

## CAPÍTULO PRIMERO

### CONSTITUCIÓN, REFORMA Y RUPTURA

#### I. LA DINÁMICA DEL DERECHO

La naturaleza del derecho es dinámica en virtud de su objeto; en consecuencia, los cambios que se producen en un sistema jurídico deben ser analizados en función de su identidad y fuerza normativa. Para ello se propone tomar como concepto rector el de transición. La transición jurídica se puede concebir de dos formas: como cambio dentro de un mismo orden constitucional (cambio de instituciones o modelos constitucionales), o como creación de un nuevo orden constitucional. En el primer caso las reformas legales pueden tener por objeto el cambio de diseño institucional o de modelo; en el segundo, en cambio, se produciría un cambio de sistema jurídico. En ambos casos se produce una transición en sentido restringido, como se verá en el segundo capítulo; por el momento únicamente se revisa el caso en que se sustituye la norma fundamental, sobre todo desde el punto de vista formal.

Los procesos de cambio que denotan la dinámica del derecho son de diversa índole, por lo que no solamente se revisan los procesos de modificación de la Constitución a través de sus reformas, sino también de su interpretación. Es por ello que al hablar de la dinámica de un sistema jurídico debe considerarse no solamente su procedimiento de creación y modificación, sino también las reglas que regulan la introducción y eliminación de sus normas. En consecuencia, deben analizarse procesos tales como la reforma, la interpretación y mutación de las normas en el marco de un modelo dinámico de sistema jurídico que permite distinguir en el tiempo entre distintos conjuntos de normas.

El objetivo del presente capítulo es elaborar el marco conceptual y teórico de análisis de las transiciones desde la perspectiva jurídica, por lo que este capítulo se centra únicamente en los fundamentos teóricos de los elementos de identificación de las mismas.

La transición —desde la teoría del derecho— explica solamente ciertos aspectos o efectos del fenómeno en cuestión. La dogmática jurídica tiene su propia lógica y racionalidad, por lo que cuestionarnos en función de ésta, si el sistema jurídico enfrenta una transición o un cambio de diseño institucional,<sup>1</sup> explica solamente una parte de la realidad que aquí denominamos “transición”.

Como esquema formal explicativo no puede responder a todas las preguntas que implica un proceso de transición, pero sí resolver algunas dudas en relación con los cambios de sistema jurídico.

La transición jurídica se puede concebir de dos formas: una, amplia, se refiere a cambios en las “formas de Estado”, por ejemplo el tránsito del Estado absoluto al Estado de derecho; la otra, restringida, se caracteriza por el cambio de un sistema jurídico en función de la sustitución de la norma primera.<sup>2</sup>

## II. LOS FUNDAMENTOS DEL SISTEMA JURÍDICO

### 1. *El derecho*

¿Qué es el derecho? La respuesta de Hans Kelsen,<sup>3</sup> por ejemplo, se enfocó a la coercibilidad, por lo que sostuvo que la sanción coactiva era el elemento definitorio del derecho. Pero si bien, sin lugar a dudas, se trata de un elemento característico y de gran relevancia, no se puede decir que la coacción como sanción sea el único elemento que determina a un sistema normativo como jurídico. Su tesis ha sido comentada y criticada con mucha frecuencia; no obstante, en general las observaciones hechas se han centrado solamente en ese aspecto, omitiendo los diversos presupuestos de la misma, que permiten vincular a las normas entre sí mediante la idea de unidad del sistema jurídico, de tal forma que todas y cada una de las disposiciones de un orden jurídico se configuran como una norma vinculada a una sanción/acto-coactivo. La coacción es una característica del orden jurídico como un todo, no de cada norma; ni Kel-

<sup>1</sup> Véase “Constitución y diseño institucional”, en esta obra.

<sup>2</sup> Véase *infra*, apartado III.

<sup>3</sup> Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, México, Editora Nacional, 1981, p. 52; *Teoría general de derecho y del Estado*, 2a. ed., México, UNAM, 1988, capítulo II.

sen mismo pretendió que todos y cada uno de los enunciados normativos previeran una sanción coactiva.

Un sistema normativo solamente es jurídico si incluye normas que prescriben actos coactivos, aunque no todas sus normas tienen que hacerlo. La ausencia de coactividad de un sistema de aplicación de la norma y de ejecución de la sanción, así como del establecimiento de un monopolio de la fuerza, eliminaría la eficacia del derecho. Estos elementos son característicos del derecho, ya que refuerzan el carácter obligatorio del mismo; de lo contrario, al perder la obligatoriedad, asumiríamos que las conductas deseadas se realizarían voluntariamente, y entonces, o bien presuponemos una “sociedad de ángeles”<sup>4</sup> o carecería de sentido regular conductas, si éstas son cumplidas espontáneamente.

Hart,<sup>5</sup> por su parte, llega a la conclusión de que la distinción entre derecho y otros sistemas normativos radica en que el derecho no solamente prescribe conductas (normas primarias), sino que contiene una serie de normas que se refieren a esas normas y a los órganos de creación y aplicación (normas secundarias). Dentro de esta segunda clase están: la regla de reconocimiento, que permite determinar las normas que pertenecen al sistema; la regla de cambio, fundamental en virtud de la dinámica del derecho; y la regla de adjudicación, que establece los órganos y procedimientos de aplicación. Esta distinción<sup>6</sup> entre el tipo de reglas del derecho apunta a su configuración como un sistema, más que como un simple conjunto de normas.

La dinámica como característica del derecho impide alejarse de la realidad; la legitimidad de los cambios es necesaria para producir la convicción de su obligatoriedad y eficacia, lo cual le confiere permanencia y fuerza normativa.

En suma, el derecho se puede caracterizar por diversos elementos, como son: las condiciones reguladas del uso de la fuerza; los órganos cen-

<sup>4</sup> Véase Hart, H. L. A., *El concepto de derecho*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1992, p. 242.

<sup>5</sup> *Ibidem*, pp. 99 y ss.

<sup>6</sup> A esta teoría se pueden formular diversas objeciones, como por ejemplo que en los sistemas jurídicos normalmente existen varias reglas de reconocimiento, y que a pesar del esfuerzo de Hart y de otros autores, la diferencia entre la regla de reconocimiento, como un hecho o producto social, y la norma hipotética fundamental, presupuesto teórico, no es mucha, ya que en última instancia se debe aceptar sin cuestionar la validez de la primera norma.

tralizados que aplican normas a casos individuales porque una norma así lo prescribe, y por la ejecución de medidas coactivas; pero como todos los órganos recurren al mismo aparato coercitivo existe un monopolio de la fuerza estatal.

Como conclusión, podemos afirmar que el derecho es normatividad que se configura como un sistema, cuya estructura permite la interrelación de sus normas.

### A. *La norma jurídica*

Las normas son los elementos primarios del derecho, que se diferencian de otros tipos de normas por las propiedades que les son atribuidas en razón de su pertenencia a un sistema jurídico.

Es posible distinguir las normas jurídicas de otro tipo de normas por diversas vías: una es mediante el análisis estructural de las normas, ya sea utilizando los criterios de Fritz Schreier<sup>7</sup> o de Henrik von Wright,<sup>8</sup> por ejemplo, para establecer las relaciones entre las normas e identificar los elementos característicos de las proposiciones. Otra es en virtud de su forma o modo de creación, más que por referencia al contenido regulado. Las normas no califican al sistema como jurídico aun cuando poseen una estructura propia que las distingue de las de otros sistemas normativos, en función de la consecuencia jurídica que se imputa inexorablemente al materializarse el supuesto de hecho. Por el contrario, esta estructura propia de la norma jurídica deriva de la pertenencia de la norma a un sistema jurídico.

Por lo tanto, la juridicidad de la norma depende de su pertenencia al sistema jurídico; es decir, el análisis estructural de la norma no basta para determinar su carácter jurídico, ya que la coercibilidad y la bilateralidad<sup>9</sup> de la misma derivan del sistema, no de la conducta regulada, dado que no hay conductas que por sí mismas sean jurídicas. Así, por ejemplo, no robar puede ser el contenido de un enunciado moral, religioso o jurídico.

<sup>7</sup> Schreier, Fritz, *Conceptos y formas fundamentales del derecho*, México, Editora Nacional, 1975, pp. 145 y ss.

<sup>8</sup> Von Wright, Henrik, *Norma y acción*, Madrid, Tecnos, 1979, pp. 87 y ss.

<sup>9</sup> García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 1977, pp. 15-24.

### B. *La validez de las normas*

De la estructura del sistema jurídico y de su ordenación conforme al principio de jerarquía, siguiendo a Kelsen, y complementado por el criterio de distribución de materias —como bien señala De Otto—,<sup>10</sup> se derivan los criterios de validez de las normas, que se pueden distinguir de la siguiente manera:

- 1) Formal, que establece que la validez de la norma depende del seguimiento de los procesos de creación normativa previstos en la norma superior y de la competencia del órgano emisor de la misma.
- 2) Material, que implica la adecuación del contenido de la norma inferior al de la norma superior a la que se encuentra jerárquicamente subordinada, y así sucesivamente, pero en todo caso debe ser conforme a la norma suprema.

Estas reglas de validez rigen el procedimiento de integración (creación y derogación) del sistema jurídico. El criterio de jerarquía presume la existencia de una determinada estructura del orden jurídico donde la validez de toda norma, tanto en sentido formal como material, depende de la primera norma. Esto implica considerar dicha estructura como presupuesto de la concepción de esta primera norma como norma suprema.

La jerarquía en su aspecto formal permite asignar rangos distintos a las normas según la forma que la norma adopte, independientemente de su contenido; por lo tanto, se configuran como reglas de validez produciendo un efecto derogatorio de la norma inferior en caso de contradicción con la superior. Es por ello que se le llama fuerza activa a la eficacia derogatoria de la norma superior, y fuerza pasiva a la resistencia de la norma superior frente a la inferior.<sup>11</sup> Las normas de mismo rango tienen fuerza activa, pero no tienen fuerza pasiva, y por ello pueden ser derogadas. La derogación tácita es consecuencia de la contradicción entre la norma superior y la norma inferior, o entre los contenidos de normas del mismo rango, aunque debemos tener en cuenta el principio general de

<sup>10</sup> Otto, Ignacio de, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, 2a. ed., Barcelona, Ariel, 1983, pp. 88-91.

<sup>11</sup> *Idem.*

que solamente un acto del mismo rango y procedente de la misma fuente puede modificar a otro.<sup>12</sup>

La distribución de materias es un criterio de ordenación horizontal del orden jurídico que complementa y corrige al de jerarquía formal, y corresponde a un criterio de ordenación puramente vertical. El primero se refiere básicamente a que la relación entre las normas depende de su contenido, lo cual se materializa a través de la distribución competencial y la reserva de ley. De tal modo que si atendemos a dichos criterios, la validez de las normas dependería no solamente de su jerarquía, sino también de su contenido, lo cual debe servir para la resolución de conflictos entre normas de igual rango, pero que tienen materias reservadas.

Por lo tanto, la validez es un atributo de las normas jurídicas que pertenecen a un sistema jurídico en función del cual son obligatorias y aplicables. A pesar de los criterios de validez mencionados, debemos recordar que la validez de las normas se presume,<sup>13</sup> ya que la nulidad *ipso iure* no es posible en un sistema regido por los principios de legalidad y seguridad jurídica. Se trata más bien de un presupuesto de interpretación que permite la resolución de los casos y la aplicabilidad de las normas.

## 2. *Concepto de Constitución*

La Constitución es considerada por la doctrina como la norma fundante del sistema jurídico, razón por la cual es preciso *comenzar* por el análisis de esta norma y de sus propiedades para poder revisar el sistema jurídico y sus características.

Como presupuesto del análisis es preciso partir de un concepto de Constitución; aquí se opta por el de Kelsen,<sup>14</sup> ya que parte de la concepción del derecho como un sistema escalonado en el que la norma superior determina los contenidos y procedimientos de creación de las normas inferiores. De esta forma será más fácil explicar las peculiaridades del sistema jurídico en su funcionamiento y la relación de sus normas.

Entre los presupuestos del análisis se encuentra la afirmación de que la Constitución es la primera norma positiva del sistema porque estable-

<sup>12</sup> Díez-Picazo, Luis María, *La derogación de las leyes*, Madrid, Civitas, 1990, pp. 122 y ss.

<sup>13</sup> Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, cit., nota 3, pp. 189 y ss.

<sup>14</sup> *Ibidem*, pp. 129-212.

ce los procesos y órganos de creación de las normas inferiores, así como sus contenidos: obligatorios, prohibidos o permitidos. La Constitución es así el parámetro de validez formal y material del sistema jurídico.

Otro presupuesto de partida es que la Constitución es una norma, lo cual se traduce en la posibilidad de reconocer que produce efectos jurídicos. Por lo mismo es necesario determinar su posición, que no puede ser otra que ser la norma suprema del sistema jurídico de la cual derivan cadenas de validez de producción normativa, como sostuvo Kelsen. Para hacer posible lo anterior, es necesario establecer que el cumplimiento de los preceptos constitucionales es obligatorio y, por lo mismo, su infracción es antijurídica.

La supremacía de la norma fundamental radica en el hecho de que es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico de un Estado, legitimando la actividad de los órganos estatales y dotándolos de competencia.

En sentido jurídico, el término “Constitución” significa que las funciones del Estado están sujetas a las normas constitucionales que se configuran como su fundamento y límite de validez de su ejercicio. La Constitución se identifica en el sistema jurídico principalmente por su relación con la normatividad, producto del ejercicio de las facultades legislativas delegadas en los órganos constituidos, es decir, como creación normativa. En este caso, la delegación significa que un Congreso o un Parlamento, aun cuando ejerce funciones “constituyentes” de reforma, carece de poderes originarios, lo cual impide la reforma total de la norma fundamental.<sup>15</sup> Consideramos que no se puede hablar de poderes originarios a menos que se haga referencia al pueblo en sí, ya que los órganos constituidos no tienen más facultades que las atribuidas por la Constitución, e incluso así quedan limitadas las facultades soberanas del pueblo.

#### *A. Contenido mínimo de la Constitución*

En virtud de su operatividad, la Constitución debe ser considerada como un sistema normativo al que está sujeta la creación de normas, y en función de la unidad del sistema jurídico es considerada no solamente como la norma suprema, sino también la base del sistema mismo.

Conforme a los criterios formales de jerarquía establecidos, es fácil determinar la posición de la Constitución en el sistema jurídico, más pro-

<sup>15</sup> Véase “Interpretación y reforma: ¿dialéctica o dilema?”.

blemático es determinar cuál es su contenido debido. Loewenstein<sup>16</sup> enuncia los elementos fundamentales mínimos de una Constitución en sentido material:

- 1) La diferenciación y asignación de funciones estatales a diferentes órganos para evitar la concentración de poder.
- 2) Los mecanismos de cooperación de los detentadores de poder, distribución y limitación del poder político mediante dispositivos e instituciones en forma de frenos y contrapesos.
- 3) Los mecanismos que eviten bloqueos entre los detentadores de poder autónomos para impedir que en caso de no cooperar, se resolviera el *impasse* por sus propios medios.
- 4) Un método de reforma racional que evite la ilegalidad, la fuerza o la revolución.
- 5) El reconocimiento a la autodeterminación individual (es decir, a derechos fundamentales) y su protección frente a los detentadores de poder.

Aparentemente, Loewenstein enuncia los elementos indispensables para que una Constitución garantice el libre desarrollo político de un Estado, pero en el sentido formal la Constitución es para este autor simplemente “un documento escrito y unificado por normas fundamentales” y “dispositivo fundamental para el control del proceso del poder”.<sup>17</sup> Pero la Constitución no necesita ser escrita, aun cuando, como afirma Hesse, “...el efecto estabilizador y racionalizador de la ley fundamental se ve potenciado cuando ésta es escrita”.<sup>18</sup>

Es característico del derecho regular sus modos de creación y modificación, por lo que la Constitución, al ser la norma suprema del orden jurídico, no puede ser estática, ya que esto conduciría a su ineficacia. La dinámica del derecho se traduce en la necesidad de admitir la posibilidad de que la norma fundamental cambie. Es propio de su fuerza normativa poder adecuarse a nuevas situaciones; sin embargo, dicha fuerza se consolida en su permanencia. La fuerza normativa<sup>19</sup> de la Constitución se re-

<sup>16</sup> Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1989, pp. 153 y 154.

<sup>17</sup> *Ibidem*, pp. 149 y 152.

<sup>18</sup> Hesse, Konrad, *Escritos de derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983, p. 22.

<sup>19</sup> *Ibidem*, pp. 59-84.



fieri a su capacidad de adaptación a los cambios que se dan en la realidad que regula; es decir, si la Constitución pretende ser la norma fundante de un sistema jurídico debe contemplar la posibilidad y los procedimientos para su modificación. No obstante, la norma suprema tiene vocación de permanencia atemporal y, en la medida en que sea modificada lo menos posible, mayor será su fuerza normativa, dado que ésta es una condición de su eficacia.

Para Carl Schmitt,<sup>20</sup> la Constitución de un Estado contiene dos elementos: la protección a la libertad individual frente al Estado y un elemento político del que procede la forma de gobierno. Agrega que, a su vez, la libertad se deduce de dos principios: el de distribución, en virtud del cual el poder del Estado se divide y encierra en un sistema de competencias circunscritas (conocido como división de poderes), y el principio de organización, que pone en práctica el de distribución (frenos y controles recíprocos).

Lo anterior debe complementarse con los derechos fundamentales, ya que éstos constituyen una forma especial de relación entre los particulares y el Estado, que en ocasiones se traduce en una obligación de abstención o no intervención para la autoridad, y en otras en un deber de prestación por parte del Estado.

### B. *Objeto y fin de la Constitución*

Si pensamos establecer un esquema de análisis en relación con las transiciones, vale la pena recordar que Ferdinand Lasalle<sup>21</sup> señalaba que la Constitución es la suma de los factores reales de poder de un país. Dichos factores son decisivos para estructurar y permitir el funcionamiento de un Estado, así como para mantener vigente el sistema jurídico, puesto que participan en su creación.

La Constitución en su acto fundacional, al ser promulgada, refleja los factores de poder que llevaron a su elaboración. Pero conforme transcurre el tiempo, la norma fundamental cambia por disposición de un órgano reformador (órganos constituidos que operan de manera especial), ale-

<sup>20</sup> Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, México, Editora Nacional, 1981, pp. 139 y ss.

<sup>21</sup> Lasalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, México, Ediciones y Distribuciones Hispánicas, 1987.

jándose de la realidad que le dio origen. Asimismo, cambian los factores reales de poder, por lo tanto, sólo de manera limitada podemos identificar a la Constitución con los factores reales de poder; de lo contrario se vería afectada su fuerza normativa y, por ende, su permanencia, al tener que adecuarse constantemente a una realidad cambiante, por lo que no podría sostenerse tampoco la seguridad jurídica que la norma fundamental debe proporcionar.

En todo caso, vale la pena mencionar que según Hesse,<sup>22</sup> la Constitución se define en virtud de su objeto pretendido, y que además una Constitución vigente es la de un orden histórico concreto y por lo tanto individual. Para él, “la Constitución es el orden jurídico fundamental de la comunidad”,<sup>23</sup> que contiene los principios rectores de acuerdo con los cuales se debe formar la unidad política. Por lo tanto, los elementos fundamentales de la norma suprema se encuentran vinculados a la dinámica del derecho y a la posibilidad de reformar la Constitución.

El mismo Hesse<sup>24</sup> sostiene que la Constitución se define a partir de su finalidad y su función, siendo la primera garantizar la formación y mantenimiento de la unidad política, y señala que “la Constitución funda competencias, creando así poder estatal conforme a derecho”.<sup>25</sup> *A contrario sensu*, se podría afirmar que si la norma suprema no cumple con el fin de mantener el orden político, su misión ha concluido y se justificaría una ruptura del sistema; esto podría resultar extremo. Por ello, la interpretación adecuada debe ser que se revise el equilibrio de fuerzas que la Constitución prevé y se proceda a un nuevo diseño institucional vía reforma.

En consecuencia, la Constitución debe ser modificable, dado que se configura como la norma jurídica fundamental que contiene los elementos mínimos de organización y convivencia del Estado. Su contenido esencial se puede reconducir a las categorías de derechos fundamentales, división del poder y control de la constitucionalidad.

Así, la Constitución puede ser definida, de acuerdo con su finalidad, como la norma jurídica que organiza y determina el ejercicio del poder político, garantizando la libertad individual. Por último, la función de la

<sup>22</sup> Hesse, Konrad, *op. cit.*, nota 18, pp. 5 y 6.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 20.

Constitución es posibilitar y garantizar el funcionamiento de un Estado mediante la racionalización del ejercicio y limitación del poder.

### C. *Proceso de creación*

De acuerdo con la teoría clásica, la Constitución es un acto de voluntad del poder constituyente y la explica como un acto político. En el fondo, dicho acto de voluntad no es sino la imposición de la Constitución por un grupo en el poder, generalmente a través de una revolución.<sup>26</sup>

El poder constituyente, entendido como órgano, tiene una única función, que es otorgar una Constitución; una vez cumplida ésta, desaparece, puesto que no se trata de una función de gobierno.

El órgano constituyente se reúne normalmente por convocatoria o en forma espontánea, y se puede encontrar limitado por reglamentos, por el derecho internacional o por situaciones políticas, sociales, morales; ninguna de las limitaciones anteriores puede ser calificada como jurídica en sentido estricto, ya que son condicionamientos políticos. En ocasiones, además de darse una Constitución se otorgan algunas leyes, pero de cualquier forma desaparece el Constituyente después de crear la Constitución. A pesar de la existencia de lineamientos o reglas de trabajo, no se puede decir que la labor del órgano creador sea conforme a derecho, ya que se encuentra en un periodo que podríamos llamar “intersistemas”, donde el sistema vigente está por perder su validez y eficacia, y el nuevo no ha sido creado, por lo tanto, no puede predicarse de él ni siquiera legitimidad.

El poder constituyente es un poder originario, creador del sistema jurídico. Un órgano con facultades ilimitadas respecto de su actuación y temporalmente limitado. Como tal, carece de funciones de gobierno, y generalmente su actuación se rige de acuerdo con una norma determinada que se otorga a sí mismo o que el titular del Poder Ejecutivo efectivo en ese momento expide para tales efectos.

El poder constituido, en cambio, se conforma por el conjunto de órganos previstos en la Constitución, cuya actuación comienza con la vigencia de la misma. Sus artículos transitorios tienen el efecto de producir la transición (como cambio) del poder constituyente al constituido. El denominado poder constituyente permanente es un órgano que se integra

<sup>26</sup> Véase *infra*, apartado V.

solamente para la reforma de la Constitución; por lo tanto, ni ejerce su función de manera permanente ni se le puede denominar constituyente. El sistema ya ha sido fundado y solamente verifica modificaciones a la Constitución a través de las funciones atribuidas por el órgano constituyente mediante delegación.

La diferencia fundamental entre poder constituyente y constituido es la fuente de sus potestades; otra diferencia es que este último es un órgano limitado en su actuación a las atribuciones que le fueron concedidas por la Constitución, que se configuran como formas de organización jurídica y mecanismos de gobierno de la sociedad.

Por eso la doctrina considera al poder constituyente un fenómeno político que no gobierna, y al poder constituido un fenómeno jurídico cuya función primordial es gobernar.

#### *D. Supremacía y supralegalidad de la Constitución*

Hemos hecho apenas una breve mención de la supremacía material de la Constitución como parte de su esencia, derivada del hecho de que todo el sistema jurídico se construye en función de ella, y que hace la distribución de las competencias. Por ello, necesariamente es superior a los órganos creados y a las autoridades investidas por ella.

La supremacía formal, en cambio, se refiere a su forma de elaboración, entendida sobre todo como el establecimiento de procesos de revisión de la norma constitucional. Esto conlleva a la distinción entre norma fundamental y ley ordinaria, y por lo mismo podríamos decir que la forma de la norma, es decir su proceso de creación o modificación, determina su naturaleza de constitucional.

Así, podríamos agregar que la supremacía formal se convierte en un refuerzo de la supremacía material.<sup>27</sup> Por lo tanto, en el caso de una norma escrita la forma constitucional lleva aparejada la supremacía, es decir, todo lo que está en la Constitución es supremo; pero no solamente eso, sino que es igualmente supremo. Es decir, todas las normas de la Constitución tienen el mismo rango, a menos que la propia Constitución haga una diferenciación expresa respecto de sus contenidos, estableciendo distintos medios de protección para su ejercicio.

<sup>27</sup> Aragón Reyes, Manuel, "Sobre las nociones de supremacía y supralegalidad constitucional", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 50, marzo-abril de 1986.

Al hablar de la Constitución como norma suprema de un orden jurídico no solamente nos referimos a su posición en el mismo, sino también, y sobre todo, a su eficacia y su fuerza derogatoria. Es por ello que la validez de las demás normas del sistema jurídico depende de ella.

Si de la Constitución en principio no podemos predicar validez en sentido estricto, debido a que no existe una norma superior a ella que establezca ni el procedimiento de su creación ni la forma de configurar el órgano competente para elaborarla, tendremos que recurrir entonces al concepto de eficacia para determinar que es una norma válida y que debe ser obedecida, pues no podemos presuponer su validez ni apelar a la existencia de una norma superior no escrita.

Su validez depende, por otra parte, de su legitimidad, no tanto la de la norma fundamental como la del órgano constituyente. El origen de una Constitución puede ser pacífico o violento, pero de cualquier forma, como dice Lasalle, debe reflejar los factores reales de poder vigentes para poder establecerse legítimamente. La legitimidad será presupuesto de su validez y su consecuencia será la eficacia.

La Constitución, por su origen y su posición jerárquica, es fuente primaria del sistema jurídico; es fuente de fuentes. Por lo tanto, las normas constitucionales tienen eficacia directa por lo que a su operatividad se refiere, puesto que no requieren de desarrollo legislativo para producir efectos jurídicos. Admitir lo contrario supondría que la norma fundamental no es suprema, por estar subordinada a un órgano constituido cambiante; es decir, su eficacia no puede depender de la expedición de leyes por órganos creados por ella misma.

Que la Constitución tenga eficacia directa significa que los órganos que aplican el derecho deben tomarla como premisa de su decisión, tanto al aplicar como al interpretar las normas; esto permite el control de la constitucionalidad. Pero ésta no es la única consecuencia, dado que si la Constitución tiene eficacia directa, además de ser norma sobre normas, será norma aplicable, y además de ser fuente de producción normativa es también fuente del derecho.<sup>28</sup>

La normatividad de la Constitución, o en otros términos su positividad como norma jurídica, no puede tener su fundamento en ella misma. En efecto, podemos referirnos a dos criterios básicos para identificar la normatividad: el primero su pertenencia al sistema jurídico y el segundo su

<sup>28</sup> Otto, Ignacio de, *op. cit.*, nota 10, pp. 76 y ss.

jerarquía normativa. En el caso de la Constitución solamente es aplicable el segundo por las razones mencionadas en cuanto a su modo no jurídico de creación, y a su cualidad de norma.

Una de las características de la normatividad de la Constitución es que constituye el parámetro de validez de las demás normas del sistema jurídico, por lo que la supremacía constitucional implica la subordinación del orden jurídico a la Constitución. La supremacía tiene dos aspectos: la superioridad política y la supremacía legal o supralegalidad.<sup>29</sup>

La supralegalidad es la cualidad que le otorga a la norma constitucional su procedencia de una fuente de producción y modificación jerárquicamente superior a la ley, la cual se configura así en la garantía jurídica de la supremacía. Toda Constitución debe procurar transformar su supremacía en supralegalidad, con lo cual determina la operatividad de las normas del sistema. Se podría decir que la legitimidad o pretensión de legitimidad de la supremacía de la norma fundamental se manifiesta a través de la supralegalidad.

Ahora bien, la única forma en que la supralegalidad puede ser garantizada es mediante el establecimiento de un procedimiento especial de revisión o reforma de la Constitución. Esto, sin embargo, no quiere decir que la rigidez sea una condición necesaria de la supralegalidad.

Es una consecuencia fundamental de la supralegalidad que una Constitución rígida no puede ser modificada por una ley ordinaria, lo cual presupone la existencia de diferentes fuentes de producción para la Constitución y la ley, esto es, órganos distintos: poder constituyente frente a poderes constituidos. El procedimiento de reforma constitucional es, jurídicamente hablando, un elemento esencial de la norma fundamental, que además de confirmar su fuerza normativa se configura como un mecanismo de control de poder en los casos en que el órgano reformador se integra por diversos órganos constituidos que se reúnen para realizar esa función.

En conclusión, la supremacía de la norma fundamental radica en el hecho de ser la base sobre la cual descansa el sistema jurídico de un Estado, legitimando así la actividad de los órganos estatales y dotándolos de competencia. Es la cualidad política de toda Constitución como conjunto de reglas fundamentales esenciales para la perpetuación de la forma política. La Constitución, entendida como norma jurídica, deriva su

<sup>29</sup> Aragón Reyes, Manuel, *op. cit.*, nota 27.

superioridad política de esta supremacía y de la suprallegalidad. Por ello es el término de referencia en materia de transición restringida y diseño institucional.

### III. EL SISTEMA JURÍDICO<sup>30</sup>

#### 1. *Concepto*

En este apartado explicaremos las razones por las cuales hemos utilizado los términos “sistema” y “orden” no como sinónimos, sino de manera intencionalmente diferenciada. Concebir al derecho como sistema jurídico significa que sus elementos se interrelacionan para formar una unidad, lo cual es indispensable para entender su funcionamiento; esto supone una estructura que determina su operatividad. Para el estudio de las transiciones, la distinción entre sistema jurídico y orden jurídico nos permitirá explicar el cambio formal o *ad extra* por cambio de norma fundamental de un sistema, y diferenciarlo de los cambios internos de un orden jurídico determinado que pueden implicar cambios de diseño institucional. La diferencia entre sistema jurídico y orden jurídico se explica mediante la diacronía de la vigencia de las normas que integran al primero; es decir, las normas se localizan e identifican no sólo por su operati-

<sup>30</sup> A continuación se propone un mecanismo de análisis que permite determinar los casos en que existe un cambio de sistema, basado en lo expuesto por Alchourrón y Bulygin (*Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales*, Buenos Aires, Astrea, 1993). Sin embargo, me alejaré de la terminología utilizada por ellos, invirtiendo los términos orden y sistema. Esto se debe principalmente a la noción de sistema que analizan, a los modos de operación y a las propiedades atribuidos al sistema. Fundamentalmente porque el sistema es dinámico, y en mi opinión no puede ser relativizado temporalmente como afirman dichos autores. Es más bien el orden jurídico el que se podría identificar en un momento temporal definido.

Además, establecen cinco cláusulas que permiten explicar el significado de la definición de orden, pero que corresponden a la idea de sistema elaborada a partir de la concepción tradicional de sistema. Estas cláusulas ayudan a determinar la pertenencia de las normas y a establecer criterios de validez en función de la unidad del sistema, principalmente si hemos de estimarlo como dinámico. Pero no podemos atribuir este carácter al orden, ya que si se define como un conjunto de normas vigentes en un momento histórico, no puede cambiar, sino que es sustituido por otro; así, los órdenes jurídicos forman parte de la secuencia que integra el sistema. El sistema, en cambio, es dinámico y sus normas permanecen en él, se producen cambios, pero sigue formando la misma unidad a menos que su norma primaria sea sustituida.

vidad a través del tiempo, sino por la posibilidad de aplicación de una no vigente. Esto se debe a que la búsqueda de la norma aplicable se puede hacer del momento de la toma de decisión (judicial o administrativa) hacia el pasado hasta el momento de los hechos, o conforme a disposiciones no existentes en el momento de los hechos pero vigentes en el momento de la resolución, según sean más favorables. En el sistema se incluyen, por tanto, no solamente las normas que pertenecen, sino también las que han pertenecido al mismo, válidas o no, derogadas o no, vigentes o no.

Es por ello que se debe distinguir entre pertenencia<sup>31</sup> y aplicabilidad. Al sistema jurídico pertenecen, además de las normas que han sido emitidas conforme a lo prescrito por el propio sistema, sus consecuencias lógicas. En cambio, la aplicabilidad de las normas depende de la determinación temporal del caso y del orden jurídico vigente (OJ<sub>1</sub>) tanto en el momento de los hechos (T<sub>1</sub>) como en el de la emisión de la resolución (T<sub>2</sub>) por parte de la autoridad competente (OJ<sub>2</sub>), el cual se refiere a un conjunto distinto de normas. Esto se debe principalmente al carácter estático del orden jurídico y al hecho de que no siempre se aplican normas vigentes en (T<sub>2</sub>), ni tampoco necesariamente normas válidas del orden jurídico (OJ<sub>2</sub>). Esto último puede ser consecuencia también de defectos formales o materiales de las normas, mismas que pueden ser anuladas de un orden jurídico determinado, mas no eliminadas del sistema, puesto que ya han formado parte de él.

La derogación de una norma no afecta su pertenencia al sistema, pero sí su aplicabilidad, puesto que deja de formar parte de los órdenes jurídicos sucesivos a partir de su derogación, produciendo además un cambio de orden si se trata de una norma jurídica general.

Podríamos afirmar que el sistema es el continente de todas las normas que son o han sido vigentes, y que los órdenes jurídicos diferenciados temporalmente son los contenidos del mismo. Existen normas que se mantienen vigentes de un orden a otro, mientras que otras desaparecen o reaparecen en tiempos distintos. El tránsito de un orden a otro de las normas no derogadas lo enuncian Alchourrón y Bulygin como cláusula de

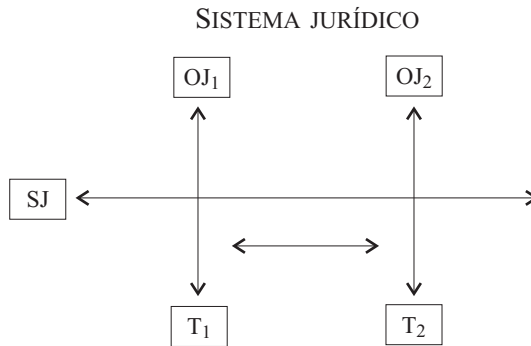
<sup>31</sup> Se han intentado establecer diversos criterios de pertenencia, como por ejemplo el formal-estructural (Kelsen), el del legislador soberano (Austin), el reconocimiento de órganos primarios (Raz). Otra posibilidad es hacer referencia a una norma fundamental (Kelsen) que simultáneamente sirva para distinguir entre diversos sistemas jurídicos; o bien, la regla de reconocimiento de Hart (como práctica social).



supervivencia,<sup>32</sup> en virtud del cual el nuevo orden hereda gran parte de sus normas.

La idea de sistema se funda en una concepción lineal de tipo horizontal, en la cual podemos ir hacia adelante y hacia atrás para la determinación de la norma aplicable al caso. El principio regulador es la dinámica; el sistema se crea y recrea, modificándose de conformidad con los procedimientos que el mismo prevé. Pero como las normas no son eliminadas sino acumuladas al mismo, la única forma de conocer el grupo de normas vigentes en un momento determinado es adicionando a esta construcción el concepto de orden jurídico, que permite identificar las normas vigentes en un momento temporal específico.

En este orden de ideas, distinguiremos así sistema jurídico y orden jurídico, diciendo que el primero es la sucesión infinita de órdenes jurídicos, los cuales se diferencian entre sí por el conjunto de normas que los conforman. El cambio de un orden a otro se produce en el momento en que se da el cambio de una sola norma jurídica general del sistema, ya sea por creación o derogación. El criterio identificador de las normas de un sistema es el de pertenencia, el cual no se ve afectado ni por la validez ni por la vigencia de las normas. Podríamos imaginarlo de la siguiente manera en la gráfica continua.



El sistema jurídico solamente se puede diagramar de la forma anterior, ya que en virtud de los constantes cambios no podemos especificar su

<sup>32</sup> Ésta es la cláusula de supervivencia que establece la continuidad y permanencia de las normas no derogadas de un orden a otro. Alchourrón y Bulygin, *Introducción a la metodología...*, cit., nota 30.

contenido normativo, porque se produciría una confusión derivada de la repetición de algunas normas y la sustitución de otras.

Una interrogante que frecuentemente ocupa el quehacer de los dogmáticos es si un sistema jurídico puede operar hacia el pasado, es decir, incluso antes del establecimiento de su norma fundamental. Considero que lo anterior debe responderse afirmativamente, ya que es correlativo a la propia y especial naturaleza de la Constitución que su vigencia inicie en un momento determinado, pero que opere hacia el pasado en relación con actos ocurridos con anterioridad a su promulgación, así como hacia el futuro de manera indefinida.

Un problema distinto es la forma en que un sistema puede ser individualizado. Se han adoptado diversas posturas al respecto. Pensamos que la respuesta no se puede obtener si se adopta una posición reduccionista. Es necesaria una posición integral que es posible si se aceptan diversos criterios, por ejemplo el hecho de que existan normas reconocidas como válidas y vinculantes por los órganos obligados a su aplicación, así como por la posibilidad de ejecutar medidas coactivas, y por la independencia de sus órganos respecto de los órganos primarios de otros sistemas.

Una cuestión distinta es la existencia del sistema, que depende principalmente de su eficacia,<sup>33</sup> es decir, del hecho de que sus normas sean generalmente observadas y aceptadas por los órganos aplicadores, por los sujetos a quienes se aplican, y por la posibilidad de accionar el monopolio de la fuerza estatal.

El sistema jurídico es calificado como válido en virtud de su eficacia y legitimidad.<sup>34</sup> La relación entre validez y eficacia podría describirse de la siguiente manera: cuando el órgano competente afirma la validez de una norma (su adecuación formal y material al sistema jurídico) se establece, desde la perspectiva interna,<sup>35</sup> su obligatoriedad, lo cual significa predecir que será aplicada por los tribunales, es decir, denota su eficacia desde la perspectiva externa.

Hay ciertas condiciones necesarias para la existencia de un sistema jurídico, por ejemplo que la validez de sus normas pueda ser comprobada

<sup>33</sup> Sobre el significado de la eficacia y su relación con la observancia y aplicación, véase Bonifaz Alfonso, Leticia, *El problema de la eficacia en el derecho*, México, Porrúa, 1993.

<sup>34</sup> Esto se debe a que carece de una norma jurídica positiva fundante de su validez en sentido jurídico.

<sup>35</sup> Hart, H. L. A., *op. cit.*, nota 4, pp. 110-112.

conforme a un cierto criterio del sistema, que sean generalmente obedecidas, así como que las reglas secundarias sean efectivamente aceptadas por los funcionarios.

La concepción de Hart<sup>36</sup> de la existencia de una regla secundaria de reconocimiento sirve para identificar las reglas primarias de obligación, que se vinculan a criterios de obligatoriedad para que tanto la autoridad como los particulares puedan individualizar al sistema jurídico. El problema consiste en que la regla de reconocimiento generalmente no se formula como tal, sino que se infiere del contenido de una norma fundante o de una práctica social; por ejemplo, si la regla de reconocimiento es el poder constituyente, las normas que emite son derecho.

Otro problema radica en la necesidad de aceptar que existe una pluralidad de fuentes en virtud del sistema de creación/aplicación estructurado jerárquicamente; por lo tanto, al admitir la existencia de otras reglas de reconocimiento y de los órganos constituidos con facultades para legislar, se establece que la regla de reconocimiento es compleja y no evidente. Por lo mismo, la regla de reconocimiento no es eficiente para identificar un sistema, al menos no tanto como la norma fundamental.

En todo sistema debe existir un criterio supremo de validez que sirva para que las reglas identificadas por referencia a él sean reconocidas como parte del mismo. El criterio de jerarquía permite determinar la fuerza y eficacia derogatoria de la norma, pero no establece una potestad legislativa sin límites para ningún órgano, puesto que todas las normas, independientemente de su posición y de la relación de supra o subordinación derivada de su jerarquía, se encuentran limitadas por el sistema jurídico y son controlables jurisdiccionalmente. Además de que el criterio de validez no sirve para identificar un sistema, sino para determinar la aplicabilidad de las normas.

En relación con un cambio de sistema jurídico, podemos decir que éste se verifica cuando cambia su base, es decir, las normas primarias que reconocen los órganos primarios. Esto puede deberse a una decisión política de cambio o a un movimiento armado, como podría ser una revolución, o a un golpe de Estado, es decir, por actos de violencia que se traduzcan en el cambio de los órganos primarios.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> *Ibidem*, pp. 99 y ss.

<sup>37</sup> En el caso de cambio de órganos primarios no es indispensable que se convoque a un congreso constituyente; sin embargo, hacerlo se traduciría en un elemento de legitimidad.

En cualquiera de los casos se verifica un cambio de sistema; sin embargo, aun en el remoto caso de que la nueva Constitución se fundamentase en la anterior o en cualquier otra norma de ese sistema, tendríamos que hablar de una “ruptura”. Esto se debe a que desde la perspectiva jurídica parece formalmente imposible que el fundamento de validez del nuevo sistema sea el sistema derogado, puesto que implica una contradicción lógica; su fundamento de validez es presupuesto. Por lo que su validez depende más de su legitimidad y eficacia que de su procedimiento de creación.<sup>38</sup>

Por el contrario, no hay un cambio de sistema cuando las modificaciones, sin importar su grado, se dan por la vía de la reforma, incluso si se modificara el procedimiento de reforma mismo. La consecuencia de lo anterior sería un cambio de orden dentro del mismo sistema, ya que el criterio de pertenencia, por referencia a la primera norma, no ha sido modificado ni ésta ha sido sustituida.

## 2. *El orden jurídico*

El concepto de orden jurídico nos ayuda a explicar el cambio material o *ad intra* del sistema, ya que se refiere a una modificación de las normas sin que haya cambio de sistema. El criterio identificador de las normas de un orden es el de vigencia.

A diferencia del sistema, el orden jurídico es sincrónico, pues se refiere al conjunto de normas que tienen aplicación simultánea en un momento determinado, por lo que el orden jurídico se refiere a las normas vigentes en ese específico momento.

Es una concepción de tipo vertical que puede traducirse en seguridad jurídica, ya que establece cuáles son las normas vigentes en una fecha específica. Cada vez que se produzca un cambio en el sistema jurídico estaremos hablando de un nuevo orden, puesto que el conjunto de normas ha variado y, por lo tanto, corresponde a un momento distinto. Esto sirve para identificar las normas conforme a las cuales un hecho jurídico debe ser resuelto.

<sup>38</sup> Estos criterios, sin embargo, no son normativos sino políticos, y dependen de diversas cuestiones fácticas.

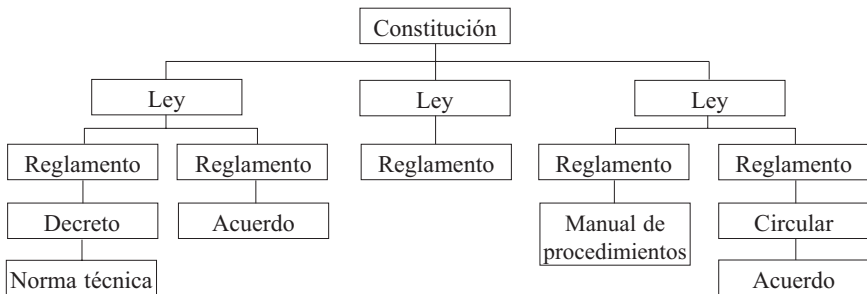
Podríamos definir al orden jurídico como el conjunto de normas aplicables en un momento determinado a uno o varios casos específicos. Para la aplicación e interpretación de las normas también se deberán tomar en consideración las formas relacionales establecidas para el sistema, pero solamente entre las normas vigentes en el momento específico.

Los criterios ordenadores de un orden jurídico son los de jerarquía y distribución de materias. Se trata de un modelo estático, ya que al cambiar una sola norma general estaríamos hablando ya de otro orden jurídico. El criterio de identificación de las normas puede ser el de validez temporal, en el sentido de vigencia, a diferencia del caso del sistema que es dinámico. Cada orden jurídico comparte normas con los órdenes anteriores; si no todas, sí la mayoría. En cualquier caso, todos los órdenes comparten la norma primera constitutiva del sistema, ya que aun cuando ésta sufra cambios, sigue siendo la misma.

El orden jurídico se puede diagramar como un árbol o cadena de normas que inicia con la norma fundamental y que continúa con las demás disposiciones secundarias de conformidad con los criterios de jerarquía y distribución de materias establecidos. Cada nuevo orden se traduce en un esquema ligeramente distinto, pero comparte la misma norma primera así como las normas que no han sido derogadas, ya que se trasladan automáticamente al siguiente orden jurídico en virtud del principio de supervivencia.

Así, por ejemplo, podríamos diagramar un orden jurídico determinado (OJ<sub>1</sub>):

ORDEN JURÍDICO



De conformidad con lo anterior, cabe señalar que el sistema solamente coincide con el orden jurídico en un primer momento, es decir, en el de su creación, al entrar en vigor la norma fundamental. Al darse el primer cambio, la coincidencia termina e inicia el conteo de los sucesivos órdenes jurídicos que integran un sistema jurídico determinado.

Si podemos decir que en un primer momento se pueden identificar por su contenido el sistema y el primer orden jurídico, también podemos afirmar que el inicio de un sistema jurídico puede ser determinado, pero no su fin. Esto se debe a la vigencia atemporal de su primera norma, aunque excepcionalmente pueden ser creadas con una vigencia determinada.

Intencionalmente no hemos utilizado el término indefinido, sino atemporal, para significar —por decirlo de alguna forma— su vigencia desde siempre hasta siempre. El fin se puede establecer *a posteriori*, mediante la identificación de una nueva norma fundante que produzca un cambio de sistema.

### 3. *Distinción entre sistema jurídico y orden jurídico*

La naturaleza dinámica del derecho hace necesario distinguir entre sistema jurídico y orden jurídico. La idea de distinguir entre las normas que pertenecen al sistema y las aplicables en un momento determinado no es nueva. Por ejemplo, Raz<sup>39</sup> hace la distinción entre sistema jurídico y sistemas jurídicos momentáneos, cuya existencia supone; es similar a la distinción entre orden y sistema jurídico hecha por Alchourrón y Bullygin, y a la que se propone en este trabajo.

La distinción entre sistema y orden es relevante, pues permite separar la totalidad de las normas que forman el derecho de un Estado de las normas vigentes en un momento específico, sin por ello crear la idea de que se trata de un sistema que opera con diversos subsistemas. Asimismo, permite identificar los cambios de sistema y distinguirlos de las modificaciones del sistema que no implican una sustitución de su base.

El sistema debe entenderse como la totalidad de las normas que se correlacionan en virtud de la unidad que integra la estructura deductiva a partir de un axioma específico, es decir, la Constitución, y de conformi-

<sup>39</sup> Raz, Joseph, *El concepto de sistema jurídico*, México, UNAM, 1982.

dad con determinados criterios que lo ordenan. Éste se compone por una sucesión de conjuntos de normas vigentes en cada momento “histórico”, definidos temporalmente por los cambios en el conjunto de las normas jurídicas generales. En consecuencia, el orden jurídico es cada uno de esos conjuntos de normas vigentes en un momento específico.

En síntesis, la distinción entre sistema y orden jurídico permite describir al primero como la sucesión en el tiempo de los órdenes jurídicos de un Estado.

La Constitución es el punto de partida o axioma del sistema; esto se debe a que su validez no es cuestionable. Esta primera norma determina la forma en que las normas se agregan o eliminan del sistema por la autoridad competente. El criterio relacional/deductivo consiste en que las reglas de creación normativa de un orden jurídico están determinadas por el contenido del orden anterior, las normas derogadas dejan de pertenecer al nuevo orden (pero no al sistema) y las consecuencias lógicas de las normas válidas pertenecen también al orden, así como al sistema, de tal forma que se puede determinar qué normas pertenecen al orden jurídico y, por lo tanto, son válidas y aplicables en un momento determinado.

Fundamental para la distinción entre sistema y orden jurídico son las reglas competenciales, los procedimientos de creación normativa, la creación de órganos constituidos (la superación del principio de división del poder y su sustitución por el de distribución funcional), así como un determinado contenido axiológico que puede definirse como derechos constitucionales, es decir, el contenido de la Constitución.

La idea de sistema significa la organización que permite que para cada caso exista una solución, lo cual se vincula con los principios de completitud y coherencia, eliminando el problema de las lagunas en el derecho al permitir, mediante la interpretación, integrar el orden jurídico aplicable, recurriendo a otros preceptos del sistema.

Por último, podríamos decir que todo cambio en un orden jurídico (por la creación o derogación de una norma) se traduce en una modificación del sistema y en una sustitución del orden jurídico vigente por su subsecuente. En otras palabras, los órdenes jurídicos no son modificables, sino sustituibles por el siguiente eslabón que conforma la cadena de órdenes que integra al sistema jurídico.

IV. REFORMA DE UNA CONSTITUCIÓN<sup>40</sup>1. *El procedimiento de reforma constitucional y sus límites*

El procedimiento de reforma y sus reglas se traducen en la posibilidad de adaptación de la Constitución, norma fundante de un sistema y principio de significación de sus normas, a los cambios en la realidad que regula. Sin embargo, un procedimiento tan relevante por la posibilidad de alterar el significado total del sistema debe estar limitado.

Es propio de las Constituciones rígidas la previsión de un procedimiento especial de reforma que asegure su permanencia y el consenso en las modificaciones a la norma fundamental. Las flexibles, en cambio, pueden modificarse de acuerdo al procedimiento legislativo ordinario.

Por lo que se refiere al órgano reformador, ya mencionamos que una vez aprobada la Constitución desaparece el poder constituyente y se integra un conjunto de órganos llamados poderes constituidos, uno o algunos de los cuales tendrán la facultad para modificar la Constitución.

Una primera tipología considera que una Constitución puede tener dos clases de límites a sus reformas: explícitos o textuales, llamados también “cláusulas de intangibilidad”, o bien límites implícitos. La existencia de estos últimos sólo puede ser inferida indirectamente, a veces como consecuencia lógica de los preceptos del sistema constitucional considerado en su conjunto; otras por señalamiento expreso de la Constitución, al enunciar en forma genérica la inmutabilidad de ciertos derechos o determinados principios.

Hay quienes afirman que la Constitución puede ser reformada por procedimientos jurídicos, incluso en su totalidad, para evitar una ruptura del sistema jurídico e incluso una revolución. Sin embargo, esta afirmación indica una confusión entre las funciones y carácter del poder constituyente, el cual desaparece una vez logrado su cometido, y el poder reformador, que sólo existe cuando es convocado a realizar alguna reforma y no puede realizar salvo aquello para lo que fue instituido.

El problema de determinar si el “poder revisor” o “constituyente permanente” tiene límites para reformar la Constitución, es una cuestión difícil de resolver. Si aceptamos que existen “decisiones políticas funda-

<sup>40</sup> Cfr. Huerta, Carla, “Sobre la reforma a la Constitución”, *Liber ad honorem Sergio García Ramírez*, México, UNAM, 1998, t. I.



mentales”<sup>41</sup> que por su condición son inmodificables, en realidad no habría límites materiales al poder de reforma, sino un impedimento tal que “petrificaría” técnicamente a la norma fundamental. Es decir, para modificar esas “decisiones” se tendría que sustituir la Constitución por otra. El problema de las mencionadas “decisiones”, además de la determinación de sus criterios de identificación, es que existirían determinados preceptos que por ser considerados como tales no podrían ser modificados. Para cambiarlos sería necesario otorgar una nueva Constitución.

Otra tipología relativa a los límites a la reforma constitucional, que se puede combinar con la mencionada anteriormente, se refiere a los límites orgánicos o procedimentales y materiales. Los primeros son los que establecen una serie de requisitos y procedimientos para la reforma. Por ejemplo el artículo 135 de la Constitución mexicana, que prevé la aprobación por las dos terceras partes del Congreso y por la mayoría de las legislaturas locales, el cómputo de los votos por el Congreso o la Comisión Permanente, y la promulgación de la reforma.<sup>42</sup> Por su parte, los límites materiales implican la existencia de reglas que prohíben expresamente la modificación de algunos o todos los preceptos constitucionales, o bien un contenido considerado como esencial o fundamental, intocable por su valor.

Las tipologías anteriores suponen que existen limitaciones a las atribuciones del poder reformador. En la otra cara tenemos la tesis de la ilimitabilidad, la cual no rompe con el principio de seguridad jurídica ni con el sistema de control de la constitucionalidad de los actos de los poderes públicos que deben ser limitados y controlados. En efecto, la constitucionalidad y la seguridad jurídica permanecen garantizadas por los órganos que conforman el órgano reformador y por el cumplimiento del procedimiento prescrito en la Constitución para su reforma. Esta tesis permite un más amplio control jurídico de las reformas y una mejor evaluación de los cambios de diseño institucional.

La Constitución mexicana, por ejemplo, no contiene límites materiales explícitos ni implícitos que se deduzcan de los preceptos contenidos en

<sup>41</sup> Schmitt, Carl, *op. cit.*, nota 20, pp. 119 y ss.

<sup>42</sup> Al procedimiento de reforma constitucional son aplicables supletoriamente los artículos 71 y 72 constitucionales en lo que corresponde, por ejemplo, al derecho de iniciativa; por otra parte, no cabe considerar como aplicable la regulación del veto, puesto que éste no es procedente en virtud de que por las disposiciones del artículo 135 el mismo queda automáticamente superado.

la Constitución misma. El único límite previsto es el establecido en el artículo 135, y se trata más bien de un límite formal, ya que materialmente hablando, incluso este precepto puede ser modificado a través del propio órgano y procedimiento que prevé.

Para delimitar el alcance de una transición en sentido restringido, es decir el cambio de sistema jurídico, de un cambio *ad intra* del mismo por modificación de sus normas, debemos distinguir, como hace la doctrina, entre una reforma y una adición. Reformar consiste en introducir o suprimir un enunciado normativo que altera el significado de la Constitución, modificando la o las normas que contiene. Adicionar, en cambio, consiste en introducir un enunciado que no altere lo que podríamos denominar el “núcleo fundamental” de la norma constitucional. Por lo tanto, si una reforma implica una modificación del texto de las normas constitucionales vigentes, la reforma total de la Constitución sería un desbordamiento de la naturaleza de la función reformadora que se asimilaría a la del constituyente, y una extralimitación de facultades del órgano reformador, pues no estaría modificando el texto normativo constitucional sino sustituyéndolo. En otras palabras, una reforma total produciría de hecho una transición en sentido restringido, puesto que difícilmente podemos sostener que se trata de la misma norma fundante, ni siquiera de que operó la misma regla de reconocimiento. Pero definitivamente la norma primera es otra, si no por su forma, sí por su contenido.

Relacionado con la propia dinámica del derecho está la relación reforma/interpretación, ya que dependiendo de las formalidades establecidas y del rango y eficacia que se le atribuya a esta última, se puede producir una modificación del orden y del sistema jurídicos. Esto se debe a que la reforma es un proceso formal de adecuación de la norma o de integración del derecho, mientras que la interpretación representa el camino paralelo para la integración material del sistema, produciendo una modificación.

## 2. *La mutación constitucional*

Para la doctrina alemana la mutación<sup>43</sup> consiste en la posibilidad de alterar el sentido de la norma constitucional sin modificar el enunciado lin-

<sup>43</sup> Hesse, Konrad, *op. cit.*, nota 18, p. 25. Para Jellinek, el cambio de interpretación produce una mutación en la Constitución. Jellinek, Georg, *Reforma y mutación de la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 16.

güístico; es decir, conservando el mismo texto, la norma recibe otro significado.

El fundamento de la mutación es la necesidad política de realización y evolución del Estado; la incorporación de la realidad a la regulación. Es una forma de racionalizar, estabilizar y limitar el poder que asume la Constitución; la mutación produce un cambio en el interior del precepto constitucional. Pero la posibilidad de mutación no es ilimitada; la normatividad de la Constitución es uno de sus límites. Sin embargo, el problema radica en que se trata de un límite genérico y difícil de precisar. Otro límite es el texto de la Constitución, porque no se puede forzar el sentido de las palabras que conforman el enunciado normativo y la disposición constitucional no puede ser modificada, sino vía reforma.

La interpretación debe mantener vigente la relación entre derecho y realidad constitucional y permitir el cumplimiento de las funciones de la Constitución. Cuando esto no es posible mediante la interpretación, procede la reforma, que confiere mayor claridad de significado a la Constitución y refuerza su normatividad.

En resumen, la mutación constitucional es la modificación del contenido de la Constitución mediante su interpretación con efectos generales por los órganos competentes, sin que se produzca una alteración de su texto.

### *A. Interpretación*

La interpretación representa el camino paralelo a la reforma para la integración material del sistema jurídico, produciendo su modificación. El término interpretación es ambiguo, ya que se refiere tanto al procedimiento como al producto. Como resultado, es la determinación del marco jurídico y el conocimiento de las posibilidades que el mismo confiere.

La Constitución es elemento fundamental del sistema jurídico, por ser la norma suprema. Es el sistema de significaciones jurídicas que determina las conductas jurídicas. Por su posición en el esquema de organización jerárquico predomina sobre el resto del ordenamiento y se configura como parámetro de interpretación.

En consecuencia, la Constitución es la norma cuyos contenidos ofrecen la mayor indeterminación. Ésta puede resultar de una mala formula-

ción lingüística o de deficiencias por parte del legislador que presumimos racional.<sup>44</sup>

El juez deberá siempre tomar en cuenta los siguientes presupuestos: el derecho opera como un sistema de normas, lo cual se traduce en que existe un criterio conforme al cual se determinan las relaciones entre las mismas. El criterio que permite la ordenación y relación de las normas es el de jerarquía, y se complementa con el de distribución de materias. Conforme a estos criterios, la norma primaria u ordenadora del sistema es la Constitución, ya que prevé los procedimientos de creación de las demás normas del orden jurídico y sus relaciones; asimismo, establece los órganos creadores de normas y sus competencias.

Lo anterior no es sino la idea de sistema, que permite interpretar y entender las normas que lo conforman de acuerdo con las propiedades formales que permiten su análisis, interpretación y aplicación. Éstas son la completitud, la coherencia, la consistencia y la independencia<sup>45</sup> que deben calificar a todo sistema jurídico. La posibilidad de entender al sistema como una unidad implica que sus elementos se interrelacionan y que su significado no es independiente del resto del sistema. En otras palabras, las normas jurídicas no pueden comprenderse aisladamente; su significado depende de los modos relacionales, consecuencia de las propiedades del sistema jurídico antes señaladas.

<sup>44</sup> La construcción de un sistema desde la perspectiva teórica requiere de la aceptación del supuesto del legislador racional, el cual opera conforme a los siguientes presupuestos: que su actuación se presume como la de un sujeto individual, permanente, razonable; opera como una única regla de reconocimiento; conoce todo el sistema. También conoce todas las circunstancias, es omnisciente y omnipotente. Como vemos es casi un dios. Nino señala que debe ser coherente (refiriéndose a consistente); justo; omnicomprensivo (todas las situaciones posibles son reguladas); finalista (tiene un objetivo); económico (no es redundante); operativo (las normas serán aplicadas); preciso (su utilización del lenguaje es perfecta), y cumple con una única función: legislar.

De lo anterior podemos deducir que el legislador racional como presupuesto teórico puede cumplir solamente dos funciones: ser premisa (ideal) de la tarea legislativa, operando como mecanismo de control preventivo de las normas; y también ser presupuesto de interpretación y análisis dogmático. Su objetivo primordial es optimizar la aplicación de la ley, es decir, incrementar la eficacia y por lo mismo la permanencia de un sistema jurídico. De alguna manera se convierte en una presunción en favor del legislador, a efecto de que se pueda realizar una interpretación razonable y congruente de las normas con el resto del sistema jurídico. Véase Nino, Carlos Santiago, *Consideraciones sobre la dogmática jurídica*, México, UNAM, 1989, pp. 85 y ss.

<sup>45</sup> Alchourrón y Bulygin, *Introducción a la metodología...*, cit., nota 30, pp. 145 y ss.

El intérprete analizará enunciados normativos contenidos en los textos jurídicos y el resultado de la interpretación realizada por los órganos competentes serán otros enunciados normativos. En el caso de una sentencia, la interpretación se integra a la norma interpretada como parte de la misma, de tal forma que adquiere automáticamente la misma fuerza y rango que la norma interpretada.

### B. *Jurisprudencia*

El término jurisprudencia presenta el mismo problema de ambigüedad que el de interpretación, ya que se refiere tanto al procedimiento de su elaboración como al resultado del mismo.

Respecto de la elaboración del contenido de la jurisprudencia, la interpretación depende de la labor legislativa solamente en la medida en que la ley determina el procedimiento de elaboración de jurisprudencia, y en que ésta se configura como el objeto de su actividad. La jurisprudencia permite determinar el significado de una norma confiriendo así seguridad jurídica en la medida en que permite un grado de certeza en la aplicación de las normas.<sup>46</sup>

La jurisprudencia es también el proceso de interpretación y argumentación que deben realizar los jueces para establecer el significado de una norma. Uno de los principales problemas es que el sistema jurídico no establece reglas de interpretación. Normalmente sólo determina los órganos facultados, la obligatoriedad de la interpretación y enuncia los límites para la misma, como el artículo 14 de la Constitución mexicana, que se configura como un derecho fundamental. El segundo problema es que la dogmática ha reconocido que no es posible establecer una lista de principios interpretativos que permitan señalar en cada caso la respuesta correcta. La función de la doctrina en materia de interpretación y de argumentación es orientadora.

La jurisprudencia es un instrumento que permite llenar las lagunas de un sistema jurídico determinado. Por lo que podemos afirmar que cada caso tiene una solución dentro del sistema jurídico. Así, el proceso de aplicación de las normas permite determinar su significado; esto confiere

<sup>46</sup> Sobre la certeza en relación con la interpretación véase Aarnio, Aulis, “La tesis de la única respuesta correcta y el principio regulativo del razonamiento jurídico”, *Doxa*, Madrid, núm. 8, 1990, pp. 23-38.

certidumbre sobre su aplicación, eliminando la arbitrariedad, lo cual redundará en una mayor seguridad jurídica. El intérprete debe siempre tomar en cuenta su responsabilidad al crear la jurisprudencia, por lo que la justificación de sus resoluciones es fundamental, y ésta debe ser en todos los casos coherente con el sistema jurídico.

La mutación de la que hablábamos anteriormente, entendida como norma jurídica general que establece el significado de una norma y se integra a ella, adquiriendo así su rango y eficacia derogatoria, produce un cambio en la norma y en su aplicabilidad. Por lo tanto, aun cuando el enunciado normativo no haya sido alterado, el orden jurídico sí se ha visto afectado. Los casos específicos se resolverán de manera distinta por la mutación de la norma; en consecuencia se produce un cambio de orden jurídico.

#### V. TRANSICIÓN EN SENTIDO RESTRINGIDO Y DISEÑO INSTITUCIONAL

La transición jurídica se puede concebir de dos formas: como cambio dentro de un mismo orden constitucional (cambio de instituciones o modelos constitucionales), o como tránsito a un nuevo orden constitucional. En el primer caso estaríamos hablando de un conjunto de reformas legales tendentes al cambio de diseño institucional; en el segundo, de una transición en sentido restringido.

##### 1. *Reforma*

En relación con los cambios de sistema y en el sistema, podemos decir que el procedimiento de reforma constitucional analizado permite la verificación de transiciones *ad intra*, manteniendo la paz y el orden sociales.

Una transición en sentido restringido puede deberse a una gran reforma pactada en relación con el cambio de la forma estatal o de gobierno, con la que el pueblo y los órganos de poder están conformes o mayormente de acuerdo. Estos procesos rara vez pueden llamarse jurídicos y la negociación se da generalmente en un plano político. Existen casos en los que el cambio de sistema se da mediante reformas que se prevén en do-

cumentos jurídicos emitidos por las autoridades competentes. De cualquier forma, estas reformas jurídicas acaban en el otorgamiento de una nueva Constitución y, por ende, en un cambio de sistema.

Pero ése no es el proceso común para el caso de un cambio de sistema, sino que generalmente se verifica por medio de la violencia, atentando contra el sistema jurídico establecido y a través de conductas calificadas como delictivas por el sistema.<sup>47</sup>

Si la norma fundamental es el elemento a partir del cual se puede construir un sistema jurídico, y el cambio se da en la mayoría de los casos por un hecho revolucionario y no una norma jurídica, podríamos decir, por lo tanto, que la transición en sentido restringido se encuentra no solamente vinculada a la sustitución de esa norma, sino a la pérdida de su eficacia y al hecho de que la norma fundante del nuevo sistema ha sido legitimada mediante la aceptación y observancia por parte tanto de los gobernados como de los nuevos gobernantes.

Con el otorgamiento de una nueva Constitución surge un nuevo sistema jurídico, y las normas del sistema anterior (normas preconstitucionales) que no contravengan a la nueva Constitución generalmente son aceptadas e integradas al nuevo sistema. Por el contrario, las que contravengan a la Constitución pierden su validez por inconstitucionalidad sobreenvenida.<sup>48</sup>

No solamente desde la perspectiva de la derivación formal del derecho, sino también de la lógica, el fundamento legal de una norma básica no puede ser una disposición del sistema anterior que la nueva Constitución está destruyendo. La Constitución, a diferencia de las normas de un orden jurídico, no tiene su norma fundante en su propio sistema,<sup>49</sup> ya que por lo general el procedimiento que se sigue para su otorgamiento no es constitucional.

En el caso de nuestro sistema jurídico, el cual desde 1917 ha sufrido constantes y permanentes reformas en numerosas materias, su estructura

<sup>47</sup> “El éxito determina la calificación jurídica de las revoluciones. Si fracasan, su significación es jurídico-penal; si triunfan, tienen relevancia jurídico-política”. Zippelius, Reinhold, *Teoría del Estado*, 2a. ed., México, Porrúa, 1989, p. 136.

<sup>48</sup> En el caso de México, si una de las normas del sistema jurídico anterior es aplicada siendo contraria a la Constitución vigente puede ser impugnada por vía de amparo, ya que la Constitución prevé la posibilidad de privar de validez a las normas que la contravengan, y esto incluye a aquéllas que han sido cooptadas del sistema anterior.

<sup>49</sup> La norma fundante no es una norma jurídica, véase *supra* II, 2, B.

fundamental se ha mantenido. Así, podemos observar que la primera norma ha subsistido, pero solamente en los últimos años se ha hablado de “transición”, sobre todo en cuestiones electorales. Por lo tanto, existe en este discurso un valor subyacente que no es evidente, como podría ser la democracia como fuente de legitimidad. Jurídicamente, estaríamos hablando de cambios de diseño institucional más que de transiciones en sentido restringido.

## 2. *Revolución*

La revolución es, en sentido jurídico, según Zippelius,<sup>50</sup> la modificación extralegal de los principios fundamentales del orden constitucional existente, o bien un cambio de Constitución. De cualquier forma, la ilegalidad es inherente a la revolución.

La determinación de los cambios en un sistema se da en función de la posible identificación de ciertos elementos constantes o relevantes para una sociedad determinada, es decir de los elementos fundamentales que califican a un sistema jurídico, o como Schmitt los denominaba, de las “decisiones políticas fundamentales”.

La destrucción de un sistema por la derogación de su Constitución y la supresión del poder constituyente en que se basaba, ya sea por el derrocamiento de una monarquía y su sustitución por un gobierno democrático por ejemplo, es una de las formas de transición en sentido restringido. Otra posibilidad es la supresión de la Constitución vigente, pero conservando el poder constituyente en que se basaba, como en el caso de un golpe de Estado.<sup>51</sup>

Sin embargo, la Constitución tiene una voluntad de permanencia, y por ello prevé un procedimiento para su reforma. Como la Constitución no puede permitir o justificar su infracción, ya que esto significaría desconocer el Estado de derecho, se establece su inviolabilidad. Pero como Heller<sup>52</sup> decía, no hay ninguna forma de inviolabilidad de la norma constitucional que pueda detener una revolución, ni división de poderes que impida conflictos, o en términos más simples, no hay fórmulas jurídicas

<sup>50</sup> Zippelius, Reinhold, *op. cit.*, nota 47, p. 136.

<sup>51</sup> Schmitt, Carl, *op. cit.*, nota 20, pp. 105 y ss.

<sup>52</sup> Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978, p. 278.



que mágicamente impidan la destrucción del sistema, puesto que solamente son principios de derecho.

Es característica de la Constitución su inviolabilidad, entendida como la posibilidad que tiene de permanecer vigente a pesar de ciertos cambios políticos que puedan darse en un país. Tomemos por ejemplo el caso de una revolución: si fracasa, no se produce la sustitución de la primera norma; tampoco hay cambio de sistema, ya que gracias a la previsión de su inviolabilidad se presume como constante la vigencia de la Constitución y, por ende, ilícitos los actos contrarios a la norma fundamental que se verificaron durante el periodo de insurrección. Por el contrario, si la revolución triunfa, se expide una nueva Constitución y se produce un cambio de sistema; todos esos actos ya no pueden ser calificados como ilícitos por ser fundantes del nuevo sistema, y el sistema anterior ha perdido su vigencia por lo que no pueden ya ser sancionados.

La permanencia del nuevo sistema, o por decirlo de otra forma, la eficacia de la inviolabilidad de una Constitución, no depende de factores jurídicos sino sociales y políticos, es decir, de la medida en que pueda legitimarse el nuevo sistema jurídico, así como de la eficacia que dentro de un periodo de tiempo razonable logre, pero sobre todo de la estabilidad que produzca.

### *3. Ruptura del sistema jurídico*

Se puede decir que hay cambio de sistema cuando hay una “ruptura”, la cual se encuentra vinculada a la vigencia y eficacia de la norma fundamental; no así en el caso de una reforma, ya que ésta es propia de la dinámica del derecho.

Una Constitución pierde su vigencia cuando todo el sistema pierde eficacia por haber sido sustituida por otra Constitución; más bien, es el sistema jurídico mismo el que pierde eficacia y es sustituido por otro. Los efectos jurídicos de la extinción son la sustitución de la norma suprema, la creación de un nuevo sistema jurídico y la derogación de todas las normas creadas conforme al sistema anterior (se permite la supervivencia de aquellas normas que no contravengan al sistema nuevo, leyes y reglamentos preconstitucionales, y normas que no hayan sido de rango constitucional). Los efectos políticos son la ruptura del régimen político, la modificación del orden establecido, la sustitución del gobierno y la conformación de un nuevo orden social.

En el caso de una ruptura se produce una tensión relevante entre la legitimidad de un sistema jurídico y la inviolabilidad de la Constitución. Esto se debe a que, como mencionábamos, si una nueva Constitución carece de legitimidad, y por lo mismo de un mínimo de eficacia, opera el principio de inviolabilidad restaurando su vigencia interrumpida. Por lo tanto, nunca hubo cambio de sistema y opera la Constitución de manera *cuasi-retroactiva* respecto de los actos realizados durante la supuesta suspensión, reputándolos como actos ilegales y sancionándolos conforme al sistema cuya vigencia siempre ha sido mantenida en virtud de la ficción de la inviolabilidad.

Cuando no se da el cambio de sistema, sino de orden jurídico, no estamos ante una transición en sentido restringido, sino probablemente ante un cambio de diseño institucional. El cambio se puede manifestar a través de la relación establecida entre la interpretación y la jurisprudencia con la reforma, siempre y cuando no exista una revolución. Como tal, no habría ni ruptura ni cambio de sistema jurídico, puesto que en esa situación, la transformación producida en el sistema debe entenderse como cambio o evolución. Por ejemplo en el caso del principio de división de poderes, que ya no implica la existencia de tres órganos gobernantes, sino que significa una distribución funcional. O en la modificación de los procesos de elección de gobernantes, sustituyendo mecanismos autoritarios por otros de carácter democrático.

Lo que hasta ahora hemos denominado transición en sentido restringido es lo que se configura como una ruptura del sistema mediante la sustitución de la Constitución. Los nuevos contenidos generalmente reflejan un cambio en la conformación del Estado, pero sobre todo en los modos de integración del gobierno. En la mayoría de las ocasiones, las rupturas son provocadas por reclamos derivados del abuso del poder por parte de la autoridad, a efecto de reivindicar diversos derechos fundamentales, por lo que forman parte esencial del nuevo sistema jurídico algunos derechos innovadores o que pretenden una regulación totalmente distinta, además de su garantía jurídica.

## VI. CONCLUSIÓN

Hemos analizado dos tipos de transiciones: una denominada amplia, que describe, por ejemplo, el proceso de evolución de un Estado absolu-

to a un Estado de derecho, el cual se configura no solamente por los principios de legalidad y seguridad jurídica, sino fundamentalmente por el establecimiento de sistemas jurídicos fundados en una Constitución que como norma suprema prevé derechos fundamentales y división de poder. La transición en sentido restringido, en cambio, se caracteriza por el cambio de un sistema jurídico en función de la sustitución de la norma primera. Como parte de la operatividad del sistema, analizamos la facultad de reformarlo y se estableció que en el caso de modificaciones relevantes en un sistema jurídico, éstas deben ser descritas más como cambios de diseño institucional que como transiciones.

A partir de la incorporación de mecanismos internacionales y sistemas jurídicos “globalizados”, percibimos un nuevo aspecto de las transiciones, como en el caso de la Unión Europea, o Constituciones que subordinan su supremacía a algunos tratados; se trata de un tipo distinto de “transición” hacia un nuevo modo de operatividad de los sistemas jurídicos.

La Constitución y los cambios en y del sistema jurídico determinan el efecto y alcance de las denominadas transiciones. En los casos en que una nueva Constitución es otorgada se produce una transición en sentido restringido, por lo que ésta es identificada por el aspecto formal.

Por otra parte, cuando se habla de un cambio en las instituciones de conformidad con un determinado criterio valorativo o la orientación de las normas jurídicas, pero sin cambiar la forma estatal o de gobierno, se trata más bien de un cambio de diseño institucional. El arreglo o diseño institucional es correlativo al aspecto cualitativo, más que al cuantitativo, de una o varias reformas al sistema jurídico en función de un criterio o valor. Sin embargo, si la primera norma es preservada, no hay cambio de sistema, y por lo tanto, a pesar de las transformaciones sufridas por el sistema, no podemos hablar de una transición en sentido restringido, sino solamente de reformas al sistema.

El derecho es un instrumento de conformación social y debe responder a las necesidades de la colectividad regulada y a la realidad imperante. La dinámica propia del derecho hace indispensable el análisis de las transiciones tanto desde la perspectiva procedimental como de contenidos. Las transiciones en sentido jurídico revelan la evolución o tendencia de un sistema jurídico hacia el mejoramiento de la regulación de las relaciones jurídicas.