



## CAPÍTULO SEGUNDO CONSTITUCIÓN Y DISEÑO INSTITUCIONAL

### I. INTRODUCCIÓN

Ante la interrogante en torno de los procesos de dinámica constitucional y de la legitimidad de las Constituciones que sufren permanentemente cambios relevantes en sus contenidos, surge la duda sobre los métodos de creación de una Constitución. Sobre todo en estos tiempos en los que predomina la tendencia a otorgar nuevas Constituciones se impone la reflexión en torno al aspecto material de este procedimiento. Sin hablar de contenidos específicos de los que el constitucionalismo contemporáneo se ha ocupado ya bastante, se propone a continuación un esquema para conocer la dinámica y los procesos de cambio de la Constitución y del sistema jurídico.

Este esquema de análisis de la dinámica constitucional puede servir para revisar los cambios que se han verificado en las instituciones jurídicas de una Constitución desde su entrada en vigor y ha sido concebido de tal forma que sirva para realizar el estudio de la estructura e instituciones de cualquier otra Constitución o norma fundamental.

Así, el esquema que se presenta a continuación tiene como objetivo permitir el análisis e interpretación de diversas instituciones jurídicas en momentos distintos. El énfasis se hace en la posición de la Constitución como norma suprema que establece la operatividad de un sistema jurídico, especialmente en su aspecto normativo y a pesar de su carácter de documento político, como disposición fundante del sistema jurídico.

En esta ocasión no se pretende revisar los aspectos formales del proceso de reforma constitucional, ya que lo que interesa conocer son los criterios y los modos conforme a los cuales cambian los contenidos de la norma suprema.

Se parte de la suposición de que los cambios en la Constitución no son caprichosos, sino que obedecen a un fin determinado. Desafortunadamente, las razones de identidad en los cambios solamente pueden percibirse *a posteriori*. No obstante, el marco teórico que aquí se propone podría también utilizarse en el futuro para la construcción razonada de las reformas constitucionales, e incluso podría considerarse para la elaboración de un nuevo proyecto de Constitución en un momento dado.

## II. ALGUNAS CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS RELATIVAS A LA CONSTITUCIÓN Y LAS TRANSICIONES

### 1. *Relevancia de la diferencia entre sistema y orden jurídico para los diseños institucionales*

Hablar de transición en sentido jurídico requiere de ciertas precisiones previas debido a que la perspectiva desde la que el tema del cambio en el derecho puede ser abordado tendrá un efecto definitorio en el resultado. Así, la transición en sentido jurídico puede ser analizada a partir del sistema jurídico en su totalidad, lo cual implica una visión genérica que determine los cambios de sistemas como estructuras regulatorias en un Estado específico sin tomar en cuenta sus contenidos. La otra alternativa es realizar el análisis desde la perspectiva intrasistémica a partir de su norma fundante, revisando sus contenidos y los cambios que se han verificado en los mismos.

Ambas posibilidades implican partir de la concepción del derecho como sistema.<sup>1</sup> Dicho presupuesto fue el punto de partida del estudio que realicé en *Transiciones y diseños institucionales*,<sup>2</sup> cuyo objeto radicó en

<sup>1</sup> La noción de sistema no solamente es relevante para comprender la dinámica y funcionamiento del derecho, pues, como afirma Habermas, la autonomía del sistema jurídico depende de la medida en que sus componentes estén enlazados unos con otros de tal suerte que, de acuerdo con G. Teubner, “las normas y las acciones jurídicas se producen mutuamente unas a otras, y que los procedimientos y la dogmática relacionan a su vez esas relaciones”. Teubner, G., *Recht als autopoietisches System*, Frankfurt a. M., 1989, p. 46, citado en *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta, 1998, p. 112.

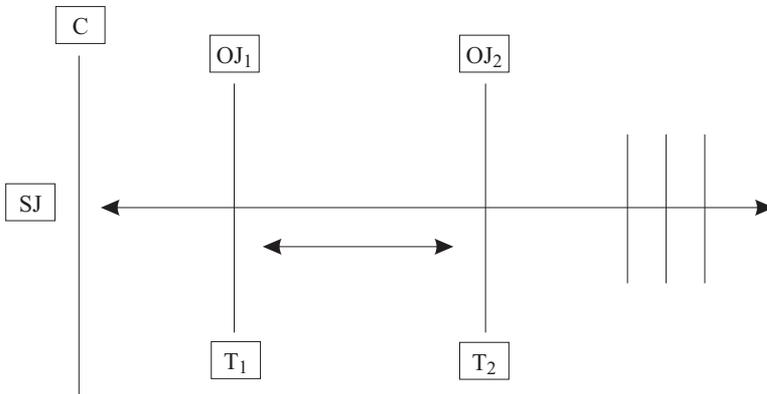
<sup>2</sup> Véase “Constitución, transición y ruptura”, en González, María del Refugio y López-Ayllón, Sergio (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, cap. 2, pp. 49-81.

posibilitar la identificación de las transiciones jurídicas. Así, el cambio de tipo de Estado, sus fines y funcionamiento, como fue el caso de la transición del Estado absoluto al de derecho, fue denominado *transición en sentido amplio*. El cambio formal de la Constitución o, en otras palabras, el otorgamiento de una nueva Constitución, fue denominado, en cambio, *transición restringida*, sobre todo porque no necesariamente se refiere a una reforma sustancial de sus contenidos, sino a su sustitución por otro documento.

Por otra parte, el cambio en los contenidos de la propia Constitución, denominado *reforma* —ya sea de uno o varios preceptos—, se podría referir, dependiendo de la consideración de ciertos criterios que más adelante se mencionarán, al modelo vigente o al diseño institucional, conceptos que también serán definidos en los siguientes apartados.

El esquema presentado para el primer capítulo de esta obra explica desde la perspectiva jurídica los grandes cambios regulatorios que permiten hablar de una nueva forma de Estado o de un nuevo sistema jurídico, pero no sirve para analizar la dinámica constitucional interna. Dicho esquema presumía que la Constitución, entendida como norma fundamental, siempre es la misma, por lo que el diagrama que representa los cambios de órdenes jurídicos en el sistema no refleja sus reformas (véase figura 1). De esta forma, el sistema jurídico es determinado por la Constitución, la cual se encuentra al inicio del sistema y también de cada orden jurídico individual.

FIGURA 1. SISTEMA JURÍDICO



Distinguir entre sistema y orden jurídico tiene como fin atribuir funciones distintas a dichos términos. Así, el sistema permite identificar las normas que pertenecen al mismo, mientras que el orden —que se determina por los cambios en las normas jurídicas generales del sistema— hace posible establecer la aplicabilidad de las normas en virtud de su vigencia. A pesar de ello, al comienzo de cada nuevo orden jurídico sigue estando la Constitución y cada cambio a la misma efectivamente produciría un cambio de orden jurídico. Sin embargo, en virtud de que las reglas de aplicación de la norma fundamental son distintas, en el capítulo precedente su estudio quedó pospuesto.

A pesar de que en el trabajo que ahora nos ocupa se retoman los presupuestos establecidos, el análisis que se realiza se enfoca solamente al estudio de los cambios en la propia Constitución, revisando su estructura, contenidos y tendencias regulatorias en momentos históricos distintos. Podría decirse que primero se estudió la dinámica constitucional desde la perspectiva formal, mientras que en esta ocasión se centra exclusivamente en la material.

La noción de *sistema* implica que el derecho parte de un axioma que es la Constitución, no tanto porque se trate de una verdad evidente o indemostrable, como por el hecho de que jurídicamente su validez es incuestionable. De esta primera norma se derivan todas las demás normas del sistema jurídico. No es necesario abundar en la cuestión, pero sí recordar que no se trata de una derivación lógica sino normativa, de conformidad con las propias reglas que la norma fundamental establezca. A partir de la Constitución se crea un sistema jurídico que opera como unidad y goza de ciertas propiedades lógico-formales —la completitud, la coherencia, la consistencia y la independencia—<sup>3</sup> que lo hacen aplicable.

A su vez, la Constitución, entendida como norma jurídica, opera también como un sistema, por lo que al constituir una unidad permite su interpretación sistemática; de esta manera, la dinámica constitucional produce el efecto colateral de la modificación de las instituciones que en ella se regulan como consecuencia del proceso conocido en la doctrina

<sup>3</sup> Véase Huerta, Carla, “Constitución, transición y ruptura”, en González, María del Refugio y López-Ayllón, Sergio (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, cit., nota 2; Huerta, Carla, *Conflictos normativos*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 23-35 y 130-135.

constitucional como “mutación”.<sup>4</sup> Esto, además de los principios mencionados, la hacen aplicable, de modo que el principio de coherencia hace posible que el significado de la institución varíe del original para hacerlo compatible con otras instituciones.

En función del principio de no contradicción, las aparentes contradicciones entre normas constitucionales se resuelven mediante la interpretación. Sin embargo, debe admitirse que tanto las razones de cambio como los diseños institucionales proceden de un factor extrajurídico que es el conflicto de intereses. Las normas consagran intereses genéricos, por lo que pueden producir “modelos híbridos” —entendidos como principios de funcionamiento— como consecuencia de las mutaciones producidas por los diseños institucionales, por medio de su relación con otras instituciones y de la interpretación sistemática.

En cuanto a la independencia de las normas constitucionales, se debe presumir la racionalidad de los órganos constituyente y reformador, por lo que no existe la redundancia en la Constitución, ya que cada norma tiene un significado propio, afirmando así su independencia. Por último, la Constitución —en tanto la norma suprema del orden jurídico— es completa y no existen, en consecuencia, lagunas de índole constitucional sino solamente conductas reguladas o no reguladas, siendo ambas constitucionales. La completitud de la Constitución es un presupuesto necesario de aplicación, a diferencia de la del sistema, que es un ideal racional.

Como se mencionó, la Constitución se encuentra al principio de cada orden jurídico y no sólo al inicio del sistema jurídico. Al ser la norma que establece la relación jerárquica y material entre las normas del sistema jurídico determina también su significado. En este caso, la distinción entre sistema y orden servirá para determinar la aplicabilidad y relaciones de las normas jurídicas, aun cuando las reglas de aplicación de las reformas constitucionales son distintas a las de cualquier otra norma del sistema, principalmente por lo que a su operatividad en el tiempo se re-

<sup>4</sup> Hesse, Konrad, “Concepto y cualidad de la Constitución”, *Escritos de derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983, pp. 24 y ss. Desde otra perspectiva, Karl Loewenstein señala que “en la mutación constitucional”, a diferencia de la reforma constitucional, “se produce una transformación en la realidad de la configuración del poder político, de la estructura social o del equilibrio de intereses, sin que quede actualizada dicha transformación en el texto constitucional: el texto de la Constitución permanece intacto”. Véase *Teoría de la Constitución*, 2a. ed., Barcelona, Ariel, 1986, p. 165.

fiere: esto es así fundamentalmente porque no se puede pensar en la retroactividad de la eficacia de las normas constitucionales, aun cuando sus efectos alcancen hechos ocurridos con anterioridad a su promulgación. Incluso cuando está prevista una fecha para el inicio de su vigencia, dicha eficacia opera hacia el pasado, por lo que no pueden esgrimirse derechos adquiridos frente a la Constitución o a sus reformas.<sup>5</sup>

Finalmente, la diferencia entre sistema y orden jurídico permite un doble enfoque en el análisis de las instituciones: uno es el sistemático, mediante el cual se hace un seguimiento de la institución elegida desde que se inserta en el sistema hasta su abrogación. El segundo posibilita una fragmentación en el tiempo considerando diversos órdenes jurídicos respecto de la misma institución, permitiendo así su análisis en relación con otras instituciones para determinar el cambio en su operatividad, significado y eficacia.

## *2. El esquema de análisis*

Como se mencionó anteriormente, el esquema explicativo descrito es limitado, dado que no puede responder todas las preguntas en torno a la dinámica constitucional, y tampoco sirve para explicar los cambios internos de la Constitución porque su criterio de aplicación es diferente. Esto se debe a que, en tanto primera norma, es creadora del sistema jurídico y sus contenidos son referencia obligada no sólo al crear otras normas sino también al aplicarlas. Por ello, al reformarse la Constitución el nuevo texto realmente no es nuevo, ya que opera como si siempre hubiese sido el mismo. La norma fundamental es, por decirlo de alguna manera, un ser mutante; es como si el texto vigente fuera el que siempre ha estado vigente, lo cual no significa que las reformas a la Constitución sean retroactivas, sino que su operatividad es atemporal. El fundamento de esta hipótesis es la presunción de que toda reforma a la Constitución debe servir para fortalecer la esfera de la libertad individual y garantizar el ejercicio de derechos fundamentales frente al Estado.

En consecuencia, la explicación y análisis de la Constitución como norma solamente es viable mediante el estudio de sus instituciones y la identificación de los diseños institucionales y los modos en que se rela-

<sup>5</sup> Sobre el tema véanse los capítulos noveno, “Reforma de la Constitución”, y séptimo, “Retroactividad en la Constitución”, de esta obra.

cionan. Para ello resulta indispensable conocer la estructura de la Constitución, ya que el significado y operatividad de las instituciones que la conforman dependerán de los modelos insertos en su construcción. En el siguiente apartado se pretende esclarecer el significado de estos conceptos, sobre todo porque cualquier cambio —principalmente el cambio de modelo o diseño institucional— produce una modificación relevante en la interpretación y aplicación de los órdenes jurídicos subsecuentes.

### III. LA CONSTRUCCIÓN DE UNA CONSTITUCIÓN CONTEMPORÁNEA

El punto de partida del análisis de la Constitución de 1917 es la hipótesis de que no existe un *proyecto originario* para su elaboración que pudiera denominarse “diseño constitucional”, lo cual queda demostrado por la relación material entre las Constituciones de 1857-1917, sino solamente contamos con una estructura que determina su operatividad. Dicha estructura se encuentra delimitada por sus elementos esenciales: derechos fundamentales, división del poder y control de la constitucionalidad.

El análisis histórico de los contenidos de la Constitución mexicana vigente se remonta a la Constitución expedida en 1857, la cual consagra, a grandes rasgos, el modelo liberal que evoluciona mediante ciertas reformas hasta su fusión con el modelo producto de la revolución de 1910. Por ello, la Constitución de 1917 proclama en su inicio un modelo bidimensional liberal/social donde la conjunción de estos modelos podría denominarse modelo fundador.<sup>6</sup>

Cabe señalar que probablemente ninguna Constitución histórica ha tenido en su origen un *planteamiento único u original*, es decir, que no parte de una concepción racional unitaria que prevea un modelo a realizar,<sup>7</sup> precisamente por su carácter fundacional y de transición. De ahí

<sup>6</sup> De acuerdo con Di Robilant, en este apartado se entiende el modelo como una “construcción artificial que reproduce en forma simplificada, un fenómeno de la realidad social... con el fin de facilitar el estudio del fenómeno mismo o de un problema relacionado con éste”. Robilant, Enrico di, *Modelli nella filosofia del Diritto*, Bolonia, Il Mulino, 1968, pp. 80 y 81, citado por Comanducci, P., *Razonamiento jurídico*, México, Fontamara, 1999, pp. 79 y 80.

<sup>7</sup> Para Di Robilant, los modelos sirven también para “observar a qué resultados conduciría la aplicación de un principio determinado o de una regla de comportamiento de-

que la Constitución pueda concebirse como la suma de uno o varios modelos específicos que se introducen en ella y que se modifican y operan conforme a ciertos diseños institucionales.

### 1. *La estructura constitucional interna*

En toda Constitución contemporánea, es decir, aquella que se enmarca en un Estado de derecho y no en una tradición absolutista, existe una estructura constitucional común; la informa, si es posible la analogía, como la estructura ósea al cuerpo humano y está conformada por una o varias instituciones básicas. Así, tal como se estableció en “Constitución, reforma y ruptura”, esta estructura se compone de los derechos fundamentales y de la división del poder, entendida esta última principalmente como distribución funcional. Estos dos conceptos son relevantes para la identificación formal de una Constitución; incluso el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano así lo establece.

Sin embargo, a partir del cambio de concepción de la Constitución como documento político a norma jurídica, mediante el control de la constitucionalidad, éste se convierte en el tercer eje fundamental en la estructura de la norma suprema.<sup>8</sup> La posibilidad de controlar jurídicamente las conductas reguladas por la Constitución se torna en el punto nodal de la eficacia constitucional, reforzando así su carácter obligatorio. Este eje sostiene la supremacía constitucional subordinando al legislador y a la ley a la Constitución y generando, a su vez, un equilibrio entre los derechos fundamentales y la división del poder.<sup>9</sup>

No obstante, para entender el significado de la consideración de la Constitución como norma es preciso revisar otros conceptos que permiti-

terminada, o en sentido inverso, para estudiar qué normas de comportamiento se postularían en una situación dada”. Véase Comanducci, P., *Razonamiento jurídico, cit.*, nota anterior, pp. 79 y 80.

<sup>8</sup> Se identifica la decisión del juez Marshall en el caso *Marbury vs. Madison* como punto de inflexión para la conceptualización de la Constitución como norma jurídica, lo mismo que la creación de tribunales constitucionales en Europa a partir de las propuestas de control de la constitucionalidad de Kelsen.

<sup>9</sup> En el sexto capítulo de *Facticidad y validez*, Habermas trata extensamente el problema de la correlación de fuerzas entre el Poder Legislativo y el Judicial en relación con el ejercicio de los derechos fundamentales (*op. cit.*, nota 2).

rán obtener una visión integral de ella y de su modo de funcionamiento, sobre todo porque cualquier infracción a la norma fundamental constituye una conducta antijurídica.

Los elementos básicos o primarios de una Constitución, considerada como sistema jurídico, son las normas. Éstas conforman una unidad en virtud de su carácter sistemático, por lo que no operan aisladamente sino que su significado está dado por el modo en que se relacionan con otras normas. Incluso existen algunas normas constitucionales que a veces son operativas aisladamente como norma *strictu sensu*, y otras como parte de instituciones jurídicas, lo cual implica la correlación de una serie de disposiciones jurídicas. Esto se debe a que la institución se integra por un conjunto de derechos y obligaciones operativos como unidad.

Por otra parte, la Constitución como norma fundante del sistema jurídico establece procesos de creación normativa, es decir, determina el sistema de fuentes de derecho. En consecuencia, para tener una visión más completa de la operatividad de la Constitución y de las necesidades de modificación de la norma suprema, es preciso revisar también el sistema de fuentes. Las fuentes del derecho son complementarias del eje relativo al control de la constitucionalidad y sirven para explicar la dinámica del derecho, ya que se refieren a las reglas de creación y renovación del sistema jurídico.<sup>10</sup> La proliferación de fuentes es uno de los factores que denotan procesos de transición en el sistema jurídico, ya que evidencian los cambios de balance en el equilibrio entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, sobre todo por la preeminencia que en la actualidad han adquirido las normas expedidas por la administración pública, como las normas medidas o las normas técnicas por ejemplo.

Además, el concepto de Estado de derecho ha evolucionado a tal grado que en la actualidad ciertos adjetivos no pueden ya deslindarse de él. La democracia, entendida en sentido formal como las reglas de procedimiento para elegir a los funcionarios que ejercen las atribuciones de los órganos representativos, es un aspecto importante desde la perspectiva de los derechos fundamentales —como el derecho de voto, ya sea en su aspecto activo o pasivo—, así como desde la división del poder.

<sup>10</sup> El derecho se considera como un sistema autopoietico, en virtud de que regula su propia creación y modificación. Según la teoría de la *autopoiesis*, los sistemas sociales como el derecho son sistemas cerrados que se reproducen mediante dinámicas internas.

De esta forma, como señala atinadamente Carlos Nino, los procesos de participación en la toma de decisiones son otro elemento valorativo tan importante como los anteriores, por lo que deben incluirse en el análisis de la estructura constitucional. Se configura como el complemento del eje relativo a la división del poder,<sup>11</sup> ya que mediante dichos procesos se instituyen los órganos de poder.

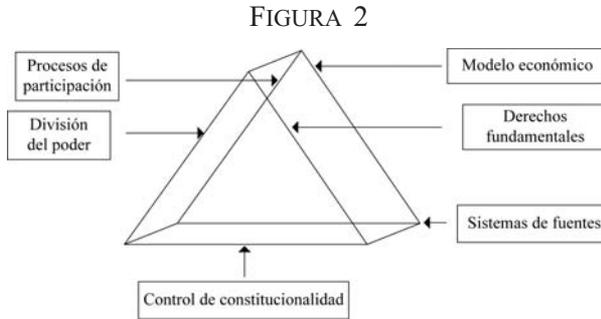
La relación de la economía y el poder en el análisis de las transiciones es un elemento influyente en la legitimidad y racionalidad de la justicia social, en los intereses y concepciones sociales, así como en la eficacia de la actuación del Estado por medio de su burocracia, que también está comprendida en el concepto de división de poderes. Regular la economía brinda eficiencia al Estado en sus aspectos interno e internacional, donde este último debe considerarse también en virtud de la globalización. Esto conlleva no sólo la modificación del sistema jurídico sino también la posibilidad de sobrepasar la concepción territorial del Estado.

De ello se deriva un tercer y último elemento que se debe tomar en cuenta en el análisis de una Constitución contemporánea: la participación del Estado en las relaciones económicas en términos del modelo económico previsto en la Constitución, mismo que se encuentra estrechamente vinculado al ejercicio de diversos derechos fundamentales, como la propiedad privada, la libertad de empresa, etcétera.<sup>12</sup>

Por consiguiente, el análisis de las instituciones previstas en la Constitución se realiza en dos planos; por una parte, siguiendo los ejes que configuran la estructura constitucional, es decir los derechos fundamentales, la división del poder y el control de la constitucionalidad y, simultáneamente, de acuerdo con sus referentes, el modelo económico vigente, los procesos de participación en la toma de decisiones y el sistema de fuentes (véase figura 2).

<sup>11</sup> Para Nino, el análisis del constitucionalismo se realiza por medio de los elementos que *prima facie* representan mejor sus valores; así, en una Constitución histórica deben revisarse los procesos democráticos o de participación y la protección de derechos individuales. Véase *The Constitution of Deliberative Democracies*, New Haven, Yale University Press, 1996, p. 11.

<sup>12</sup> Gustavo Zagrebelsky aborda el tema sobre el papel de la recuperación por el Estado de las competencias políticas en la economía. Véase *El derecho dúctil*, Madrid, Trotta, 1997, pp. 99-103.



Finalmente, para comprender la dinámica constitucional es necesario analizar no sólo sus normas e instituciones jurídicas a partir de la estructura de la propia Constitución, sino considerar también esos otros tres pilares de las Constituciones contemporáneas que constituyen el contrapeso en la edificación de un Estado moderno, ya que son un reflejo de la Constitución real.

La necesidad de dos parámetros de confrontación surge de la existencia de dos horizontes paralelos de la Constitución: la realidad histórica y su referente ideal. Este último es el que sirve para explicar las adaptaciones a la Constitución en determinada acción histórica conforme a un modelo ideal.

## 2. Los modelos

La estructura constitucional funciona como marco de referencia del análisis de las instituciones; en ella operan uno o varios modelos determinados, identificables en el tiempo conforme a ciertos tipos ideales.

El modelo puede entenderse ya sea como una “construcción artificial que reproduce en forma simplificada un fenómeno de la realidad social o un fenómeno imaginario con el fin de facilitar el estudio del fenómeno mismo o de un problema relacionado con éste”, o con el fin de, por ejemplo, “observar a qué resultados conduciría la aplicación de un principio determinado o de una regla de comportamiento determinado, o en sentido inverso, para estudiar qué normas de comportamiento se postularían en una situación dada”.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> E. Robilant, citado por Comanducci, P., *Razonamiento jurídico, cit.*, nota 6, pp. 79 y 80.

Un modelo puede explicarse en términos de Koutsoyiannis como una representación simplificada de una situación real que incluye las principales características de la situación que representa. Para él,

...un modelo implica una abstracción respecto de la realidad, la cual se obtiene mediante un conjunto de hipótesis significativas y coherentes, que tienden a la simplificación del fenómeno o pauta del comportamiento que el modelo está destinado a estudiar. El grado de abstracción depende del fin para el que se construya el modelo. La elección de la serie de supuestos en un caso particular debe hacerse con sumo cuidado, a fin de que sean coherentes, tengan el mayor realismo posible y alcancen un grado razonable de generalidad.<sup>14</sup>

En el caso específico que nos ocupa, sin embargo, el modelo no necesariamente es producto de una *elaboración consciente*, sino que puede conformarse con el tiempo a través de las reformas de una serie de instituciones. Por la forma en que se interrelacionan, estos modelos se encuentran desvinculados del criterio de vigencia, en el sentido jurídico del término; coexisten simultáneamente y su peso, en términos de relevancia, es variable, por lo que en un momento puede predominar uno u otro, o bien alternar entre ellos. Los modelos se identifican por la elección de un conjunto específico de instituciones reconocibles como bloques en la Constitución, en virtud de una razón o fin común. En el modelo se encuentran diversos principios, valores o fines que funcionan como reglas de interpretación de las normas.

Aun cuando podemos pensar en los modelos como tipos ideales, en el sentido propuesto por Max Weber,<sup>15</sup> su creación obedece más bien a ciertas expectativas históricas de conformación social, o a los factores reales de poder, como diría Lasalle,<sup>16</sup> ya que en realidad son productos coyunturales mediante los que se pretende satisfacer necesidades de orden político y social temporalmente delimitadas.

Ahora bien, si desde la perspectiva metodológica los modelos pueden ser considerados como “tipos ideales”, hay que recordar, entonces, que

<sup>14</sup> Véase Koutsoyiannis, A., *Macroeconomía moderna*, Buenos Aires, Amorrortu, 1985, p. 21.

<sup>15</sup> Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, cap. 1.

<sup>16</sup> Lasalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, 3a. ed., trad. de Wenceslao Roces, México, Ediciones Coyoacán, 1996, pp. 45 y ss.

se trata más bien de categorías ideales de análisis que no describen un mundo real, pues no reflejan cómo es la sociedad sino cómo debería ser. Cabe señalar que los modelos son productos coyunturales con los que se pretende satisfacer necesidades de orden público y social temporalmente delimitadas. Una Constitución dentro del marco de los pilares de su estructura contiene al menos un modelo a realizar, el cual consagra los principios y valores que constituyen las premisas de actuación del Estado y la sociedad que regula.

Así, una Constitución contiene, dentro del marco de los ejes de su estructura, un modelo a realizar que consagra los principios y valores que constituyen las premisas de actuación del Estado y la sociedad a quienes regula. Toda Constitución originaria contiene un modelo fundador que se modifica en mayor o menor grado dependiendo del tiempo de vigencia de una Constitución histórica y de las expectativas de una nación. En virtud de la dinámica social y política vigente, posteriormente se agregan otros modelos que no necesariamente sustituyen a los anteriores, sino que se interrelacionan.

El modelo determina la tendencia hacia un eje u otro, e incluso hacia alguno de los polos (- o +) de los ejes mismos, fijando así el peso específico de las instituciones correspondientes. Esto define el tipo de Estado que se pretende lograr con la Constitución, y se delimitan los alcances y objetivos del régimen político previsto. El balance entre las instituciones va más allá de la mera distribución competencial entre órganos constituidos (frenos y contrapesos), ya que implica también el equilibrio entre derechos fundamentales, división del poder y mecanismos de control, tanto hacia el interior de las instituciones como entre sí. Esto se debe a que existe una correlación estrecha entre derechos individuales, modos de integración de los órganos de poder y el ejercicio de las funciones. La verificación del balance entre las instituciones de un modelo determinado se lleva a cabo mediante los mecanismos de control de la constitucionalidad, y con ello se preserva no sólo la supremacía constitucional y los derechos individuales, sino sobre todo el balance de las instituciones para evitar su menoscabo por la interpretación o aplicación que realicen los órganos competentes.

Los modelos no operan aisladamente aun cuando se insertan en la estructura constitucional de manera subsecuente; es más, normalmente interactúan de manera conjunta e incluso simultánea. Asimismo, los modelos se componen de diversos derechos, obligaciones e instituciones que

son creadas y también reformadas conforme a un diseño específico. Regularmente los modelos se configuran conforme a intereses considerados como preponderantes en un momento histórico específico. El diseño institucional es la herramienta que se utiliza posteriormente para modificar el modelo o corregir su funcionamiento; sirve para su interpretación o redefinición mediante la determinación de los significados de las instituciones jurídicas.

Dentro de la estructura constitucional el modelo dominante determina el modo de ser y operar de la Constitución, y se configura como límite a los diversos diseños institucionales. Los diseños sirven para hacer compatibles las instituciones cuyo significado ha variado a partir de la complementación o superposición de los modelos existentes en una misma Constitución histórica. A su vez, los modelos pueden coexistir aun cuando conceptualmente parezcan contradictorios; la inserción de un nuevo modelo puede, por otra parte, producir la mutación del significado de una o varias instituciones, mas no necesariamente la anulación de la operatividad del modelo o modelos previos y menos aún su derogación.

De igual manera, los modelos no son rígidos, por lo que su significado puede variar dependiendo de la modificación o inserción de uno o varios diseños institucionales que reforman una o varias instituciones jurídicas. Los diseños institucionales son los mecanismos racionales que sirven para preservar la coherencia de los modelos existentes. Responden o reaccionan a disfuncionalidades operativas de las instituciones jurídicas con el fin de hacer aplicable la norma suprema en su totalidad.

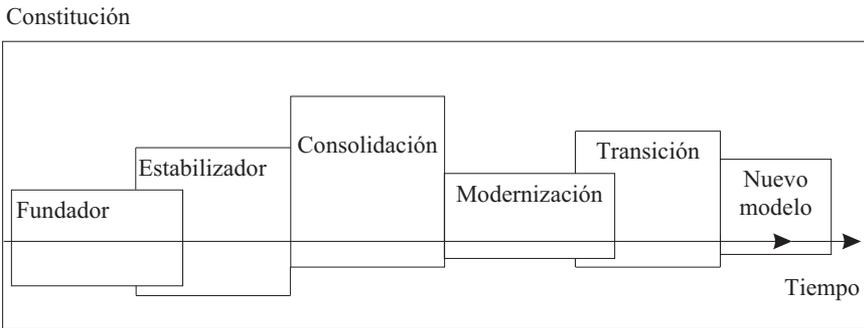
De conformidad con lo expuesto, se puede afirmar que existe un modelo fundador que imprime significado a las instituciones previstas en la Constitución y, con el tiempo, se produce la consolidación del modelo, o bien se verifican reformas que pretenden estabilizarlo o hacerlo operativo. Así, podemos hablar también de periodos, ya sea de normalización o de corrección del modelo. Las Constituciones históricas de larga vigencia pueden también llegar a experimentar periodos de modernización o actualización. Quizá el término que más se encuentra en boga respecto a los cambios de modelo en una Constitución es el de *transición*,<sup>17</sup> el cual no refleja sino la incertidumbre respecto del modelo dominante y sus ca-

<sup>17</sup> Este término generalmente se vincula al proceso de cambio de un régimen político autoritario hacia uno democrático. Aquí es utilizado en sentido jurídico, como proceso de transformación material del sistema jurídico.

racterísticas primordiales, ya que su destino no está definido *a priori* conforme a un criterio uniforme racionalizado, por lo que se desconoce el tipo de modelo al cual se ha de arribar, así como sus características definitivas.

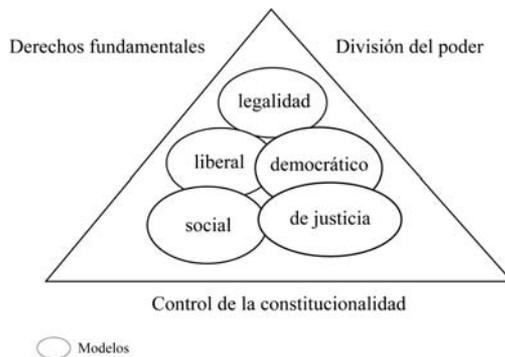
De esta manera, en la figura 3 se podría esquematizar la secuencia como descriptiva del proceso de transformación constitucional, donde los modelos se modifican a lo largo del tiempo:

FIGURA 3



Como ejemplo se presenta el siguiente esquema (figura 4), en el que diferentes modelos se superponen e interactúan sin eliminarse unos a otros; la posición predominante es cambiante, por lo que los modelos pueden estar rotando y cambiando de lugar permanentemente.

FIGURA 4



Los modelos sufren, por una parte, procesos de transformación y adecuación interna en virtud de lo cual es posible pensar que el modelo se conforma gradualmente como se señaló, aunque, por la otra, debe aceptarse que en una Constitución histórica se encuentran varios modelos operando conjuntamente. Esto implica una cierta superposición que por momentos, y dependiendo de las materias, establecen la prioridad de uno u otro modelo, determinando así el significado de las normas e instituciones jurídicas.

#### IV. PROCESOS DE DISEÑO INSTITUCIONAL

##### 1. *El diseño institucional*

Partiendo de las nociones preliminares del concepto de diseño institucional, se podría decir que por éste se entiende el conjunto de preceptos vinculados entre sí para imprimir o modificar la aplicabilidad de una (o varias) “institución (es)”, reformando algunos de los derechos u obligaciones que las integran conforme a un criterio dado. La “institución” se conforma por una serie de derechos y obligaciones operativos como unidad, en los que subyace la idea de organización y orden que tiende a lograr un objetivo.

El diseño institucional establece cómo operan y se interpretan las instituciones, ya que determina cómo se relacionan éstas para producir un significado o efecto específico; implica como primer paso la elección de las instituciones que se encuentran correlacionadas por su objeto.

Se podría decir que el diseño institucional, al atribuir un significado práctico a las instituciones mediante la inserción de un objetivo, tiene como fin optimizar la eficacia de la institución en el marco de un modelo dado. Por ello, es posible hablar de tres tipos primordiales de diseño institucional:

- 1) *Constructivo*: pretende crear una nueva realidad o modo de interacción entre gobernantes y gobernados.
- 2) *Justificadorio*: es legitimador de una realidad cambiante, más bien legaliza una situación de hecho.
- 3) *Correctivo*: propone adecuar una o varias instituciones con el objeto de corregir aspectos disfuncionales o inoperantes, o bien adecuarlo a los criterios conductores del modelo vigente o dominante.

El primero, que hemos denominado constructivo, precede a la realidad en virtud de que crea nuevas situaciones o estados de cosas, previendo derechos u obligaciones que modifican las relaciones entre las personas y los órganos de autoridad.

El diseño constructivo es, por decirlo de alguna manera, un producto intelectual que se proyecta con el fin de cambiar alguna realidad imperante mediante la regulación, combinando así una o varias instituciones por medio de un diseño planeado en el que se calculan los costos y beneficios de la inserción del nuevo diseño en la Constitución, así como de su implementación.

El segundo, en cambio, se considera justificatorio, ya que al legalizar el ejercicio de ciertos derechos e imponer las obligaciones correlativas se produce la legitimación de una situación de hecho, que se admitía como si fuese de derecho. La razón que justifica el cambio es la propia realidad.

El objetivo del diseño justificatorio es, además de legitimar y dar legalidad a un modo de actuar vigente, evitar las posibles disfuncionalidades de usos y prácticas no reguladas que son pertinentes y tienen un alto grado de aceptación, traduciéndolas en instituciones y adecuándolas al marco jurídico, estableciendo las reglas de actuación de los individuos, así como los límites y obligaciones de las autoridades. Este tipo de diseño es frecuente en los casos en que la realidad rebasa al legislador, principalmente en virtud de la volatilidad de la tecnología y de la dinámica de las relaciones internacionales, sobre todo en materia mercantil.

Finalmente, el diseño correctivo realiza ajustes a la institución para que ésta sea plenamente operativa en el marco del modelo dominante. Las reformas constitucionales que tienen carácter correctivo se refieren normalmente a normas o instituciones aisladas cuya eficacia se pretende modificar. En estos casos el cambio puede o no darse en relación con algún criterio del modelo, aunque aun así se puede hablar de un diseño corrector. Las instituciones pueden ser reformadas por alguno de los tipos de diseños mencionados, e independientemente de cuál se utilice, toda modificación del sistema jurídico debe estar justificada. No obstante, el hecho de que existan distintos tipos de diseños no significa que los diseños constructivo, justificatorio y correctivo sean o tengan que ser de alguna manera simultáneos o sucesivos respecto de una misma institución.

En el fondo, el diseño institucional presume una reflexión sobre la conveniencia de incluir en el sistema jurídico una o varias instituciones,

o de modificar su operatividad y significado, así como el análisis sobre su compatibilidad con otras instituciones del sistema y el cálculo respecto de los posibles efectos secundarios. Si bien es cierto que en virtud de la complejidad del derecho no pueden determinarse *a priori* todas las alternativas de interpretación posibles de una norma en un sistema jurídico determinado, al elaborar el proyecto deberán tomarse en cuenta cuando menos los principios básicos del sistema jurídico, además de las razones históricas y de oportunidad, así como las reglas de técnica legislativa en relación con el diseño institucional. Asimismo, la práctica jurídica es otro factor relevante en la determinación del significado y modo de aplicación de un diseño institucional que debe ser considerado.

Los diseños pueden identificarse como paquetes de reformas constitucionales que se verifican dentro de un lapso relativamente corto y que tienen una idea de unidad, o bien por medio del decreto promulgatorio de la reforma de diversos artículos constitucionales que se justifica conforme a un mismo valor u objetivo y que tienen una operatividad unitaria. En última instancia, lo que hacen los diseños es imprimir un significado específico a ciertas instituciones jurídicas con el fin de lograr un objetivo previsto.

## *2. Identificación, cambio y operatividad de las instituciones*

Como proceso, el diseño institucional sirve para modificar o corregir un modelo mediante el cambio de significado u operatividad de las instituciones que lo integran, de conformidad con un cierto valor o principio, y este proceso puede resultar en la eventual creación de un nuevo modelo. El mecanismo por medio del cual se lleva a cabo el diseño institucional consta de tres etapas:

### *A. Etapa preparatoria*

- a) Establecimiento de objetivos y elección del criterio conforme al cual se realizará el cambio.
- b) Identificación de las instituciones que deben ser reformadas.
- c) Creación o reconfiguración de la institución y de los derechos y obligaciones correspondientes.

- d) Determinación del grado de cambio y evaluación del alcance de la institución tras la modificación, así como de su operatividad y modo de relación con otras instituciones.
- e) Cálculo de la operatividad de las instituciones como parte del sistema jurídico en su relación con otras normas.
- f) Análisis de las eventuales modificaciones en el significado de otras normas como consecuencia del nuevo diseño institucional.

### *B. Etapa de elaboración*

- a) El proceso de reforma constitucional.
- b) Integración a la norma suprema, estableciendo así su significado inicial.

### *C. Etapa de consolidación*

- a) Fijación del significado a través de la interpretación (misma que debe tomar en cuenta los intereses considerados en el diseño).
- b) Cambio de significado por mutación (en cualquiera de sus sentidos: adición, reforma, derogación, jurisprudencia).

El diseño institucional puede definirse como un procedimiento que modifica la operatividad y significado de una o varias instituciones de conformidad con un criterio prevaleciente en el modelo vigente y que responde a diversas razones de oportunidad.

Los elementos que lo integran son la idea conductora u objetivo, que delinea los derechos y obligaciones que constituyen una institución, y el contenido de la institución, que siempre son normas jurídicas, no políticas públicas, puesto que la Constitución es una norma que garantiza derechos. El fin del diseño institucional puede ser corregir la operatividad de instituciones disfuncionales o modificar el sistema jurídico conforme a un criterio del modelo para poderlo materializar, por lo que el proceso de diseño requiere el establecimiento previo del criterio en cuestión, la consideración de los medios existentes o viables para lograr los objetivos, así como la atribución de las funciones o potestades necesarias para lograr el objetivo planteado.

El proceso de diseño institucional inicia con la identificación de las normas disfuncionales (en el caso de un diseño corrector) o de aquellas

que requieren ser modificadas para alcanzar un objetivo dado (diseños creador y justificatorio). Esto significa que el motivo de la reforma, el fin que se pretende lograr, debe estar claramente determinado de manera previa, si suponemos la existencia de un diseño racional.

Por ello resulta importante tomar en cuenta la forma en que las disposiciones que son reformadas se relacionan con otras normas. Esto se debe a que por efecto de la correlación entre las normas, su carácter sistemático puede conducir a la mutación de otras normas, provocando que el criterio utilizado en la corrección permee en otras normas. En caso de que la reforma no tenga un objetivo ulterior, sino que se limite simplemente a modificar el contenido de una norma o institución para incrementar el grado de obediencia o aplicabilidad de la misma, entonces no podríamos hablar de un diseño en sentido estricto. El diseño se dirige generalmente a una o varias instituciones, modificando sus contenidos y también la forma en que se relacionarán en el futuro.

El concepto de institución, a pesar de no enmarcarse ya en la tradición que le dio origen como ideología y doctrina científica, sigue evocando las ideas de orden, sociedad y organización. Sin embargo, a pesar de que dicho concepto se encuentra ya en la ciencia jurídica —en las obras de Hauriou,<sup>18</sup> Santi Romano<sup>19</sup> o Bobbio,<sup>20</sup> por ejemplo—, no podemos afirmar que su significado siga siendo el mismo. El concepto de institución ha evolucionado para asentarse en el ámbito jurídico con un significado propio, producto de la dinámica del derecho mismo.

Hauriou consideraba que existían dos tipos de instituciones: las instituciones-persona y las instituciones-cosa; en esta última categoría se encuentran, por ejemplo, las normas jurídicas, tema que no aborda en su es-

<sup>18</sup> Maurice Hauriou hablaba de una idea de obra cuya realización depende del poder y de los órganos que la constituyan. Véase “Die Theorie der Institution und der Gründung”, *Die Theorie der Institution und zwei andere Aufsätze, Schriften zur Rechtstheorie*, Heft 5, Berlín, Duncker und Humblot, 1965, p. 34.

<sup>19</sup> Para este autor, los elementos constitutivos del concepto de derecho como institución son tres: la sociedad, el orden y la organización, por lo que la institución es la sociedad organizada y ordenada, y organización significa, ante todo, distribución de funciones. Véase *L'ordinamento giuridico*, 2a. ed., Florencia, Sansoni, 1951.

<sup>20</sup> Norberto Bobbio considera que “la teoría de la institución ha tenido el gran mérito... de destacar el hecho de que sólo se puede hablar de derecho cuando hay un sistema de normas que forman un ordenamiento, y que, por tanto, el derecho no es norma, sino un conjunto coordinado de normas”. Véase *Teoría general del derecho*, Madrid, Debate, 1998.

tudio aun cuando las instituciones, en sentido amplio, se rijan por reglas de derecho.<sup>21</sup>

Hoy en día la noción de “institución jurídica” se enmarca en el plano del orden normativo, es decir, como sistema que implica la correlación de sus elementos, por ejemplo los derechos y obligaciones que la integran. La idea de organización se refiere al modo en que algunos de estos elementos del sistema se corresponden formando una unidad.

Así, cuando Massimo la Torre propone que el derecho es una institución, señala que:

[una institución es] cualquier sistema de normas o reglas que sean condiciones de posibilidad (de pensamiento *a priori* o de percepción *a posteriori*) de un ámbito de conductas humanas para el caso de que éstas sean de hecho ejecutadas. Dicho de otra manera, institución es aquel ámbito de acciones que ha sido posible mediante normas cuando las posibilidades de acciones abiertas por las normas son de hecho disfrutadas por sujetos humanos.<sup>22</sup>

De esta forma, las normas abren posibilidades de acción previamente inexistentes, permitiendo la satisfacción de intereses relevantes para un grupo social. Por ello, la institución como concepto hace referencia a organización y estructura, a un modo de operar unitario y en principio independiente de la operatividad de otras instituciones y, dado que las instituciones se componen de normas que establecen derechos u obligaciones y que las normas jurídicas son los elementos atómicos de la Constitución, podemos considerar a las instituciones como sus elementos moleculares.

Entonces, una institución jurídica está constituida por una serie de derechos y obligaciones operativos como unidad, en la cual existe algún criterio o fin que los orienta. Así, para poder elegir las instituciones que han de ser modificadas es necesario establecer primero los objetivos que se pretenden lograr. La reforma constitucional deberá realizarse conforme a un criterio elegido previamente. Por ello es necesario analizar las instituciones que se encuentran correlacionadas.

<sup>21</sup> Hauriou, “Die Theorie der Institution und der Gründung”, *op. cit.*, nota 17, p. 35.

<sup>22</sup> Véase “Reglas, instituciones, transformaciones. Consideraciones sobre el paradigma de la «evolución del derecho»”, *DOXA*, núm. 13, 1993, pp. 130 y 131.

En el fondo del diseño institucional subyace una idea sobre lo que es o debe ser el derecho como institución,<sup>23</sup> por lo que la valoración de las instituciones se realiza en tres niveles relativos a los tres conceptos de validez que corresponden al derecho:<sup>24</sup> el de la eficacia social, que se ubica en el plano de la realidad y es graduable en términos de obediencia y aplicación; el de la corrección material, correspondiente al plano ético y que responde a la cuestión de si la norma se justifica o no moralmente, y el de la legalidad, que pertenece al plano jurídico y se califica conforme a las determinaciones del propio sistema jurídico.

La propuesta para modificar el diseño institucional —o el modelo vigente, en su caso— se basa, por una parte, en la convicción de que no existe razón suficiente para sustituir la Constitución por otra, ya que no se pretende elaborar un cambio de las decisiones políticas fundamentales como podría ser la del régimen político, por ejemplo, y por otra parte se basa en la necesidad de actualizar sus contenidos. La reforma de la norma suprema como proceso es relevante porque la gobernabilidad debe estar garantizada por la preeminencia de la Constitución sobre los órganos constituidos, lo cual, en ocasiones, puede implicar la necesidad de fortalecer los mecanismos constitucionales de gobierno democrático, pero también y sobre todo por su permanencia.

### 3. *Reforma constitucional, cambio y permanencia*

El proceso de reforma constitucional es tratado en este apartado desde la perspectiva material exclusivamente, es decir, el procedimiento previsto en la Constitución como tal no es relevante para conocer la dinámica de los contenidos constitucionales. Por el contrario, lo que nos interesa es describir los modos en que estos contenidos permanecen a pesar de los cambios, o bien cómo se actualizan dentro del sistema constitucional aun cuando no se verifiquen reformas expresas a dichas normas.

<sup>23</sup> Según La Torre, el derecho como institución puede definirse como sistema jurídico o como conjunto de reglas válidas y eficaces (*op. cit.*, nota 21). Por otra parte, para Habermas el derecho es a la vez un sistema de saber y un sistema de acción, pues es posible entenderlo como un texto de proposiciones e interpretaciones normativas y también como institución, es decir, como un complejo de elementos regulativos de la acción (*op. cit.*, p. 180).

<sup>24</sup> Alexy, R., *El concepto y la validez del derecho*, Barcelona, Gedisa, 1997, p. 87.

Se trata de realizar un análisis no como proceso de creación o modificación normativa, sino como herramienta de identificación del diseño institucional y su cambio. Para ello es necesario hacer una distinción entre el decreto promulgatorio de una reforma y el contenido de la misma. El decreto es la norma que podemos utilizar para identificar el diseño institucional, puesto que presenta las disposiciones reformadas conforme a un objetivo común, sea explícito o no. El contenido del decreto es la reforma constitucional en sentido estricto, son los enunciados normativos que modificarán las normas vigentes. El autor de ambos actos —el decreto promulgatorio y la reforma— puede ser el mismo, o bien dichos actos pueden proceder de distintos órganos, como en el caso de la reforma a la Constitución mexicana.

Los elementos de los que partimos son los diversos procesos de modificación constitucional tales como la reforma, la adición, la derogación y la mutación. La reforma implica un cambio al enunciado normativo y esta modificación puede ser total o parcial, por medio de la sustitución de uno o varios vocablos. Sin dejar de producir una reforma a la norma constitucional, la adición implica agregar algo al enunciado existente aunque sin alterar lo ya previsto. La derogación, a su vez, en su carácter de acción legislativa, como acto normativo en sentido negativo, sirve para depurar la Constitución mediante la eliminación de un enunciado normativo, produciendo así la modificación de la Constitución.<sup>25</sup>

La mutación puede producirse por dos vías: la primera en el ámbito de la constitucionalidad mediante la interpretación sistemática de las normas, y la segunda por medio de la jurisprudencia, la cual además opera como un mecanismo de control del diseño institucional para impedir que se desfase la aplicación de la norma del motivo de la reforma.

En los casos en que se produzca la reforma de diversos preceptos para lograr un fin determinado, el cual normalmente se expresa en los trabajos preparatorios y dictamen de una reforma constitucional, o en la exposición de motivos de una ley, por ejemplo, éste podría ser considerado como el principio rector del cambio. En el proceso de elaboración de la reforma correspondiente deben considerarse diversos presupuestos:

<sup>25</sup> Véase Díez-Picazo, *La derogación de las leyes*, Madrid, Civitas, 1990; Huerta, Carla, “Artículos transitorios y derogación”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 112, 2001, pp. 811-840.

- 1) La unidad y sistematicidad del orden jurídico.
- 2) La correlación de las normas por contenidos.
- 3) La potencial contradicción en su aplicación de los preceptos reformados.
- 4) La congruencia del criterio utilizado en el diseño con el modelo dominante.
- 5) La coherencia con el resto de las instituciones y normas jurídicas.
- 6) La preservación de la independencia del significado de las normas.
- 7) La economía en la redacción de las normas reformadas para evitar restricciones a los derechos fundamentales.

El proceso de reforma presume la racionalidad del legislador en el corto y largo plazos, ya que se trata de un proceso consciente de evaluación de los efectos de la misma. Esto se debe a que la Constitución como norma tiene vocación de permanencia; su fuerza normativa radica en su capacidad de cambio, aunada al hecho de que debe ser reformada en la menor medida posible.<sup>26</sup> En ello radica también la relevancia de elaborar cuidadosamente el diseño de manera integral y tomando en cuenta el modelo vigente y sus tendencias.

Toda reforma está delimitada en su contenido por los siguientes principios constitucionales rectores del moderno derecho racional: por los tres principios iusfundamentales —la dignidad, la libertad y la igualdad—, y por los tres principios de fines y estructura: el Estado de derecho, la democracia y el Estado social.<sup>27</sup>

Por lo que al contenido de la Constitución se refiere, en ella podemos encontrar diversos tipos de normas. Existen numerosas clasificaciones, pero una tipología eficiente para el presente trabajo es la de Scheuner<sup>28</sup> para quien existen los derechos fundamentales, los principios y fines del Estado, las garantías institucionales y los mandatos al legislador. Cada uno de estos tipos cumple con una función normativa distinta, pero se integran en los ejes de la estructura constitucional descrita previamente.

Un factor relevante en el proceso de análisis de la dinámica constitucional como elemento valorativo es la permanencia no sólo de la Consti-

<sup>26</sup> Hesse, Konrad, “La fuerza normativa de la Constitución”, *Escritos de derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, pp. 57-78.

<sup>27</sup> Alexy, R., *El concepto y la validez del derecho*, cit., nota 23, p. 173.

<sup>28</sup> Scheuner, “Staatszielbestimmungen”, *Festschrift für Forsthoff*, Munich, Beck, 1972, pp. 325-346.

tución misma, sino de diversas instituciones que con el paso del tiempo reflejan poco o ningún cambio. Ejemplo de ello son algunos artículos, como el 1o., que prescribe la regla básica de protección de los derechos individuales y cuya formulación genérica y la relevancia de su contenido le han conferido una mayor permanencia, o los artículos que establecen la forma de Estado y de gobierno, artículos 39 y 40, puesto que implican decisiones políticas relevantes. Otras normas deben su inmutabilidad más bien a su naturaleza, como en el caso de las reglas de clausura, ya que por su formulación se modifica su contenido más bien a causa de la mutación de la reforma producida a otros artículos, como por ejemplo los artículos 73 y 124, donde la maleabilidad de este último excluye la necesidad de su reforma.

La eficacia de la Constitución y del sistema jurídico que de ella emana solamente puede lograrse mediante la aplicación y conocimiento de la norma fundamental, ya que así se materializa un auténtico Estado democrático de derecho. La revisión de la Constitución como propuesta para incrementar su eficacia es conveniente si se realiza con un espíritu crítico que pondere, en su caso, la necesidad real de reformar solamente aquellos preceptos que sean inoperantes para satisfacer las expectativas de la sociedad.

Los medios para alcanzar este objetivo consisten en la revisión y adecuación a los preceptos constitucionales de diversas leyes y reglamentos relevantes para la transición hacia la democracia, más que en reformar la Constitución o sustituirla por otra, ya que esto solamente se justifica en el caso de cambio de las decisiones políticas fundamentales.

La dinámica de la norma fundamental y el proceso de modificación a partir de diversos diseños constitucionales, coherentes con los modelos imperantes, parecen indicar que las razones para la reforma de la Constitución radican más bien en razones de cambio de los modelos que de inoperatividad de las instituciones.

Las nociones explicadas anteriormente sirven para realizar el análisis de diversas instituciones jurídicas consideradas no sólo fundamentales sino también puntos de referencia para cualquier cambio, principalmente en torno a una transición. Se debe considerar que en esta ocasión la transición es concebida como un periodo de modificaciones al sistema jurídico, cuyo objetivo es crear un nuevo modelo a partir de las instituciones vigentes y mediante la inclusión de aquellas necesarias para lograr los fi-

nes propuestos. Transición es ahora, simplemente, tiempo de cambio jurídico.

Así, las instituciones pueden ser analizadas a la luz de su evolución histórica de acuerdo con los tres ejes que conforman la estructura constitucional descrita anteriormente, haciendo referencia en su oportunidad a los conceptos complementarios propuestos. El significado y las tendencias de las instituciones que se analicen podrán determinarse en cada momento histórico mediante su relación con los diseños institucionales respectivos y su comparación con el modelo dominante, ya que así es posible conocer el grado de eficacia de las instituciones, o bien las razones por las cuales una determinada institución ha resultado inoperante y por ello ha requerido de frecuentes reformas. Este esquema sirve para estudiar la dinámica y procesos de cambio de los contenidos de cualquier Constitución.