

LA CONSTITUCIÓN REFORMADORA

Diego VALADÉS

En un 5 de febrero conviene preguntar si la Constitución, además de cumplir años, cumple también sus funciones.

Para las instituciones la edad no es sinónimo de decrepitud; muchas veces lo añoso denota incluso vitalidad. La caduquez de una institución no depende de su longevidad sino de que haya sido o no receptiva de las demandas y de las necesidades expresadas en su entorno. El sistema parlamentario británico es viejo de siglos, y sigue robusto y frondoso porque ha seguido evolucionando. El sistema presidencial estadounidense es más joven pero menos saludable porque no ha aprendido a resolver el dilema de mayorías discrepantes en el gobierno y en el Congreso. El próximo cambio en Gran Bretaña concierne a la renovación de los mecanismos electorales, y en Estados Unidos apunta hacia la relación entre los órganos políticos del poder.

Nuestra norma suprema ha sido ejemplar en más de un sentido. En su fase inicial cimentó la renovación del poder político; transformó las relaciones sociales; propició el optimismo colectivo e incorporó la idea de constitucionalidad a la cultura cívica del país. En esa etapa tuvimos una Constitución revolucionaria.

En un segundo ciclo las funciones de la Constitución derivaron hacia otros derroteros. Los objetivos de cambio cedieron su espacio a los de estabilidad; la norma se orientó hacia la permanencia de un orden hegemónico y se privilegiaron la armonización de intereses, la temperación de las expectativas colectivas y la consolidación del poder presidencial. La tarea adaptativa de la Constitución se vinculó al ejercicio concentrado del poder, de suerte que las reformas siguieron un ritmo que se situaba entre lo más

que los gobernantes estaban dispuestos a ceder y lo menos que los gobernados estaban dispuestos a aceptar. Tuvimos entonces una Constitución conservadora.

Pero el orden constitucional no podía detener las legítimas exigencias en materia de derechos fundamentales sin desnaturalizar sus objetivos. De ahí que se aceptara liberalizar el régimen electoral y transformar el aparato jurisdiccional, a trueque de mantener incólume la estructura del poder político. En esencia, lo que interesó fue preservar la intangibilidad de los dirigentes, sustrayendo a los representantes del control por parte de los representados y eximiendo a los gobernantes del control por parte de los representantes. Se creó así un sistema constitucional *sui generis* en el que coexisten instituciones avanzadas en materia de derechos humanos e instituciones retrógradas en materia de obligaciones políticas. En esta tercera etapa, la que corre, tenemos una Constitución contradictoria.

El hecho político de que la Constitución contenga instituciones en conflicto produce desarreglos que las hacen disfuncionales, porque esas antinomias afectan la coherencia de sus objetivos. Si se añaden los errores en el diseño institucional, se entenderá cómo esas deficiencias de nuestro sistema constitucional están en el origen de muchos de los problemas que afligen al país.

Por sus defectos, las instituciones no pueden dar respuestas certeras a la pobreza; a los desajustes estructurales del sector público; a la concentración excesiva de la renta nacional; a la violencia delictiva y a la impunidad; a las exigencias de bienestar y de equidad social; a la laicidad efectiva de la vida pública; al combate a la corrupción y a la impunidad; no podemos alcanzar estos objetivos porque nuestras instituciones están lastradas por sus propias contradicciones.

La “voluntad política”, tan invocada en otras épocas, poco resuelve hoy, porque ya no estamos en la dimensión del voluntarismo personal sino del pluralismo democrático. Pero mientras no remocemos nuestro régimen de gobierno, uncido a un modelo de hegemonía de partido que ya no existe, y en tanto que no revise-

mos en conjunto el aparato normativo para darle coherencia, seguiremos padeciendo los efectos del déficit de gobernabilidad que tiende a acentuarse con el paso del tiempo y el peso de la rutina.

Numerosas voces expresan optimismo, basado en la idea de que los nuevos titulares del poder representan un giro en la conducción de las instituciones. Esto puede ser cierto, pero los efectos de ese tipo de cambio no suelen ser ni muy profundos ni muy duraderos, porque lo que está dañado es el sistema institucional. La incapacidad de los dirigentes agudiza las deficiencias institucionales, pero lo contrario no sucede: los funcionarios competentes no suplen aquello de lo que el conjunto institucional carece.

La Constitución, eje de la vida institucional, se encuentra en una fase de decadencia. La mayor parte de sus reformas han favorecido nuestro desarrollo cultural, social y democrático, pero la técnica agregativa fue irregular y ha encubierto anacronismos importantes, como un sistema presidencial carente de controles políticos y un sistema representativo sin nexos institucionales con la ciudadanía.

Para superar las omisiones y las contradicciones que afectan la vida institucional de México necesitamos una Constitución no sólo reformada, también reformadora.

La Constitución de hoy ya no es la de 1917. De los 136 artículos que la componen, sólo 22 no han sido modificados. Esto significa que el 16% del articulado permanece intocado. Ahora bien, si lo medimos de otra manera y mensuramos qué porcentaje del texto actual es el que fue aprobado en Querétaro, veremos que esos 22 artículos corresponden apenas al 3% de la extensión del texto vigente. Esto es lo que nos queda de 1917.

De estos 22 artículos sin cambio, 13 son iguales a los de la Constitución de 1857, de manera que sólo 9 de los preceptos originales aportados por el Constituyente de 1916-1917 permanecen sin alteración.

Pero vayamos más allá: entre los 22 preceptos no reformados hay algunos que no se aplican. El artículo 120 (que fue el 114 en la

Constitución de 1857) establece “Los gobernadores de los estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales”.

Los gobernadores ya no publican las normas federales. Esto es comprensible; la obligación corresponde a un residuo del siglo XIX, cuando la difusión de las publicaciones era difícil. La segunda parte del precepto (“hacer cumplir las leyes federales”), empero, ha dejado de aplicarse porque se alega que los asuntos federales conciernen a la Federación. Los gobernadores se refugian en un argumento sin base constitucional y, en cambio, construyen nuevas formas de caciquismo que añade un sesgo a la disfuncionalidad de las instituciones constitucionales.

Otro precepto no reformado es el 129 (122 en 1857), que dispone: “En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar”. En este caso los comentarios sobran.

Algunos artículos son reliquias que desde un principio debieron ser transitorios, como el 47, según el cual “El Estado de Nayarit tendrá la extensión territorial y límites que comprende actualmente el territorio de Tepic”.

En cuanto a la forma de su escritura, nuestra Constitución resiente los efectos de la desconfianza entre los agentes políticos, que ha tenido como consecuencia un texto abigarrado, saturado de minucias reglamentarias que desnaturalizan el carácter de una norma general. No conformes con esta manera de deconstruir la ley fundamental, se han deslizado en el texto expresiones de la retórica política de diferentes épocas, en un tono de proclama que no corresponde a un texto preceptivo. También han sido incorporadas modalidades del discurso mal denominado *de género*, que rompen la unidad de estilo y contribuyen a la pérdida de coherencia del texto. Por ejemplo, hoy leemos que el artículo 4o. dice: “Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral”.

Mientras que el artículo 8o. que dispone: “Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de peti-

ción, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa...”.

Si la letra constitucional fuera cuidadosa y certera, podría concluirse que si distingue a las niñas de los niños, pero no a los funcionarios y a los empleados de las *funcionarias* y de las *empleadas públicas*, es porque éstas no están obligadas a respetar el derecho de petición.

Es un hecho preocupante que la redacción de la más importante norma de México presente deformaciones gramaticales que afectan su unidad de estilo. Un corpus normativo de esta jerarquía no debe ser redactado con técnicas contradictorias porque rebajan su calidad expresiva, desconciertan al lector no profesional y pueden inducir interpretaciones equívocas cuando se aplica el tradicional método gramatical. Si bien éste ya no es el método interpretativo dominante, tampoco implica que la coherencia estilística sea irrelevante.

No controvierto la pertinencia de la mayor parte de las reformas, pero sí cuestiono la incorporación a la Constitución de muchos preceptos que debieron quedar en la legislación secundaria. Si los agentes políticos lo hacen así es por las dudas que les inspira un ordenamiento volátil. Pero a fuerza de recargar a la Constitución con disposiciones que son ajenas a su jerarquía, trasladaron a ella esa volatilidad y hoy nuestra carta fundamental se ha contaminado por el lenguaje de la desconfianza y por la estrategia de la ficción.

Las instituciones son regularidades en el comportamiento de quienes ejercen el poder y de sus destinatarios. Tienen un componente normado y otro practicado; resultan de la voluntad y la cultura; organizan a la sociedad porque imponen reglas del juego a todos sus integrantes. Cuando esas reglas son rotas u omitidas, se producen episodios de anomia. La regla de reglas es que cada uno acepta subordinar su comportamiento a las normas, a trueque de que los demás hagan lo mismo.

La vida útil de las normas guarda relación con la adhesión espontánea que inspiran o con la aptitud coercitiva que mantengan.

Si la adhesión se difumina y la coacción se fragiliza, las normas se tornan sustituibles. Este es un fenómeno complejo porque ante los accidentes que merman su credibilidad o incluso su positividad, un sistema constitucional puede recuperarse si adopta medidas oportunas y eficaces.

Estoy consciente de que toda simplificación es reduccionista. Cada ciudadano interesado en la cuestión institucional tiene su propia posición acerca de lo que nos falta. La lista es grande, pero con el ánimo de plantear lo sustancial, advierto dos grandes problemas: la caduqueza del régimen de gobierno y las distorsiones crecientes que padece nuestra norma suprema.

Dicho en forma sucinta, un régimen de gobierno concentrador del poder y ajeno a formas democráticas de control político, contrasta con las normas electorales del propio sistema constitucional y con la creciente cultura democrática de la sociedad. En cuanto a las deformaciones de la carta suprema, son el resultado de múltiples reformas, acumuladas por décadas pero redactadas sin un proyecto sistemático y sin una técnica uniforme. Con independencia de lo pertinente que pudieron ser esas reformas en su circunstancia, hoy exhiben un texto que ha ganado en frondosidad pero perdido en coherencia.

La paradoja es que no tenemos un texto *clásico*, porque lo hemos hecho objeto de incesantes añadidos, aunque tampoco contamos con un texto *moderno*, porque lo hemos construido sin un diseño coherente y de largo plazo. En una época de intensos cambios en esta materia, México no ha configurado un sistema constitucional acorde con un orden democrático consolidado, una sociedad plural y unas instituciones funcionales.

El mundo ha vivido las dos décadas más activas en la historia del constitucionalismo. En el último decenio del siglo XX y en el primero del XXI, 98 de los 193 países que forman parte de la Organización de las Naciones Unidas adoptaron nuevas Constituciones, entre ellos ocho de los 19 países latinoamericanos. Esto, además de varias Constituciones que han sido reformadas en su esencialidad. En Argentina se considera que la reforma de 1994

tuvo como resultado una nueva Constitución y la Constitución refundida de Bélgica, de ese mismo año, también equivale a un nuevo texto.

Del siglo XVIII subsiste la Constitución de Estados Unidos (1787), y del siglo XIX perviven las de Noruega (1814), Holanda (1815) y Luxemburgo (1868). Son los textos más longevos del planeta porque su técnica de renovación los sigue haciendo funcionales. La Constitución británica, aún más añeja, presenta las limitaciones pero también disfruta de las ventajas adaptativas de su tradición consuetudinaria.

Entre nosotros es el momento de analizar qué queremos hacer con la Constitución. Lo prioritario es reformarla en lo conducente al régimen de gobierno. La actual configuración del poder mantiene al país en condiciones precarias e imposibilita los llamados cambios estructurales requeridos por nuestro aparato productivo. Los hechos hablan por sí solos: la asimetría entre los órganos del poder político y la ausencia de controles políticos hace que las decisiones gubernamentales sean objeto de dudas comprensibles. Hace apenas unos años, al privatizar la banca, se dijo que siempre sería mexicana; poco duró esa promesa. Hoy es, en su mayoría, extranjera. Para justificar su entrega se adujo que sería a cambio de crédito abundante y barato; hoy es escaso y caro. No nos fue mejor con el argumento de que los ferrocarriles funcionarían mejor en manos particulares. Hoy dependemos más del oneroso y contaminante transporte automotor y tenemos un tendido inferior al que dejó Porfirio Díaz.

La confianza se esfuma cuando las promesas se fracturan. Hace años Winston Churchill dijo que la verdad es tan valiosa que a veces hay que protegerla con mentiras; tal vez tenía razón. Pero entre nosotros se ha estandarizado una regla inversa: la mentira es tan útil que a veces hay que ocultarla con algunas verdades. Por eso cuando se habla de que los energéticos se privatizarán, pero poco, vienen a la memoria las lecciones bancaria y ferroviaria. Es verdad que necesitamos mayor inversión privada para crecer,

pero no tenemos bases institucionales confiables para prever el límite.

La democracia es incertidumbre de resultados pero certidumbre de procedimientos. Hasta ahora sólo contamos con instituciones de la incertidumbre como el sistema electoral. Nos falta la segunda parte, las instituciones de la certidumbre, y éstas conciernen al régimen de gobierno. A un régimen basado en decisiones no sujetas a controles políticos permanentes y eficaces no le podemos confiar el futuro del patrimonio nacional, porque la experiencia muestra que ya mintieron muchas veces. Por eso requerimos un nuevo régimen de gobierno que nos permita confiar en sus decisiones.

Pero no es todo. La Constitución está desfigurada. No da para mucho más. En este sentido tenemos dos opciones: un cambio de Constitución o una Constitución reordenada. Considero que, metodológicamente, primero deberíamos intentar su reordenación. Excepto el régimen de gobierno, el resto de la Constitución es rescatable si se somete a una revisión técnica sin modificar sus principios. Esta reordenación implicaría rescribirla para suprimir los excesos reglamentarios que ahora contiene; su estilo se uniformaría y se reubicarían muchos de sus preceptos, como los que mantienen a las comisiones de derechos humanos y a la Procuraduría General de la República en el capítulo del Poder Judicial.

La ventaja de una reordenación consiste en que los principios no se sometan a un debate constituyente. Los principios de laicidad, bienestar, rectoría del Estado, justicia social y equidad tienen impugnadores abiertos y encubiertos; la prudencia indica no exponer al país a una nueva negociación sobre los consensos básicos que ya nos rigen. Empero, si no hay reformas satisfactorias al régimen de gobierno y se elude la opción de reordenar el texto constitucional, las circunstancias nos podrán llevar a un cambio completo que no nos debe tomar por sorpresa. Por eso es necesario que desde ahora vayamos discutiéndolo y previniendo sus posibles implicaciones, porque entre más nos acerquemos

al centenario del Congreso de Querétaro, más evidente se hará para la sociedad mexicana que la vetustez y la exuberancia de la Constitución tienen un efecto desfavorable para la consolidación democrática, la cohesión política y la funcionalidad institucional.

Sé que proponer este tipo de medidas es más sencillo que llevarlas a cabo. Pero no olvidemos que es la propia Constitución, en el artículo 39, la que otorga al pueblo “el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”. Éste es un principio esencial del constitucionalismo que figura entre nosotros desde Apatzingán: “la facultad de... establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía” (artículo 2o.).

También advierto que estoy hablando “en frío”, cuando no hay un ambiente generalizado para impulsar una medida como la planteada. Eso, empero, no es un obstáculo para pensar en lo conveniente y, con muchas probabilidades, en lo inevitable. Rousseau proclamó el derecho de cada generación a tomar sus propias decisiones y afirmó: “Si queremos fundar algo duradero, no pensemos en hacerlo eterno” (*Contrato social*, III, xi). Tenía razón. Sólo las posiciones conservadoras se acogen a la inmutabilidad de las cosas. En el poema de Goethe, Fausto y Mefistófeles acuerdan que todo concluirá para el profesor cuando su hambre de conocimiento quede saciada y diga “detente, esto es tan hermoso...”. Para Goethe, el final de todo camino estaba en el conformismo.

En materia constitucional se objeta la renovación abierta y clara y se nos quiere detener en ficción porque la norma no es la que tuvimos en 1917 ni la que necesitamos para 2017. El camino se está acabando y debemos recorrer otro, el de esta generación.

La reordenación constitucional puede ser esa nueva vía. De optarse por esta modalidad de reforma, mucho de lo que ahora figura en la Constitución podría integrarse a leyes constitucionales, ya propuestas por nuestro admirado maestro Héctor Fix-Zamudio. Estas leyes serían aprobadas por mayoría calificada, lo que daría

seguridad de permanencia a los acuerdos entre los agentes políticos, que ahora han hecho de la norma suprema el instrumento predilecto de sus pactos.

Confío en que la Constitución que tanto nos dio en el pasado, nada nos quite en el futuro. Fue una Constitución renovadora; hoy puede ser una Constitución reformadora si es que no le negamos la posibilidad de remozar su contenido. Y si hemos de sustituirla, hagámoslo conscientes de que fue un gran baluarte de los derechos sociales que ahora nos permiten avanzar hacia la plenitud democrática.

Formulo estas reflexiones en un seminario que honra la memoria de un universitario que entregó su vida al estudio, a la construcción y a la defensa de las instituciones constitucionales. El mejor homenaje que puede recibir un prócer de la cultura cívica y jurídica mexicana como Jorge Carpizo es que sigamos el hilo de sus reflexiones y que en su pensamiento, vivo y actual, encontremos argumentos e inspiración para dar respuesta a las exigencias de cada tiempo.

De Jorge Carpizo se ha escrito y se seguirá escribiendo porque la riqueza de sus ideas y el caudal de su cultura son una lección perenne, inagotable. Pero de él no nos quedan sólo sus escritos jurídicos y su ejemplo humano, excepcionales ambos. De Jorge Carpizo queda también el método que siempre siguió y que aplicó en todos los órdenes de su actividad: superar la rutina; procurar la innovación; resolver los problemas; hacer de la honestidad, la equidad y la razón un estilo de vida; afrontar con entereza las consecuencias de la congruencia.

El diálogo con Jorge no lo interrumpió su muerte. Siguen vigentes sus obras y su ejemplo. Todo el que lo quiera, puede abreviar en lo dicho y en lo hecho durante su fecunda vida. Por eso al pensar en él tengo presente el sublime soneto de Quevedo (*Desde la torre*) que concluye así:

Retirado en la paz de estos desiertos,
Con pocos, pero doctos libros juntos,

Vivo en conversación con los difuntos,
Y escucho con mis ojos a los muertos.

Pasará el tiempo y Jorge Carpizo seguirá siendo escuchado.
Lo escucharemos con los ojos al leerlo y con el sentimiento al recordarlo.