende subrayar que la Constitución no es solamente un texto jurídico, cuya estudio

⁴⁴⁴ Häberle (2001, *passim*). Häberle toma como punto de partida algunas ideas de la tradición constitucional alemana, como la “teoría de la integración” de Rudolf Smend.

⁴⁴⁵ La bibliografía relativa es muy amplia, por lo que citamos solamente unos cuantos trabajos: Gewirtzman (2005), Mazzone (2005), Siegel (2006) y Tushnet (2006b). El concepto empieza a permear también en la bibliografía académica latinoamericana. Véanse, por ejemplo, los ensayos reunidos en Alterio y Niembro Ortega (2013). Resulta evidente por qué este concepto encuentra particular resonancia entre nosotros, dada la brecha inmemorial entre la ley escrita y las expectativas y demandas de las sociedades latinoamericanas.

estaría monopolizado por los juristas y cuya interpretación definitiva sería responsabilidad exclusiva de los jueces, sino un producto cultural que tiene funciones más amplias de integración social y representación simbólica de una comunidad.

Un aspecto particularmente interesante del concepto de “cultura constitucional” es que puede ser operacionalizado desde una perspectiva empírica, es decir, es posible investigar cuáles son las percepciones, opiniones y conocimientos que tienen los integrantes de una sociedad en relación con su Constitución. En este sentido, Diego Valadés ha promovido la realización de las primeras encuestas nacionales sobre cultura constitucional en México y otros países de América Latina (Argentina, Bolivia y Costa Rica).⁴⁴⁶ Se trata de estudios empíricos en los que se han explorado, sociológicamente hablando, aspectos de ambas culturas, en razón de la posición especial que ocupa la Constitución tanto en el campo de la política como en el ámbito del derecho, y entre otros temas, se elucida cuál es la importancia y la función que atribuyen los ciudadanos a su Constitución y cuál la presencia que tienen los debates constitucionales en la sociedad; cuál es el grado de conocimiento que poseen las personas sobre las disposiciones constitucionales y las principales instituciones públicas, y cuáles son los temas en los que consideran que el ordenamiento constitucional puede y debe actualizarse.

Aunque estas encuestas se hicieron con alcances más amplios que las cuestiones que se abordan en este trabajo, hay varias preguntas —algunas comparables entre países— que ofrecen elementos para conocer qué tanto los ciudadanos se identifican con su Constitución y, sobre todo, si sus opiniones y percepciones podrían considerarse favorables o compatibles con el proyecto de reordenación y consolidación del texto constitucional propuestos más arriba. Por supuesto, los resultados no son unívocos, sino que tienen que ser sometidos a análisis e interpretación.

⁴⁴⁶ En México se han realizado tres encuestas de cultura constitucional a la fecha. La primera se realizó en 2003 mediante la colaboración del Instituto de Investigaciones Sociales con el Instituto de Investigaciones Jurídicas, ambos de la UNAM (véase Concha Cantú *et al.*, 2004). La segunda encuesta se realizó en 2011 por el IIJ con el apoyo del Instituto Federal Electoral (Flores Dávila *et al.*, 2011, consultable en <<http://www.juridicas.unam.mx>>). La tercera encuesta se levantó a fines de 2016 y se publicó a comienzos de 2017 para celebrar el centenario de la Constitución de 1917 (Fix-Fierro, Flores y Valadés, 2017).

Las encuestas levantadas en México fueron elaboradas por Julia Flores y su equipo de investigación; los cuestionarios de las encuestas levantadas en Argentina, Bolivia y Costa Rica se apoyaron en el cuestionario aplicado en México en 2003. Véase Hernández, Zovatto y Mora y Araujo (2005) y Cordero *et al.* (2009). En este apartado no tomaremos en cuenta la encuesta boliviana, ni la segunda levantada en la Argentina en 2015.

En lo que sigue se reproducen algunas de las respuestas relevantes de las encuestas mexicanas de 2003, 2011 y 2017 y donde sea posible se hará una comparación con las preguntas respectivas —iguales o similares— de las encuestas levantadas en 2005 en Argentina y en 2009 en Costa Rica.

Las primeras preguntas que analizaremos se refieren al concepto y al significado de la Constitución para los ciudadanos, así como a la importancia que le atribuyen. La encuesta mexicana de 2003 planteó la siguiente pregunta abierta a una muestra de 300 entrevistados:

Cuadro 4.2
SIGNIFICADO DE LA CONSTITUCIÓN EN MÉXICO

<i>¿Qué significa para usted la Constitución?</i>	<i>Menciones</i>
Normas, reglas, leyes	104
Lo que rige al país	47
Órgano máximo	18
Derechos	15
Orden, garantías y respeto	12
No sabe	11

FUENTE: Concha Cantú *et al.* (2004, 47).

Una pregunta adicional inquierte por las razones de esta respuesta:

Cuadro 4.3
**RAZONES DEL SIGNIFICADO DE LA CONSTITUCIÓN
EN MÉXICO**

<i>¿Por qué para usted la Constitución significa eso?</i>	<i>Menciones</i>
Ahí están las leyes	48
Porque la sociedad la necesita para convivir	41
Es lo que nos rige	22
Porque así está establecido	18
No se cumple	14

FUENTE: Concha Cantú *et al.* (2004, 47).

Fácilmente puede verse que las principales menciones por los entrevistados son de tipo formal (“normas, reglas, leyes”, “lo que rige al país”, “ahí están las leyes”), mientras que solamente una minoría asocia con la Constitución alguna característica material o sustantiva (“órgano máximo”, “derechos”, “orden, garantía y respeto”, “la sociedad la necesita para convivir”); una pequeña minoría no sabe qué contestar, o asocia a la Constitución con incumplimiento e inutilidad.

Además de lo anterior, se pidió a los entrevistados de la encuesta principal (sobre una muestra nacional de mil 800 habitantes mayores de 15 años), señalar la frase predeterminada que mejor describiera a la Constitución:

Cuadro 4.4
DESCRIPCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN
EN MÉXICO

<i>De las siguientes frases, ¿cuál describe mejor la Constitución? (%)</i>	
Protege mis derechos	36.2
Organiza el gobierno	25.0
No se respeta	22.4
Cambia a cada rato	9.7
No sirve para nada	2.6

FUENTE: Concha Cantú *et al.* (2004, 48).

Como puede observarse, en esta última pregunta una mayoría (61.2 por ciento) identifica a la Constitución con los elementos que distinguen tradicionalmente a la Ley Fundamental: la protección de derechos y la institución del gobierno. Sin embargo, es también significativa la minoría de quienes la vinculan con elementos negativos distintos a los apuntados.

Las encuestas levantadas en Argentina y Costa Rica hicieron un planteamiento un poco distinto:⁴⁴⁷

⁴⁴⁷ La encuesta mexicana de 2003 incluyó un ejercicio de asociación de léxico (asociación de palabras con la Constitución), aplicado a una muestra de 300 personas, ejercicio que no podemos analizar aquí.

Cuadro 4.5
SIGNIFICADO DE LA CONSTITUCIÓN EN ARGENTINA
Y COSTA RICA

<i>Argentina (2005)</i>		<i>Costa Rica (2009)</i>	
<i>¿Qué es para usted la Constitución Nacional? (%)</i>		<i>Para usted, ¿qué es la Constitución Política de Costa Rica? (%)</i>	
Lo que rige al país y la sociedad/la convivencia	20	Las leyes de Costa Rica	37.8
Supremo, órgano máximo	19	Lo que rige al país	22.1
Algo que se debe cumplir	16	Es donde están establecidas las leyes	5.0
Conjunto de normas, reglas, leyes	14	Es el derecho que tenemos los costarricenses	3.9
Derechos y obligaciones	11	Los fundamentos para el país	2.4
Un libro/ley que nadie quiere obedecer	5	No sirve, no se cumple	1.3
Una medida del gobierno/algo político	2	El bienestar social	1.1
Algo que no sirve/obsoleto/un libro más	2	Leyes antiguas, obsoletas	1.1

FUENTE: Hernández, Zovatto y Mora y Araujo (2004, Tabla 70); Cordero et al. (2009, Pre-gunta 16).

Esta pregunta iba acompañada de otra sobre la importancia de la Constitución:

Cuadro 4.6
IMPORTANCIA DE LA CONSTITUCIÓN EN ARGENTINA
Y COSTA RICA

	<i>Argentina (2005)</i>	<i>Costa Rica (2009)</i>
	<i>¿Qué tan importante cree usted que es la Constitución Nacional? (%)</i>	<i>¿Qué tan importante es para usted la Constitución Política de Costa Rica? (%)</i>
Muy importante	52	47.1
Importante	37	38.9
Poco importante	8	9.2
Nada importante	1	1.6

FUENTE: Hernández, Zovatto y Mora y Araujo (2004, Tabla 71); Cordero *et al.* (2009, Pre-gunta 17).

Las respuestas revelan, en conjunto, algunos elementos comunes: por un lado, los ciudadanos reconocen que la Constitución es algo importante o muy importante, y que constituye un elemento que da fundamento y orientación a la convivencia social; por el otro, la identifican por sus rasgos más bien formales de cuerpo normativo, de conjunto de leyes, normas y reglas. La idea de derechos o de bienestar social también está presente, aunque en porcentajes muy menores. Llama la atención que un grupo minoritario, pero no insignificante, asocia la Constitución con obsolescencia e incumplimiento. En este sentido, los resultados son similares a los de la encuesta mexicana de 2003.

La siguiente pregunta se refiere al grado de cumplimiento de la Constitución en los tres países:

Cuadro 4.7
**CUMPLIMIENTO DE LA CONSTITUCIÓN EN MÉXICO,
ARGENTINA Y COSTA RICA**

<i>México</i>				<i>Argentina (2005)</i>		<i>Costa Rica (2009)</i>	
<i>¿Qué tanto cree que se cumple la Constitución en México? (%)</i>				<i>¿Qué tanto cree que se cumple la Constitución Nacional en Argentina? (%)</i>		<i>¿Qué tanto cree que se cumple o respeta la Constitución Política de Costa Rica? (%)</i>	
	<i>2003</i>	<i>2011</i>	<i>2016</i>				
Mucho	5.2	5.9	6.1	Mucho	2	Mucho	8.7
				Bastante	11	Bastante	17.9
Poco	68.1	59.3	60.6	Poco	66	Poco	64.4
Nada	19.3	21.4	23.4	Nada	19	Nada	6.3

FUENTE: Concha Cantú *et al.* (2004, Tabla 44, p. 153); Flores Dávila *et al.* (2011); Fix-Fierro, Flores y Valadés (2017, 67); Hernández, Zovatto y Mora y Araujo (2004, Tabla 72); Cordero *et al.* (2009, Pregunta 18).

NOTA: En la publicación de la encuesta mexicana de 2016 se resumen los datos para los tres años (2003, 2011 y 2016) cuando hay coincidencia en las preguntas.

Previsiblemente, los ciudadanos de los tres países consideran que el cumplimiento de su propia Constitución es deficiente. Aunque la escala no es exactamente la misma, es de notarse que el rubro “poco” está representado por porcentajes similares en los tres países, aunque, globalmente hablando, los costarricenses advierten un mejor nivel de respeto a su ley fundamental, con un porcentaje significativo de quienes ven que tal nivel es “bastante” y uno reducido de los que piensan que no se cumple “nada”, opción en la que tanto en México como Argentina es importante el sector que así contesta (alrededor del 20 por ciento).

Esta pregunta tiene que verse en el contexto de la interrogante sobre el conocimiento de la Constitución:

Cuadro 4.8
CONOCIMIENTO DE LA CONSTITUCIÓN EN MÉXICO,
ARGENTINA Y COSTA RICA

México				Argentina (2005)		Costa Rica (2009)	
¿Qué tanto considera usted que conoce la Constitución: mucho, poco o nada? (%)				¿Qué tanto considera usted que conoce la Constitución Nacional? (%)		¿Qué tanto conoce usted la Constitución Política (%)	
	2003	2011	2016				
Mucho	4.8	3.6	4.9	Mucho	3	Mucho	2.6
				Bastante	19	Bastante	8.6
Poco	72.6	65.1	56.1	Poco	62	Poco	69.1
Nada	20.3	27.7	34.4	Nada	15	Nada	19.4

FUENTE: Concha Cantú *et al.* (2004, Tabla 43, p. 152); Flores Dávila *et al.* (2011); Fix-Fierro, Flores y Valadés (2017, 67); Hernández, Zovatto y Mora y Araujo (2004, Tabla 75); Cordero *et al.* (2009, pregunta 20).

En los tres países, los ciudadanos confiesan un conocimiento reducido de la Constitución, si por “Constitución” entienden el documento formal así denominado. Algunas preguntas adicionales así parecen confirmarlo. Las encuestas en Argentina y Costa Rica, y la mexicana de 2016, plantearon una pregunta sobre el año de aprobación de la Constitución vigente. En los tres países una amplia mayoría contestó erróneamente o dijo desconocer tal fecha. En Argentina, a la pregunta “¿Sabe usted en qué año se dictó la Constitución Nacional?”, sólo el 28 por ciento contestó correctamente “1853”; 11 por ciento más dio una respuesta incorrecta, y 60 por ciento declaró no saber. Adicionalmente, casi 70 por ciento dijo no conocer los temas o cambios que se habían incorporado en la reforma constitucional más reciente de ese momento.⁴⁴⁸ En Costa Rica, a la pregunta “¿Sabe usted en qué año se creó la actual Constitución Política?”, 81.7 por ciento contestó que “no”.⁴⁴⁹ En México, a la pregunta “¿Sabe en qué año se aprobó la Constitución que actualmente nos rige?”, 40.7 por ciento contestó que “sí” y 52.7 por ciento, que “no”. De los que contestaron que “sí”, solamente el 74.7 por ciento supo dar la fecha correcta (“1917”), es decir, que de todos

⁴⁴⁸ Hernández, Zovatto y Mora y Araujo (2005, Tabla 79).

⁴⁴⁹ Cordero *et al.* (2009, Pregunta 21).

los entrevistados, apenas un tercio (30.4 por ciento) pudo contestar correctamente la pregunta.⁴⁵⁰

En el caso de nuestro país, además, el conocimiento de la Constitución parece deteriorarse entre 2003 y 2016, con una disminución de quienes dicen conocerla “mucho” y un aumento significativo de los que no la conocen “nada”. Esto podría deberse a que los ciudadanos perciben la rápida acumulación de reformas al texto constitucional, por lo que éste se les hace cada vez más ajeno. Sin embargo, esta hipótesis queda desvirtuada por los resultados de una pregunta, planteada en 2016, sobre la frecuencia de las reformas a la Constitución. A la pregunta “Por lo que usted sabe, ¿con qué frecuencia se reforma la Constitución”, 12 por ciento contestó que “con mucha frecuencia”, 23.4 por ciento, que “con alguna frecuencia”, y 31 por ciento, que “con poca frecuencia”. 8 por ciento respondió, de manera espontánea, que la Constitución “no se reforma”, pero una cuarta parte (24.4 por ciento), no supo o no quiso contestar.⁴⁵¹ Esta distribución de las respuestas nos indica que los ciudadanos no están al tanto de la frecuencia —que es elevada para los especialistas— con que se modifica el texto constitucional.

Algunas de las preguntas adicionales en las tres encuestas mexicanas revelan que las personas sí tienen conocimientos específicos sobre las funciones de las principales instituciones públicas, sobre la vigencia de ciertas libertades o sobre la incorporación de determinados derechos en el texto constitucional. Así, a la pregunta, en 2011, de si los entrevistados saben o no saben que según la Constitución mexicana las mujeres y los hombres tienen igualdad de derechos, 75.2 por ciento responde que sí lo establece o lo establece en parte, aunque hay un porcentaje alto (17.3 por ciento) que no sabe o no contesta. Llama un poco la atención de que, en 2016, disminuyó a 68.9 el porcentaje de los que contestaron “sí lo establece” y “sí lo establece, en parte” y aumentó a 14.6 el porcentaje de quienes opinaron que “no lo establece”.⁴⁵²

Resulta interesante destacar que hay una significativa correlación —más visible en el caso de México y Argentina, y más tenue respecto de Costa Rica— entre los porcentajes relativos al nivel de cumplimiento de la Constitución y los relacionados con el conocimiento constitucional de los ciudadanos. La correlación apuntada parece sugerir que el juicio positivo o negativo sobre el cumplimiento de la Constitución depende del conocimiento que el entrevistado considere tener sobre ella. Dicho en otras palabras: la falta

⁴⁵⁰ Fix-Fierro, Flores y Valadés (2017, 46).

⁴⁵¹ Fix-Fierro, Flores y Valadés (2017, 54).

⁴⁵² Fix-Fierro, Flores y Valadés (2017, 124).

de conocimiento de la Constitución lleva con alta probabilidad al juicio de que ésta no se cumple. No obstante lo anterior, las respuestas a la encuesta costarricense sugieren que los ciudadanos *sí* pueden distinguir entre su nivel de conocimiento constitucional y el nivel de cumplimiento o respeto a las normas fundamentales. Por tanto, podría suponerse que un mejor nivel de conocimiento de la Constitución le permitiría al ciudadano una apreciación más matizada y realista del respeto a la Ley Fundamental de su país.

¿Cuáles son las fuentes de conocimiento sobre la Constitución? En los tres países queda de manifiesto que el lugar donde las personas escuchan hablar por primera vez de la Constitución es la escuela y, en segundo lugar, el hogar.⁴⁵³ Sobre dónde se escucha más hablar de la Constitución en la actualidad, en los tres países la principal respuesta se refiere a los medios de comunicación.⁴⁵⁴ Adicionalmente, se preguntó a los entrevistados mexicanos si se hablaba mucho o poco de la Constitución:

Cuadro 4.9
¿QUÉ TANTO SE HABLA DE LA CONSTITUCIÓN EN MÉXICO?

<i>En general, ¿qué tanto considera usted que se habla de la Constitución: mucho o poco? (%)</i>			
	2003	2011	2016
Mucho	10.4	6.6	5.6
Poco	74.2	58.1	64.5
Nada	12.8	26.7	24.7

FUENTE: Concha Cantú *et al.* (2004, Tabla 46, p. 155); Flores Dávila *et al.* (2011); Fix-Fierro, Flores y Valadés (2017, 64).

En la pregunta anterior es importante, y creciente en 2011 y 2016, el porcentaje de los entrevistados que no escuchan hablar “nada” de la Constitución, mientras que decrece el de quienes perciben que se habla “mucho”. Lo anterior resulta extraño, habida cuenta de que en 2016 y los años inmediatamente anteriores aumentó la presencia pública de la Constitución en virtud de la celebración del centenario de su promulgación.

⁴⁵³ *Escuela*: México, 49.3 por ciento en 2003; Argentina, 85 por ciento; Costa Rica, 72.4 por ciento.

⁴⁵⁴ *Medios de comunicación*: México, 58.6 por ciento en 2003, 48.6 por ciento en 2011, y 34.6 por ciento en 2016, lo que parece un resultado anómalo; Argentina, 68 por ciento (menciones acumuladas); Costa Rica, 57.3 por ciento.

Una batería más de preguntas se refiere a la adecuación de la Constitución a las necesidades del país, así como a la conveniencia o no de reformarla de manera parcial o total. Las encuestas mexicanas plantearon dicha alternativa en los siguientes términos:

Cuadro 4.10
ADECUACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A LAS NECESIDADES
DE MÉXICO

<i>Por lo que usted piensa, ¿la Constitución que tenemos ahora...? (%)</i>			
	<i>2003</i>	<i>2011</i>	<i>2016</i>
Es adecuada para las necesidades del país	45.6	27.8	20.5
Ya no responde a las necesidades del país	42.1	56.5	60.0

FUENTE: Concha Cantú *et al.* (2004, Tabla 38, p. 147); Flores Dávila *et al.* (2011); Fix-Fierro, Flores y Valadés (2017, 50).

Entre 2003 y 2016 aumenta de manera importante el porcentaje de quienes piensan que la Constitución vigente ya no responde a las necesidades del país y, por tanto, disminuye el número de quienes todavía la consideran adecuada. En consecuencia, resulta explicable también que haya un decrecimiento en el grupo de quienes piensan que debe dejarse como está, de acuerdo con el siguiente cuadro:

Cuadro 4.11
¿QUÉ HACER CON LA CONSTITUCIÓN EN MÉXICO?

<i>En su opinión, ¿qué sería preferible: hacer una Constitución nueva, cambiarla sólo en parte o dejarla como está? (%)</i>			
	<i>2003</i>	<i>2011</i>	<i>2016</i>
Hacer una Constitución nueva	23.3	18.6	21.6
Cambiarla sólo en parte	22.0	50.1	43.0
Dejarla como está	40.1	22.5	19.4
No sabe/no contesta	10.1	5.2	8.1

FUENTE: Concha Cantú *et al.* (2004, Tabla 39, p. 148); Flores Dávila *et al.* (2011); Fix-Fierro, Flores y Valadés (2017, 51).

La comparación de las respuestas en el tiempo no revela una tendencia tan clara como la que identifica la pregunta anterior, pero es consistente con ella. En efecto, si es creciente la opinión en el sentido de que la Constitución ya no responde a las necesidades actuales del país, es de esperarse que aumente el porcentaje de quienes señalan que conviene hacer una nueva o que hay que continuar con las reformas de la actual, disminuyendo, en consecuencia, el de quienes piensan que debemos “dejarla como está”. Así, el porcentaje de quienes toman esta última opción se reduce de 40.1 por ciento en 2003 a 19.4 en 2016; el de quienes opinan que hay que “cambiarla sólo en parte” se incrementa de 22 en 2003 a 43 por ciento en 2016 (aunque parece algo anómalo que este índice haya sido de 50.1 por ciento en 2011), mientras que el grupo de quienes favorecen la aprobación de una nueva Constitución no se modifica de manera importante, pues oscila entre 23.3 por ciento en 2003 y 18.6 en 2011. El índice de quienes responden que “no saben” es significativo, pero no aumenta en el periodo, aunque sí lo hace el de los entrevistados que no se comprometen con su respuesta (“depende”, con 7.5 por ciento en 2016). Sin embargo, este resultado parece contradictorio con el de la siguiente pregunta de la encuestas de 2011 y 2016, que inquirieron expresamente sobre la conveniencia de un congreso constituyente:

Cuadro 4.12
¿SE DEBE HACER UNA NUEVA CONSTITUCIÓN EN MÉXICO?

<i>Por lo que usted piensa, ¿se debería o no se debería convocar a un congreso constituyente (para hacer una nueva Constitución)? (%)</i>		
	2011	2016
Sí	47.2	38.4
Sí, en parte	24.6	12.4
No	10.0	2.4
No, en parte	7.3	23.8
No sabe/no contesta	10.9	23.0

FUENTE: Fix-Fierro, Flores y Valadés (2017, 53).

NOTA: En 2011, piensan sobre todo que es un necesario un congreso constituyente los jóvenes de 25 a 34 años, los que cuentan con estudios de licenciatura y quienes habitan en el norte del país. En 2016, son principalmente los jóvenes de 15 a 24 años y los mayores de 65, quienes cuentan con estudios de primaria, pero también de licenciatura y posgrado, y los habitantes de la región sur-sureste, quienes se inclinan más por la posibilidad de un congreso constituyente.

Aunque no se manifiesta una tendencia clara, en ambos años hay una mayoría de quienes están a favor de un Congreso Constituyente. Sumando quienes contestaron “sí” y “sí, en parte” (respuesta espontánea), tenemos 71.8 por ciento en 2011 y 50.8 en 2016. La diferencia numérica se debe, sustancialmente, al crecimiento importante de quienes contestaron “no” en 2016 (23.8 por ciento, en comparación con 10 por ciento en 2011), y también al incremento de quienes dijeron no saber o no contestaron (23 por ciento en 2016, en comparación con 10.9 por ciento en 2011). No parece tener particular lógica el incremento en el “no” entre ambas fechas, si la tendencia que venimos examinando es a favor de mayores cambios constitucionales, pero puede deberse también a que haya aumentado el índice de quienes no vean conveniente tal Congreso, dado el estado actual de la democracia en México y su control por los partidos políticos.

La existencia de una mayoría que se pronuncia a favor de un Congreso Constituyente parece entrar en contradicción con las respuestas a la pregunta anterior, en la que aproximadamente sólo dos de cada 10 entrevistados se pronunció por hacer una Constitución nueva. En realidad no hay tal contradicción si pensamos en la distinta formulación de las preguntas: en una se dieron varias opciones sobre qué hacer con la Constitución, y las respuestas de los entrevistados se distribuyeron entre ellas, predominando la de la reforma parcial; en la segunda, se preguntó directamente por la posibilidad de convocar a un Congreso Constituyente, y la mayoría a su favor probablemente se formó con quienes ya habían respondido en tal sentido, a los que se unió un sector de quienes se inclinaban por la reforma parcial (“cambiarla sólo en parte”). Entonces, para este último grupo la disyuntiva respecto a la conveniencia de un Congreso Constituyente los lleva a preferir esta opción, sin que por ello haya incongruencia con su respuesta anterior.

Podemos redondear el análisis de estos resultados considerando la respuesta a la pregunta “¿Considera usted que está bien o está mal que la Constitución se reforme con frecuencia”, que se planteó en la encuesta de 2016: una mayoría, con el 50.5 por ciento, considera que está “muy bien” y “bien”, mientras que sólo una cuarta parte (24.3 por ciento) lo ve “mal” y “muy mal”, con un porcentaje elevado de quienes, de manera espontánea, no se comprometen con su respuesta (“ni bien, ni mal”: 16.7 por ciento).⁴⁵⁵ Los resultados de esta pregunta confirman, nuevamente, la presencia de un elevado potencial “reformista” de la Constitución que hay entre los ciudadanos.

⁴⁵⁵ Fix-Fierro, Flores y Valadés (2017, 55).

Las encuestas levantadas en Argentina y Costa Rica combinan las dos preguntas previas a este último cuadro de la siguiente manera:

Cuadro 4.13
ADECUACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A LA REALIDAD
EN ARGENTINA Y COSTA RICA

<i>Algunos creen que hay que reformar la Constitución Nacional/Constitución Política porque ya no se adapta a la realidad del país. Otros creen que hay que dejarla como está. ¿Con cuál de las siguientes frases está más de acuerdo? (%)</i>			
<i>Argentina (2005)</i>		<i>Costa Rica (2009)</i>	
Hay que reformarla	56	Hay que reformarla	62.9
—		Hay que reformarla sólo en algunas partes	22.8
Hay que dejarla como está	30	Hay que dejarla como está	7.7
No sabe/no contesta	14	—	—

FUENTE: Hernández, Zovatto y Mora y Araujo (2004, Tabla 87); Cordero *et al.* (2009, Pre-gunta 26).

Como se puede advertir, en ambos países también hay un importante potencial “reformista” de la Constitución, mayor, por lo visto, en Costa Rica, que en la Argentina. Dicho espíritu reformista tiene claras raíces históricas, a juzgar por el número de constituciones, proyectos constitucionales y reformas que se han dado en nuestros países a partir de las guerras de independencia.⁴⁵⁶ Como señala perceptivamente Sergio López Ayllón, en nuestros países la ley (y en primer lugar la Constitución) tiene la función primordial de “instituir” y sólo en un segundo momento de “regular”.⁴⁵⁷ Esta es una característica constante de nuestra cultura jurídica.

La siguiente pregunta se inspira claramente en el concepto de “sociedad abierta de los intérpretes constitucionales” de Peter Häberle:

⁴⁵⁶ Negretto (2013, cap. 1).

⁴⁵⁷ López Ayllón (1997a, cap. V). En la misma idea coincide Díaz y Díaz (1999, *passim*).

Cuadro 4.14
¿DEBEN OPINAR LAS PERSONAS QUE NO SABEN DE LEYES
SOBRE LOS CAMBIOS A LA CONSTITUCIÓN?
(MÉXICO, ARGENTINA Y COSTA RICA)

<i>Las personas que no saben de leyes, ¿deben o no deben opinar sobre los cambios a la Constitución/Constitución Nacional/Constitución Política? (%)</i>					
	México			Argentina (2005)	Costa Rica (2009)
	2003	2011	2016		
Sí deben	40.8	48.3	34.6	50	52.4
Sí deben, en parte (esp)	13.2	22.3	9.7	7	—
No deben	42.1	24.7	46.0	41	46.4
No deben, en parte (esp)	—	—	3.9	—	—

FUENTE: Concha Cantú *et al.* (2004, Tabla 42, p. 151); Flores Dávila *et al.* (2011); Fix-Fierro, Flores y Valadés (2017, 56); Hernández, Zovatto y Mora y Araujo (2004, Tabla 97); Cordero *et al.* (2009, Pregunta 28).

El cuadro revela que la población encuestada —que podemos suponer que en una abrumadora proporción “no sabe de leyes”— se divide casi por mitades: algo más de la mitad (con la excepción de la encuesta mexicana de 2011) contesta, explícita o espontáneamente, que “sí deben” opinar, mientras que más del 40 por ciento responde que “no deben” opinar sobre los cambios constitucionales, es decir, no identifican a la Constitución como un patrimonio que les pertenezca. Posiblemente son también ciudadanos que se identifican poco con los temas públicos o se interesan escasamente por ellos: no sienten como propia la *res publica* (esto es algo que podrían elucidar otros ejercicios de opinión). Por el contrario, si los ciudadanos consideraran a la Constitución no sólo como una ley sino como un patrimonio cultural propio, sus niveles de conocimiento y aprecio por su cumplimiento también se elevarían. En el caso de México, resulta interesante observar que entre 2003 y 2011 aumenta el número de quienes consideran poder opinar sobre los cambios a la Constitución, pero extrañamente este número se reduce de modo significativo en el año de 2016.

No obstante lo anterior, los ciudadanos mexicanos parecen interesados en participar en los procesos de reforma constitucional, si bien conciben dicha participación predominantemente como ejercicio de opinión. A la

pregunta, planteada en 2016, “Por lo que usted piensa, ¿los ciudadanos deben participar o no deben participar en la aprobación o rechazo de las reformas a la Constitución?”, una mayoría decidida (50 por ciento) considera que “sí deben participar”, mientras que sólo un tercio (35.9 por ciento) opina que “no deben participar”, con un pequeño porcentaje que contesta espontáneamente que “sólo en reformas importantes” (7.3 por ciento). Las respuestas a la pregunta “¿Cómo deben participar?” pueden agruparse, con un 38.7 por ciento, en las opciones “recoger opiniones, discutir, dialogar con los ciudadanos”, mientras que un 22.9 por ciento concibe dicha participación en términos de una votación (referéndum o plebiscito).⁴⁵⁸

En resumen, las encuestas sobre cultura constitucional que someramente hemos examinado revelan un panorama similar en los tres países: los ciudadanos consideran importante a la Constitución, aunque tienen de ella un concepto más bien formal y legalista, por lo que muchos no se sienten legitimados a opinar sobre los cambios constitucionales, mientras que una minoría no insignificante le niega relevancia, utilidad o actualidad; la mayoría se manifiesta desconocedora del texto constitucional y quizá también por ello considera que su nivel de cumplimiento es muy bajo. En cuanto a los medios que fomentan el conocimiento y divulgación de la cultura constitucional, los principales son la escuela y los medios de comunicación, pero su impacto no es suficiente para involucrar a los ciudadanos en los debates constitucionales que debieran interesar a todos, en tanto integrantes de la “sociedad abierta de los intérpretes constitucionales”.

Por el otro lado, en los tres países se advierte un visible espíritu “reformista”, pues un porcentaje importante de los ciudadanos señala que la Constitución de su país ya no es adecuada para las necesidades actuales de la sociedad y espera, por tanto, que la Ley Fundamental siga siendo objeto de modificaciones constantes. Esto genera, sin duda, una presión difusa, pero efectiva, sobre la clase política, el que podría llevar a la revisión integral de la Constitución e incluso a un proceso constituyente.⁴⁵⁹

Los resultados anteriores no hablan unívoca y expresamente a favor o en contra de un ejercicio de reordenación y consolidación del texto constitucional, porque promueven un reformismo que probablemente se seguirá

⁴⁵⁸ Fix-Fierro, Flores y Valadés (2017, 59).

⁴⁵⁹ Negretto subraya que la incapacidad del Congreso colombiano para aprobar ciertas reformas a la Constitución de 1886 en los años setenta y ochenta del siglo pasado fomentó un movimiento de apoyo popular a una asamblea constituyente. Dicho movimiento, que logró articularse con algunas facciones reformistas de la élite política, logró la realización de un plebiscito, en el que cinco millones de ciudadanos estuvieron a favor de tal asamblea. Véase Negretto (2013, 175-176).

manifestando en textos cada vez más detallados y extensos, en consonancia con la tradición constitucional latinoamericana y también con las corrientes que actualmente apoyan el llamado “nuevo constitucionalismo latinoamericano”. Sin embargo, también pudieran aconsejar tal ejercicio desde el punto de vista del conocimiento de la Constitución, lo que podría conducir a una mayor participación de los ciudadanos en los debates constitucionales; a una apreciación más positiva del cumplimiento de la Ley Fundamental y, en general, a una mayor legitimidad e integración de la vida política e institucional de un país, esto es, a una cultura constitucional renovada.

VI. REFLEXIONES FINALES

Por supuesto, no necesitamos estudios empíricos para saber que en nuestros países la Constitución cumple de manera muy deficiente, si acaso, sus funciones de unidad e integración sociales. Basta considerar la gran distancia que hay entre el “país legal” y el “país real”, así como las fuertes divisiones económicas, culturales y aún ideológicas que hay en las sociedades latinoamericanas,⁴⁶⁰ para darnos cuenta de que estamos lejos de centrar en la Constitución la *unidad simbólica* de un proyecto social común. No hay todavía entre nosotros una versión latinoamericana del “patriotismo constitucional” del que hablaba Jürgen Habermas.⁴⁶¹

Los modelos de Constitución y los datos de las encuestas que hemos examinado documentan, aunque de manera indirecta y no unívoca, estas deficiencias en las funciones simbólicas e integradoras de las Constituciones nacionales. La pregunta es si ofrecen elementos que den sustento a la propuesta de este trabajo: la elaboración de un texto constitucional ordenado y consolidado que incorpore mecanismos de reforma jurídica e institucional más flexibles y que eviten la modificación frecuente de la Constitución, todo ello con el objetivo de dar a ésta mayor presencia y visibilidad simbólica.

⁴⁶⁰ Así lo señala, por ejemplo, Carlos Castillo Peraza, distinguido dirigente e ideólogo del Partido Acción Nacional (PAN), quien critica además que se convierta a la Constitución en receptáculo de todos los buenos deseos de una sociedad, porque ello es un agravio para quienes no ven satisfechos sus derechos y promueve la demostración de la inutilidad de la Constitución. Véase Castillo Peraza (1999, 110).

⁴⁶¹ El concepto de “patriotismo constitucional” fue acuñado en realidad por el filósofo y político alemán Dolf Sternberger (1907-1989) para referirse al hecho de que, después de la dolorosa derrota de la Segunda Guerra Mundial, la Alemania democrática no ha fundado su identidad y su unidad en la nacionalidad, sino en la identificación con el orden democrático instituido por la Ley Fundamental de Bonn. El concepto fue retomado por Jürgen Habermas para subrayar el carácter universal, no étnico ni nacional, del orden constitucional en un Estado democrático de derecho. Véase, por ejemplo, Velasco (2002).

Pensamos que las encuestas de cultura constitucional levantadas en México ofrecen tales elementos: los ciudadanos tienen una expectativa reformista, hasta el punto de juzgar conveniente un Congreso Constituyente, por lo que es previsible esperar que continúen los cambios a la Constitución y las leyes; al mismo tiempo, consideran importante a la Constitución, pero dicen no conocerla y juzgan que no se cumple. Advierten que se habla de la Constitución principalmente en la escuela y en los medios de comunicación, pero no en forma suficiente; por otro lado, un grupo importante no se siente legitimado para opinar sobre ella y sobre sus cambios, pero una mayoría se declara dispuesta a participar en las reformas, principalmente mediante el diálogo y el debate y, en menor medida, a través de las consultas populares formales. En consecuencia, la propuesta de una Constitución visible, que pueda ser conocida y divulgada de manera general, podría contribuir, como sostienen algunos autores, a fortalecer la democracia constitucional en su conjunto, combatiendo el “fetichismo constitucional”, que opina que bastan los cambios a la Constitución para que la realidad (injusta, sin duda) de nuestros países empiece a transformarse de manera visible.

El examen y la comparación con las encuestas levantadas en Argentina y Costa Rica nos advierten, sin embargo, que las deficiencias de nuestra cultura constitucional son comunes a los países de Latinoamérica y que el diagnóstico relativo a México no se debe, al menos de una manera clara, al exceso de reformas constitucionales de los últimos años. Ni en Argentina ni en Costa Rica se modifica la Constitución con tal frecuencia como en México, ni sus textos constitucionales son tan extensos como el de la Constitución de 1917.⁴⁶² No obstante, la cultura constitucional de los ciudadanos de esas naciones, en términos de conocimiento y aprecio por el texto constitucional, es similar a la que identifican las encuestas mexicanas.

Por tanto, los procesos de reforma constitucional, aunque sometidos a la presión difusa y en ocasiones efectiva de la opinión pública, se encuentran más bien en manos de la élite política, y ésta actúa de acuerdo con una lógica que, en nuestro país, no es favorable hasta ahora a una dinámica distinta de la reforma constitucional. Hace falta, por tanto, que los partidos políticos tengan la visión suficiente para iniciar una negociación estratégica que permita abrir una nueva etapa en nuestra evolución constitucional. Pero el desarrollo constitucional futuro debe ir más allá de la revisión técnica-

⁴⁶² La Constitución de la Nación Argentina, en el texto resultante de la reforma de 1994, tiene una extensión de 129 artículos y 11 mil 309 palabras, sin contar el preámbulo ni las disposiciones transitorias. La Constitución Política de Costa Rica, de 1949, tenía, con sus reformas hasta 2001 (que el autor pudo consultar), 197 artículos y 13 mil 727 palabras de extensión, también sin preámbulo ni artículos transitorios. Estos números se encuentran muy lejanos de la extensión que caracteriza actualmente a la Constitución mexicana de 1917.

jurídica del texto constitucional. De lo que se trata es de encaminarse hacia una *nueva cultura constitucional* que tome en serio a la Constitución como *Ley Suprema*. Una ley verdaderamente suprema es la que define, de manera clara y estable, las coordenadas generales de la vida institucional, así como los “valores superiores del ordenamiento jurídico”,⁴⁶³ dejando espacio para que los órganos representativos y los tribunales tomen las decisiones y hagan los ajustes que requieran las cambiantes circunstancias de la sociedad. Esa nueva cultura constitucional exige también un mejor conocimiento de la Constitución y una identificación más estrecha con ella por parte de los ciudadanos, como supuesto indispensable para que éstos puedan exigir y vigilar efectivamente el cumplimiento de la Ley Fundamental. Se trata, en síntesis, de continuar por la vía constitucional del cambio con continuidad que ha permitido a México un siglo de avances indudables.

No podemos concluir este trabajo sin dejar de señalar que la propuesta de un texto constitucional renovado no es ninguna panacea para la deficiencias de nuestra vida constitucional, ni implica la “refundación” que han propuesto algunos actores políticos, sino apenas un viraje, parcial y relativo, en el proceso más amplio de ordenación de la vida social a través del derecho. Señala Vincenzo Ferrari, un distinguido sociólogo del derecho, que desde el siglo XVIII el mundo moderno ha atestiguado procesos pendulares de orden y desorden en el derecho.⁴⁶⁴ La ideología de la codificación y del monopolio del Estado en la creación del derecho, consolidada en el siglo XIX, sufrió toda clase de embates y revisiones durante el siglo XX y lo que va del XXI, llevando a la situación de pluralismo y de desorden que prevalece en la actualidad. La internacionalización de los órdenes jurídicos nacionales, la proliferación de órdenes jurídicos “privados”, la descentralización territorial y funcional de las fuentes del derecho, son otros tantos fenómenos que incrementan la complejidad y la contingencia de los sistemas jurídicos, que, si bien están interconectados entre sí, no están integrados, sino que se encuentran implicados mutuamente en continuos conflictos, abiertos o latentes.⁴⁶⁵

El exceso de referencias normativas, unida a su frecuente inaplicabilidad, produce un cierto grado de incomunicabilidad y de desconcierto, es decir, de

⁴⁶³ Esta expresión está tomada del artículo 1º de la Constitución española de 1978. Tales valores superiores son, de acuerdo con esa disposición: la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

⁴⁶⁴ Ferrari (2015, 69 y ss.).

⁴⁶⁵ Ferrari (2015, 77). Podemos agregar la idea weberiana de la “racionalidad” del derecho, entendida como sistematización y generalización, la cual siempre se encuentra en tensión con la “irracionalidad”. Sobre el “desdibujamiento” del derecho constitucional como rama y disciplina tradicional del derecho puede verse Serna de la Garza (2012, 87 y ss.).

anomía: demasiadas normas terminan por ser equivalentes a ninguna norma. Los límites entre lo lícito y lo ilícito se confunden hasta hacerse impalpables y la distancia entre las normas y las prácticas no sólo aumenta, sino que corre inclusive el riesgo de perder significado, revelando despiadadamente la relatividad del concepto de eficacia del derecho, con el cual se designa comúnmente la correspondencia entre los efectos producidos por un acto normativo y las intenciones de quien lo ha dictado... Si no está claro cuál sea la norma o si hay dudas insolubles sobre su interpretación, la eficacia se convierte en una cuestión de perspectiva...⁴⁶⁶

Ferrari se pregunta si se encuentran operantes o si son al menos visibles algunos mecanismos encaminados a volver a meter en orden en un sistema jurídico mundial tan visiblemente desordenado.⁴⁶⁷ Observa que es en el plano global donde, según parece, se están produciendo procesos de reordenación, clarificación y simplificación, por tratarse de normas, ya sea públicas o privadas, que nacen en sedes menos expuestas a las emociones y a las reivindicaciones cotidianas, en comparación con las normas estatales, que responden a las exigencias más contingentes de la lucha política y, por tanto, están más orientadas a convocar un consenso mediático sobre los gobiernos, que a reglamentar las conductas.⁴⁶⁸ Igualmente advierte la convergencia y relativa uniformidad que se produce, a nivel mundial, en el derecho del comercio y la economía, debidas en buena medida a la difusión de los modelos contractuales del *common law*.⁴⁶⁹

Las reflexiones de Ferrari no resuelven la cuestión de las cuáles sean las posibilidades de reordenar el derecho público nacional, en particular el derecho constitucional, pero nos sugieren al menos echar una mirada a nuestro entorno para acompasar nuestros cambios a las tendencias globales más amplias,⁴⁷⁰ pero sobre todo, nos impulsan a salir del ensimismamiento del cual fue producto la Constitución mexicana de 1917. Se trata, en síntesis, de continuar por la vía constitucional del cambio con continuidad que ha permitido a México un siglo de avances indudables.

⁴⁶⁶ Ferrari (2015, 77).

⁴⁶⁷ Ferrari (2015, 77).

⁴⁶⁸ Ferrari (2015, 78).

⁴⁶⁹ Ferrari (2015, 78).

⁴⁷⁰ Cabe mencionar en este sentido el proyecto sobre el surgimiento de un *ius constitutionale commune* latinoamericano, centrado en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ha iniciado el Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional de Heidelberg, con la colaboración del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. Véanse los primeros trabajos de este proyecto en Bogdandy *et al.* (2010). Véase también Serna de la Garza (2013) y Bogdandy (2013).