

HACIA EL CENTENARIO DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917. UNA REFLEXIÓN A PROPÓSITO DE REFORMAS, TEXTOS, MODELOS Y CULTURAS CONSTITUCIONALES*

Héctor FIX-FIERRO**

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

Jorge CARPIZO***

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

Martín DÍAZ Y DÍAZ****

SUMARIO: I. *Planteamiento*. II. *Diagnóstico*. III. *Hacia la reordenación y reducción del texto de la Constitución de 1917*. IV. *Modelos de Constitución y texto constitucional*. V. *Cultura de la Constitución y reformismo constitucional*. VI. *Reflexiones finales*.

* Una versión anterior de este trabajo se presentó, con el título de “Reformas constitucionales y cultura de la Constitución en México. Reflexiones a propósito de las deformaciones y disfunciones de un texto casi centenario”, como comunicación al XI Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, celebrado del 17 al 19 de septiembre de 2013 en la ciudad de Tucumán, Argentina, y dedicado a la memoria de Jorge Carpizo. El autor agradece los comentarios y observaciones de Daniel Barceló, Jacqueline Martínez Uriarte, José María Serna de la Garza, Pedro Salazar Ugarte y Diego Valadés.

** Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e investigador nacional.

*** “México: ¿hacia una nueva Constitución?”, en *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, 1999, p. 86.

**** “La transición constitucional (notas sobre las condiciones del remplazo)”, en *Hacia una nueva constitucionalidad, cit.*, p. 184.

I. PLANTEAMIENTO

El 5 de febrero de 2017, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cumplirá cien años de su promulgación. Aunque ya lo es desde ahora, ese aniversario simbólico subrayará su condición de ser una las Constituciones más longevas del planeta, apenas superada en duración por la Constitución Federal de los Estados Unidos (1787) y algunas pocas más, pues la gran mayoría de las Constituciones vigentes en el mundo al momento actual, incluyendo a casi todas las iberoamericanas, son posteriores a la Segunda Guerra Mundial (1945) y al fin de la Guerra Fría (1989).

Aunque conserva los lineamientos esenciales del orden constitucional establecido en 1917, el texto vigente de la Constitución mexicana se distingue significativamente del texto aprobado entonces. Cerca de seiscientos cambios, entre reformas y adiciones,¹ han alterado sustancialmente su contenido. Además de plasmar el ideario y los proyectos de los gobernantes en turno, los cambios han contribuido a actualizar el texto constitucional al incorporar nuevos derechos y nuevas instituciones, reequilibrando, en conjunto, las relaciones de poder anteriormente sometidas a la hegemonía indiscutida del presidente de la República. En particular, la mayoría de las reformas y adiciones son consecuencia de la llamada “transición democrática”, es decir, del proceso de cambio político iniciado a fines de los años setenta e intensificado a partir de los noventa, por el cual México transitó paulatinamente hacia una democracia electoral que se encuentra en trance de consolidación.²

Sin embargo, los constantes cambios a la Constitución han tenido por resultado un texto cada vez extenso y desordenado. El Constituyente de

¹ Se contabiliza como *un* solo cambio las modificaciones a *un* artículo contenidas en *un* decreto de reforma al texto constitucional, incluyendo los artículos transitorios. Es el mismo modo de cálculo que utiliza la página web de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. <http://www.diputados.gob.mx>. Hasta el día de hoy (15 de octubre de 2013), la Constitución de 1917 ha sido reformada mediante 211 decretos, con un total de 567 cambios a su articulado.

² La bibliografía sobre la “transición democrática” mexicana es ya inabarcable y muy diversa en sus visiones e interpretaciones. Una visión que centra en la arena electoral el proceso de cambio político es la que se ofrece en Becerra, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 3a. ed., México, Cal y Arena, 2005.

1916-1917 aprobó un texto que ya era bastante más extenso que el original de 1857, con un total aproximado de 22 000 palabras. Al momento de redactar estas líneas, el texto de la Constitución mexicana se aproxima a las 60 000 palabras de extensión, es decir, casi tres veces la de 1917. Si bien en algún momento se pensó que el ritmo de las reformas constitucionales podría disminuir con la nueva pluralidad política —pues la prohibición de alcanzar más del 60% de la representación en las cámaras del Congreso de la Unión impide que un solo partido político apruebe las reformas a la Constitución como sucedía anteriormente (dejamos de lado, por lo pronto, la cuestión de su aprobación por la mayoría de las 31 legislaturas de los estados)—, lo cierto es que ese ritmo se ha intensificado en los últimos años. Y prácticamente cada una de esas reformas ha incrementado la longitud del texto constitucional, incluyendo numerosos detalles reglamentarios como, por ejemplo, el número de minutos de tiempo de emisión al día a que tienen derecho los partidos políticos y sus candidatos en radio y televisión (artículo 41).

El periodo de gobierno del presidente Felipe Calderón (2006-2012) ha sido, hasta ahora, el más prolífico en este sentido: 36 decretos de reforma y 110 artículos reformados durante su sexenio, lo que equivale aproximadamente al 20% de todas las reformas aprobadas desde 1921.³ El gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, quien tomó posesión de su cargo el 1o. de diciembre de 2012, ya ha promovido cuatro decretos de reforma constitucional (publicados los días 26 de febrero, 5 y 11 de junio, y 8 de octubre de 2013). La primera es la llamada “reforma educativa”, que constitucionaliza la carrera magisterial y crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, así como el nuevo organismo constitucional autónomo denominado Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (artículo 3o.). La segunda es la reforma en materia de competencia económica y telecomunicaciones (artículo 28), la que reconfigura como organismos constitucionales autónomos a la Comisión Federal de Competencia Económica y a la Comisión Federal de Telecomunicaciones; esta última se transforma en el nuevo Instituto Federal de Telecomunicacio-

³ Cabe agregar que en los tiempos del presidencialismo, la mayoría de las iniciativas de reforma constitucional provenían de la Presidencia de la República, y no hay duda de que entonces no se aprobaba ninguna reforma constitucional que no contara con el consentimiento presidencial. Llegó haber reformas aprobadas por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados que no se promulgaron y publicaron por un cambio de opinión presidencial de última hora. En la actualidad, si bien el presidente ya no es el único iniciador del procedimiento de reforma constitucional, sí sigue siendo un actor principal en este sentido.

nes. La tercera reforma introduce cambios en los artículos 25 y 26 de la Constitución, introduciendo la competitividad como factor del desarrollo económico nacional. Las tres reformas citadas agregan aproximadamente 3200 palabras más al texto constitucional. La cuarta reforma modifica la fracción XXI del artículo 73, relativo a las facultades legislativas del Congreso de la Unión, para hacer posible la expedición de leyes únicas en materia de procedimiento penal, mecanismos alternativos de solución de controversias y ejecución de penas. Otras dos reformas se refieren a la libertad de religión y de conciencia (artículo 24) y, en materia de pérdida de la ciudadanía, a la obligación de solicitar permiso para aceptar y utilizar condecoraciones, así como para admitir funciones o títulos de gobiernos extranjeros, cuyo otorgamiento se traslada del Congreso de la Unión al Ejecutivo Federal (artículo 37, inciso C, fracciones II a IV); pero algunos cambios más se anuncian en el panorama nacional, como el que otorgaría autonomía constitucional al actual Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (IFAI).

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

En vista de lo anterior, esto es, tanto por razones de técnica constitucional como por motivos esencialmente políticos, se debate en México, desde hace varios años, la necesidad de promulgar una nueva Constitución. Desde fines de los años noventa se dio un intenso debate entre los constitucionalistas mexicanos, algunos de los cuales se pronunciaron a favor de expedir una nueva Constitución, mientras que otros argumentaron que no existían las condiciones que permitieran o justificaran la convocatoria a un Congreso Constituyente. Sin embargo, ambos grupos estarían de acuerdo en que el cambio político en México ha propiciado el reavivamiento de las funciones normativas de la Constitución, de modo que puede hablarse, al menos, de una “nueva constitucionalidad”,⁴

⁴ Véanse los diversos ensayos reunidos en el volumen *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, 1999, así como en *El significado actual de la Constitución*, México, UNAM, 1999.

e igualmente suscribirían la idea de que la Constitución vigente todavía no ha incorporado todos los cambios que serían necesarios y deseables. Pero tanto para quienes se oponen a una nueva Constitución como para quienes están a favor de ella, se suscita, aunque con intensidad diferente, el problema de la dinámica desbocada de la reforma constitucional.

El presente ensayo se propone, primero, elaborar un diagnóstico de la reforma al texto de la Constitución mexicana, subrayando algunas de las distorsiones que este procedimiento ha provocado tanto como las razones que explican la frecuencia de los cambios constitucionales. En segundo lugar, al descartar la conveniencia o la viabilidad de un proceso constituyente, examina una alternativa distinta a la aprobación de una nueva Constitución: la reordenación y reducción del texto actual.⁵ En tercer término, pretende situar esta problemática en el marco teórico y conceptual de la llamada “cultura constitucional”, es decir, el conjunto de percepciones, actitudes y opiniones sociales que se refieren al significado, funciones e importancia de la Constitución en la sociedad, así como de los llamados “modelos constitucionales”, en tanto concepciones teóricas e ideológicas subyacentes al diseño y elaboración de un texto constitucional.

El objetivo último no es el de insistir en los aspectos particulares —y algunos dirían: casi patológicos— que ha asumido la reforma constitucional en México, sino hacer una aportación al debate de los constitucionalistas mexicanos sobre la Constitución de 1917 a cuatro años de la celebración de su centenario, pero también a las discusiones actuales de los constitucionalistas iberoamericanos en torno a los “nuevos modelos” de Constitución, la “identidad” y la “cultura” constitucionales.⁶ Para ello hay que preguntarse: ¿qué relación hay entre el texto de la Constitución y

⁵ Para ello, el derecho comparado ofrece interesantes ejemplos recientes, como el de Suiza (1999-2000), que por razones de espacio no serán examinados en este trabajo. Véase, por ejemplo, Koller, Heinrich y Giovanni Biaggini, “La nueva Constitución Federal suiza. Una visión general de las novedades y los aspectos más destacados”, *Teoría y Realidad Constitucional*, Madrid, núms. 10-11, 2002-2003, pp. 611-634. De acuerdo con el mandato impartido por el Parlamento al gobierno federal suizo en 1987, la propuesta de una nueva Constitución tendría el propósito de actualizar el texto constitucional en los siguientes términos: “El Proyecto pondrá al día el Derecho constitucional vigente, escrito y no escrito, lo presentará de manera comprensible, lo ordenará sistemáticamente y unificará el lenguaje y la densidad normativa de los preceptos individualizados” (p. 612).

⁶ Véase, por ejemplo, Serna de la Garza, José María (coord.), *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina. Tendencias y perspectivas*, México, UNAM, 2009. Véase también “¿Dos modelos de democracia?” de Pedro Salazar Ugarte, en *Política*

la cultura constitucional? ¿Hasta qué punto el desconocimiento del texto constitucional por parte de la población podría justificar su reordenación y reducción? ¿Es la proliferación de las reformas constitucionales una manifestación de la insatisfacción y las expectativas reformistas de los ciudadanos? ¿Hay alguna correlación entre la extensión del texto constitucional y los modelos de Constitución subyacentes al mismo? ¿Es deseable y posible la moderación del ritmo de cambios constitucionales en nuestro país?

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

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

II. DIAGNÓSTICO

Aunque el tema de la reforma constitucional ha sido objeto recurrente de análisis por los constitucionalistas mexicanos, la dinámica de los cambios

y derecho. Derechos y garantías. Cinco ensayos latinoamericanos, México, Fontamara, 2013, pp. 25-49.

al texto constitucional ha sido tal que no existe todavía un tratamiento completo de esta problemática,⁷ y mucho menos desde el punto de vista de la cultura y la identidad nacionales. Por tanto, en este apartado se ofrecerá un análisis muy sintético e impresionista para ilustrar algunas de las cuestiones apuntadas en el apartado introductorio.

1. *Las reformas constitucionales 1921-2013*

La siguiente tabla resume el número de cambios y el porcentaje relativo de las modificaciones al texto de la Constitución de 1917 por periodo de gobierno sexenal, desde 1921 hasta el mes de octubre de 2013:⁸

⁷ Existen varios trabajos importantes sobre la problemática de la reforma constitucional en México. Aquí citamos algunos de ellos: Valadés, Diego, *La Constitución reformada*, México, UNAM, 1987 (el ensayo principal que da título al libro plantea una clasificación de las reformas en cinco tipos: innovadoras; actualizadoras del texto; actualizadoras de una institución; explicativas, y correctivas; pp. 21 y siguientes); Madrazo, Jorge, “El problema de la reforma constitucional”, en *Reflexiones constitucionales*, México, UNAM-Porrúa, 1994, pp. 283-294; Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 1994 (2a. ed. 2005); Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, México, UNAM, 1998 (con varias reimpressiones); Rives Sánchez, Roberto, *La reforma constitucional en México*, México, UNAM, 2010; Pino Muñoz, Jacinto Héctor, *Prolegómenos a la teoría y a la reforma constitucional*, México, UNAM, 2010; Carpizo, Jorge, “La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XLIV, núm. 131, mayo-agosto de 2011, pp. 543-598.

⁸ Para un análisis cuantitativo reciente y más completo de la dinámica de la reforma constitucional, véase Casar, María Amparo, “El fetichismo constitucional”, *Nexos*, México, febrero de 2013 (hay versión en línea). Cabe agregar que a pesar de la frecuente reforma al texto constitucional, subsisten 27 artículos (de un total de 136) de la Constitución de 1917 que no han sido modificados. En cambio, el artículo 73, relativo a las materias sobre las que puede legislar el Congreso de la Unión, ha sido reformado y adicionado en 68 ocasiones. Véase también Casar, María Amparo y Marván, Ignacio, *Pluralismo y reformas constitucionales en México, 1997-2012*, México, CIDE, 2012 (División de Estudios Políticos, Documento de Trabajo núm. 247). Casar y Marván sostienen que, en un contexto comparado, el caso mexicano no es excepcional, ni en lo que se refiere a la frecuencia de la reforma constitucional, ni en lo relativo a la extensión del texto constitucional, pues existen constituciones mucho más extensas, como la de la India, con más de 95 000 palabras (pp. 2 y ss.).

Conviene agregar que así como la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787 es conocida por su texto relativamente breve (incluidas sus 27 enmiendas), que no rebasa las 8000 palabras, las constituciones de los estados en ese país se caracterizan por su reemplazo o reforma frecuente, así como por la prolijidad de sus

Tabla 1
Reformas constitucionales por periodo de gobierno (1920-julio de 2013)

<i>Periodo</i>	<i>Número reformas</i>	<i>Porcentaje (%)</i>
1920-1924	8	1.4
1924-1928	18	3.2
1928-1934	28	4.9
1934-1940	15	2.6
1940-1946	18	3.2
1946-1952	20	3.5
1952-1958	2	0.4
1958-1964	11	1.9
1964-1970	19	3.4
1970-1976	40	7.1
1976-1982	34	6.0
1982-1988	66	11.6
1988-1994	55	9.7
1994-2000	77	13.6
2000-2006	31	5.5
2006-2012	110	19.4
2012-octubre 2013	15	2.6
<i>Total</i>	<i>567</i>	<i>100.0</i>

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

Nota: los periodos de gobierno sexenal comienzan el 1o. de diciembre del primer año y concluyen el 30 de noviembre del segundo.

disposiciones, que apenas se distinguen de la legislación ordinaria. La Constitución del Estado de Louisiana, por ejemplo, llegó a tener 250 mil palabras en 1921, antes de su reemplazo completo en 1974. Véase Tarr, G. Alan, *Comprendiendo las Constituciones estatales*, trad. de Daniel A. Barceló Rojas, México, UNAM, 2009, pp. 13 y ss.

Sobre la frecuencia de la promulgación de nuevas constituciones y su reforma en América Latina, véase Negretto, Gabriel L., *Making Constitutions. Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2013, pp. 17 y ss. Negretto contabiliza casi 200 Constituciones en 18 países de América Latina desde la independencia, es decir, en promedio algo más de 10 Constituciones por cada uno; las reformas también han sido frecuentes, con un promedio de casi 8 decretos de reforma entre 1978 y 2008 (p. 21), pero solo cuatro países (Costa Rica, México, Panamá y Uruguay) no han aprobado una nueva Constitución en el periodo 1978-2013.

Como puede observarse fácilmente, el ritmo de las reformas se acelera considerablemente en los últimos periodos de gobierno.⁹ Pero las reformas no solo han sido extraordinarias en sentido cuantitativo, sino también cualitativo. En este sentido, el parteaguas lo podemos situar en 1982, pues en esa fecha se inicia un proceso de reformas, que dura hasta nuestros días, en el que hay una renovación importante de las instituciones existentes y la creación de otras muchas que modernizan y actualizan nuestro ordenamiento constitucional. En términos generales, los cambios han apuntado al fortalecimiento de los poderes Legislativo y Judicial frente al Poder Ejecutivo Federal, de los derechos de los ciudadanos y de los medios para su defensa, así como de los mecanismos de rendición de cuentas del gobierno y de responsabilidad de los servidores públicos.¹⁰ En lo particular, la Constitución se ha reformado de manera importante en las siguientes materias:

- Control de la constitucionalidad de las leyes.

⁹ Conviene agregar que las reformas aprobadas y publicadas no constituyen más que una fracción muy reducida del total de iniciativas de modificación constitucional presentadas en las cámaras del Congreso de la Unión. Casar y Marván contabilizan, para el periodo 1997-2012 (en que ningún partido gozó de mayoría en el Congreso de la Unión), 2 mil 470 iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados y 933 en la de Senadores. De ese total se aprobó un 10 a 12%. Del total de 26 iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal durante el mismo periodo se aprobó el 54%, quedando pendientes el 35% y siendo desechadas sólo el 12%. Véase Casar y Marván, *op. cit.*, pp. 13 y 14.

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

¹⁰ Véase un panorama en Carpizo, Jorge *et al.*, *Evolución de la organización político-constitucional de México, 1975-2010*, México, UNAM, 2012.

Una dinámica similar se advierte en relación con las constituciones de los estados de la República, las cuales en ocasiones incorporan (voluntaria o mandatoriamente) los cambios a la Constitución federal, y en ocasiones también se adelantan a las modificaciones nacionales. Varios estados han procedido en años recientes a realizar una reforma integral de sus constituciones, entre las que destaca la Constitución veracruzana de 2000. De entre una doctrina cada vez más abundante sobre el constitucionalismo local, véase Cienfuegos Salgado, David, “La reforma constitucional local”, en Cienfuegos Salgado, David y Morales Carrasco, Ricardo (coords.), *Propuestas para un nuevo constitucionalismo local. Ideas y proyectos de Constitución para las entidades federativas mexicanas*, Chilpancingo, El Colegio de Guerrero, 2006, pp. 67-90.

- Autonomía de gobierno y administración de los municipios.
- Sistema electoral y representativo (federal y local).
- Derechos fundamentales, tanto individuales como sociales, y sus medios de protección.
- Derechos y autonomía de los pueblos indígenas.
- Propiedad y justicia agrarias.
- Transparencia y acceso a la información pública gubernamental.
- Sistemas de justicia penal y seguridad pública.
- Presupuesto y control del gasto público.
- Relaciones del Estado con las iglesias y las comunidades religiosas.

En el marco de estas reformas se han introducido nuevas instituciones y se han reformado de manera profunda las existentes:¹¹

- Creación de los “organismos constitucionales autónomos”, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (1992-1999), el Banco de México (1993), el Instituto Federal Electoral (1996-2007), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2005), el Instituto Nacional de para la Evaluación de la Educación, la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (2013).
- Nueva composición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y ampliación y especialización de sus facultades de control constitucional (1987-1994-1996-1999).
- Creación del Consejo de la Judicatura Federal como órgano de gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación (1995-1999).
- Creación de la Auditoría Superior de la Federación como órgano de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión con autonomía técnica para la fiscalización y evaluación del desempeño de las autoridades públicas (1999-2009).
- Creación de la jurisdicción electoral federal (1987-1990-1993-1996-2007).
- Creación de los tribunales agrarios (1992).
- Creación de una jurisdicción especializada para menores (2005).
- Reconocimiento constitucional de los organismos de transparencia y acceso a la información pública gubernamental (2007).

¹¹ Los números entre paréntesis señalan el año de creación o de reforma.

Como puede observarse, los cambios han sido de gran alcance, y ello ha dado una nueva dinámica al orden constitucional en su conjunto,¹² pues muchas de estas modificaciones han tenido también efectos directos e indirectos sobre los órdenes jurídicos de estados y municipios. Más aún, después de 1982 se modificaron también algunos de los principios supuestamente “intocables” de la Revolución Mexicana incorporados en la Constitución (educación, relaciones entre el Estado y las iglesias, reforma agraria y propiedad de la tierra). Podría decirse incluso que un diseño institucional “nuevo”, más complejo y moderno, se introdujo y se superpuso sobre el modelo institucional que se construyó en las décadas posteriores a la Revolución. Al menos en algunos aspectos, ambos diseños institucionales siguen coexistiendo dentro de la misma Constitución.¹³

2. Defectos y deformaciones del texto constitucional

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

Las reformas han provocado un notable desorden y falta de técnica y sistemática en los temas regulados en los diversos artículos constitucionales.¹⁴ Esto se refleja en diversos aspectos como los siguientes:

- *Presencia de disposiciones duplicadas.* Por ejemplo, entre los requisitos para ocupar diversos cargos públicos se reitera el de no ser ministro

¹² Véanse los trabajos reunidos en el volumen intitulado *Hacia una nueva constitucionalidad*, cit.

¹³ Véase Díaz y Díaz, Martín, “La transición constitucional (notas sobre las condiciones de remplazo)”, en *Hacia una nueva constitucionalidad*, cit. *supra* nota 4, pp. 167-190; Caballero Juárez, José Antonio y González, María del Refugio, “El proceso de formación del Estado de derecho en México. Los modelos de Estado en la Constitución de 1917”, en Serna de la Garza, José María y Caballero Juárez, José Antonio (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM, 2002, pp. 47-93.

¹⁴ Así también Salazar Ugarte, “Sobre la democracia constitucional en México (pistas para arqueólogos)”, en *id.*, *Política y derecho*, cit., p. 100. Él señala también la presencia de proyectos e instituciones contradictorios en la Constitución, que ejemplifica con la reforma de junio de 2008, la cual introdujo un sistema penal acusatorio y garantista, el cual convive con un régimen especial y excepcional para la delincuencia organizada (*idem*). Técnicamente, este no es un defecto del texto constitucional, sino consecuencia de las negociaciones políticas que dieron origen a esta reforma. El problema para el aplicador es lograr una interpretación armónica de la Constitución en todas sus partes.

de algún culto religioso, cuando el texto del artículo 130 ya establece, de modo general, que los ministros de los cultos religiosos no pueden ocupar cargos públicos o de elección popular, a menos que se retiren de su ministerio con una anticipación de al menos cinco años. Es claro que bastaría la norma general del artículo 130 y el conocimiento sistemático del texto constitucional para resolver esta cuestión, si bien la reiteración del requisito en otras disposiciones podría explicarse por razones de tipo histórico.

- *Uso inconsistente de la terminología.* En este apartado podemos mencionar, por ejemplo, que el texto de la Constitución utiliza tanto el concepto de “derechos humanos” como el de “derechos fundamentales”, y hasta recientemente estos dos términos coexistían con el tradicional de “garantías individuales”. Del mismo modo, podemos contrastar la terminología avanzada en materia de derechos humanos que emplea el artículo 1o. a partir de la reforma de junio de 2011, con la regulación de la mayoría de los derechos consagrados en el Título Primero, la cual sigue utilizando una terminología arcaica procedente del siglo XIX: así, el artículo 11 se refiere a las limitaciones a la libertad de tránsito que pueden imponerse a los “extranjeros perniciosos residentes en el país”, terminología comprensible en el ambiente nacionalista y xenófobo de 1917, pero inaceptable en la actualidad.
- *Disparidad en el alcance y profundidad de la regulación.* Un defecto notorio en el texto constitucional es la inconsistencia, por exceso o por defecto, en la regulación de las instituciones, incluso de naturaleza semejante. Podemos encontrar diferencias notables de alcance y profundidad en la regulación de los llamados organismos constitucionales autónomos (por ejemplo, compárese la regulación del Banco de México con la del nuevo Instituto Federal de Telecomunicaciones, ambas en el artículo 28), pero también en la de las distintas ramas jurisdiccionales previstas en la Constitución. Mientras que la composición, competencias y funciones del Tribunal Electoral ocupan todo un artículo (el artículo 99), cuya extensión supera las mil palabras, la reglamentación de la justicia laboral (artículo 123) o la militar (artículo 13) abarca solo unas cuantas líneas. Esto no es sino el reflejo de los distintos momentos en que se introdujeron las disposiciones respectivas: las juntas de conciliación y arbitraje son una creación del Constituyente de 1917, mientras que la disposición relativa a los tribunales militares tampoco ha sido modificada desde entonces.
- *Desorden y falta de sistema en la materia regulada en los artículos constitucionales.* Idealmente, cada artículo constitucional tendría que abordar de

- manera ordenada y completa la regulación de algún tema. Si bien en cada reforma se ha procurado incorporar las adiciones en artículos afines, el conjunto de las modificaciones no respeta tal lógica, de modo que, así como hay artículos que agrupan temas dispares (por ejemplo, el artículo 94 sobre la integración del Poder Judicial de la Federación), hay otros que disgregan temas comunes que podrían agruparse en un solo artículo (por ejemplo, el artículo 57, relativo a los suplentes de los senadores, con una extensión de dos líneas, podría incorporarse al 56, que se refiere a la composición del Senado).
- *Errores en la actualización del texto.* Los cambios al texto constitucional en ocasiones no han tenido el cuidado de actualizar de manera transversal todas las disposiciones relevantes. Así, por ejemplo, todavía podemos encontrar en el texto vigente la expresión “Jefe del Distrito Federal” (artículo 95, fracción VI), cuando la correcta es “Jefe de Gobierno del Distrito Federal”, y “Asamblea de Representantes del Distrito Federal” (artículo 105, fracción II, inciso e), que actualmente se denomina “Asamblea Legislativa del Distrito Federal”.
 - *Artículos reglamentarios.* Quizás el problema más evidente del texto constitucional sea el incremento constante en su extensión, alcanzando dimensiones de disposiciones propiamente reglamentarias. En este sentido podemos mencionar como especialmente notorios, pero no únicos, los siguientes artículos: 2o. (derechos de los pueblos indígenas), 27 (dominio de la nación sobre los recursos naturales y propiedad agraria), 28 (competencia económica y telecomunicaciones), 41 (partidos políticos y procesos electorales federales), 79 (entidad de fiscalización superior de la Federación), 99 (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), 107 (juicio de amparo), 115 (municipios), 116 (organización de los estados), 122 (régimen constitucional del Distrito Federal) y 123 (derechos de los trabajadores).

Los artículos citados parecen tener en común que, en su mayoría, desarrollan verdaderos *programas de gobierno* y diseñan auténticas *políticas públicas*, más que establecer los lineamientos constitucionales esenciales que hacen posibles a unos y otras, por lo que no es sorprendente que, al cambiar las prioridades políticas, se vuelva necesaria la reforma constitucional. De todos ellos, quizás el que ha tenido un crecimiento de tipo reglamentario más acusado es el artículo 41. El texto de este artículo tenía 63 palabras cuando fue aprobado en 1917. Seis decretos de reforma constitucional (1977, 1990, 1993, 1994, 1996 y 2007) han dado por resultado un texto de 2811 palabras (casi cuarenta y cinco veces más extenso), que regula de

manera detallada y minuciosa todo lo relativo al régimen de los partidos políticos nacionales, su financiamiento y acceso de los medios de comunicación electrónica, así como la composición, atribuciones y funcionamiento del Instituto Federal Electoral. En el momento actual se discute una nueva reforma político-electoral que tendrá que modificar nuevamente este artículo constitucional.

Sin duda, esta dinámica de la reforma constitucional en México plantea serios desafíos al conocimiento del texto constitucional por parte de los especialistas, ya no digamos de la población en general. Si se nos permite una comparación literaria, la Constitución mexicana se asemeja al “libro de arena” del cuento de Jorge Luis Borges: un libro infinito que no tiene principio ni fin, y que cada vez que se abre, tiene sorpresas y revelaciones para el lector.¹⁵

Pero el problema no es académico, pues los tribunales mexicanos —y a la cabeza de ellos la Suprema Corte de Justicia de la Nación— tienen que lidiar día a día con los desafíos que suscita la interpretación de un texto constitucional cada vez más desordenado y deformado. Claro está que las resoluciones solo pueden solucionar las controversias planteadas y no es de esperarse que hagan observaciones críticas (*obiter dicta*) sobre las dificultades de interpretación de la Constitución.¹⁶ Los problemas apuntados quizá se agudicen ahora que, conforme a la reforma del artículo 1o. de la Constitución de 2011, la doctrina del “control de convencionalidad” de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y la nueva postura de la Suprema Corte mexicana sobre el control difuso de constitucionalidad, asentada en la resolución del llamado “Caso Radilla”, todos los jueces del país se inicien en el ejercicio de la interpretación constitucional en combinación con la aplicación de los derechos humanos de fuente internacional.

¹⁵ “El libro de arena”, en Borges, Jorge Luis, *Obras completas. 1975-1985*, México, Emecé Mexicana, 1989, pp. 68-71. El narrador del cuento adquiere el libro con entusiasmo, pero más tarde se da cuenta de que en realidad es monstruoso, por lo que decide “perderlo” en uno de los “húmedos anaqueles” de la Biblioteca Nacional en Buenos Aires.

¹⁶ Una búsqueda de tesis de jurisprudencia y tesis aisladas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, posteriores a 1995, sobre la interpretación de la Constitución no encontró, previsiblemente, señalamientos en el sentido apuntado; si acaso, la Corte ha tenido que resolver complicados problemas de temporalidad en la aplicación de algunas de las reformas constitucionales recientes, como la de la justicia penal de 2008, que entrará plenamente en vigor hasta que esté implementado el sistema acusatorio en todas las entidades federativas del país.

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

Los constitucionalistas mexicanos han reflexionado amplia y profundamente sobre las razones que explican la frecuente reforma del texto de la Constitución de 1917. La explicación más difundida se refiere a la necesidad de ir adaptando el texto constitucional a los cambios de la sociedad mexicana, la cual pasó de ser una sociedad muy pobre y eminentemente rural en 1917 a una sociedad predominantemente urbana e industrial en la actualidad, con un nivel apreciable de desarrollo que se manifiesta en importantes transformaciones en la población (que pasó de aproximadamente diez millones de habitantes a cerca de 120 en la actualidad), las comunicaciones, los servicios, las instituciones públicas y la participación social. Esta constante adaptación ha contribuido claramente a su longevidad.¹⁷

La necesidad de adaptación de la Constitución se ha agudizado con la llamada “transición democrática”, lo que da cuenta, en buena medida, de la frecuencia de las reformas que afectan el proceso electoral, así como la composición y funciones de las cámaras del Congreso de la Unión. Colateralmente, la democratización política también ha favorecido la incorporación, a nivel constitucional, de un buen número de instituciones del constitucionalismo contemporáneo (*ombudsman*, derechos humanos, justicia constitucional, transparencia y acceso a la información, etcétera). Finalmente, como señala con agudeza Pedro Salazar, la fragmentación política y el fenómeno de los gobiernos divididos han dado por resultado que, cuando los actores políticos deciden pactar, lo hagan a nivel de la Constitución y de esta manera evitan que una parte de ellos —la que en su momento cuenta con mayoría simple en el Congreso de la Unión— manipule lo acordado en la ley secundaria.¹⁸ Esto explicaría también el incremento en el carácter reglamentario de los artículos de la Constitu-

¹⁷ Así, por ejemplo, Carpizo, “México: ¿hacia una nueva Constitución?”, *cit.*, p. 86.

¹⁸ Salazar Ugarte, “Sobre la democracia constitucional en México...”, *cit.*, p. 99. Un buen ejemplo de ello es la reforma electoral “definitiva” de 1996, que fue aprobada a nivel constitucional por los tres principales partidos políticos, pero que en su reglamentación secundaria (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales) contó solo con el respaldo del partido entonces mayoritario, el Partido Revolucionario Institucional (debo esta observación a Imer Flores). Conviene señalar la relevancia del hecho de que en México los ciudadanos no tienen ninguna participación formal en el procedimiento de reforma constitucional, por lo que el texto actual es solo el producto directo de las negociaciones de la élite política.

ción, particularmente de aquellos que son resultado de arduas negociaciones políticas, como los relativos al régimen electoral.

No obstante lo anterior, la Constitución de 1917 ha logrado adaptarse en el tiempo no solo porque los gobernantes hayan sabido ajustarlas a las nuevas necesidades de cada momento, sino también a su estructura interna, porque ella misma incorpora diversos bloques o modelos que han resultado funcionales en distintos momentos. Así, Martín Díaz y Díaz señala que la flexibilidad y adaptabilidad de la Constitución de 1917 se debe a su ambigüedad, a su carácter híbrido, es decir, a la existencia de dos bloques normativos —que él denomina “reformista” y “ortodoxo”— que, a diferencia de las Constituciones del siglo XIX, incorporaron elementos de la realidad social y las necesidades políticas del momento (por ejemplo, el reconocimiento de la propiedad colectiva de la tierra y la concentración de poder en manos del Ejecutivo), lo que “abrió la posibilidad de que la carta prohijara sus condiciones mínimas de vigencia”.¹⁹ José Antonio Caballero y María del Refugio González y González, siguiendo una línea similar, encuentran que la Constitución de 1917 incorpora tres modelos de Estado, que ellos denominan “liberal”, “central” y “social”. El primero proviene de la Constitución de 1857, el segundo empezó a construirse durante la dictadura porfirista mediante la creciente centralización del poder en la Federación, y el tercero se introduce en el orden constitucional en 1917 y se fortalece en los años treinta del siglo XX.²⁰ La interrelación de estos tres modelos, su activación o desactivación periódicas, le han dado tal flexibilidad y adaptabilidad a la Constitución que, en buena parte, han hecho innecesaria la aprobación de un nuevo texto constitucional durante la transición actual.

Otra explicación —que, sin embargo, goza de menor aceptación— tiene que ver con la Constitución como factor de identidad social y de legitimidad en el ejercicio del poder. De acuerdo con Diego Valadés, la frecuente reforma de una Constitución, o incluso su sustitución por una nueva, “en muy buena medida obedecen no a que se tenga poco respeto por ella, sino todo lo contrario: a que se le considere el instrumento idóneo para refrenar un tanto, o para encauzar en lo posible, la acción de los gobernantes”.²¹ Prosigue Valadés:

¹⁹ Díaz y Díaz, *op. cit.*, p. 177.

²⁰ Caballero y González, *op. cit.*

²¹ Valadés, Diego, “La Constitución reformada”, en *La Constitución reformada*, *cit.*, p. 19.

La Constitución es reformada porque se cree en ella; porque se presume que la respetan no sólo los destinatarios del poder, sino los detentadores; porque se supone que al agotar casuísticamente todas las posibles incidencias de la vida del Estado, se obtiene la garantía de que esa vida transcurrirá conforme a los cánones legales; porque, en fin, es el reducto en el que se puede refugiar la conciencia cívica que exista y que no encuentra otro instrumento para hacerse valer.²²

Sin duda, la necesidad de que la Constitución refleje las aspiraciones y los proyectos, tanto de los ciudadanos como de los gobernantes, es un factor que realza la importancia y la legitimidad sociales de la ley fundamental, pero que también favorece su manipulación oportunista y puramente simbólica, postergando su aplicación efectiva a través de la legislación secundaria y las políticas públicas.²³

Además de las razones anteriores, que derivan de nuestra evolución política reciente, lo mismo que de sus variadas coyunturas, hay factores estructurales más generales que también conviene tener presentes y explorar someramente. Una línea de explicación deriva de un punto de vista sociológico-sistémico, conforme al cual la transición mexicana consistiría en el paso de un sistema social sobreintegrado a través del Estado, a una sociedad más compleja y diferenciada en la que no existe ya, ni puede existir, un centro que controle todos los ámbitos de la vida social.²⁴

²² *Idem.* Jorge Madrazo (*op. cit.*) señala que es la “inmensa mayoría de la comunidad media sin mayor formación política o jurídica” la que participa de la opinión de que las sucesivas reformas a la Constitución representan una falta de respeto a la ley fundamental y de identificación de la comunidad con su Constitución (p. 289). Concluye que tanto esta opinión como su opuesta tienen “su fuerte dosis de verdad” (p. 290).

²³ *Cfr.* Salazar Ugarte, *op. cit.* Prueba de ello es que, de manera deliberada o no, los órganos legislativos competentes no han aprobado a la fecha, o se han atrasado considerablemente en hacerlo, muchas de las leyes secundarias que se requieren para hacer efectivas varias de las reformas constitucionales de los últimos años, violando así los plazos fijados por la propia Constitución.

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

²⁴ Millán, René, *Complejidad social y nuevo orden de la sociedad mexicana*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2008. Sobre la dife-

Esta transición implica, para la relación entre derecho y política, que estos dos sistemas adquieran mayor autonomía mutua a través de la creciente complejidad de sus procesos internos.²⁵ En lo particular, la creciente autonomía del sistema jurídico frente a la política se refleja en el papel cada vez más prominente que desempeña el Poder Judicial en general, y la Suprema Corte de Justicia en particular, en la toma de decisiones públicas. Esto, a su vez, puede explicarse a partir de la activación de la Constitución como “acoplamiento estructural” entre sistema jurídico y sistema político.²⁶ Dicho acoplamiento estructural implica una vinculación estable entre ambos sistemas que les permite, a cada uno, incrementar y desarrollar su complejidad interna. Así, la Constitución autoriza al sistema jurídico a procesar de manera ordenada su complejidad y sus cambios internos; al sistema político le abre la posibilidad de usar instrumental y simbólicamente el derecho dentro de ciertos límites que excluyan la corrupción y la violencia. Pero, como insiste Luhmann, la Constitución solo puede cumplir esta función bajo el supuesto de la diferenciación funcional y la clausura operativa de ambos sistemas.²⁷

Las frecuentes reformas al texto constitucional en México sugieren que ni el sistema jurídico ni el político han podido alcanzar todavía una diferenciación suficiente y una complejidad adecuada para que la Constitución pueda generar un acoplamiento estructural estable entre ambos sistemas. En lo particular, no parece posible todavía sustentar ciertas decisiones políticas o determinadas políticas públicas en una *interpretación* del texto constitucional (ya sea legislativa o jurisprudencial), de modo que si éste no puede modificarse, tales decisiones no serán posibles; inversamente, solo la reforma expresa al texto constitucional permitirá tomar tales decisiones. Políticamente, esta situación implica aumentar la capacidad

renciación entre sistema político y sistema jurídico véase Luhmann, Niklas, *El derecho de la sociedad*, México, UIA, 2002, cap. 9 (pp. 473 y ss.).

²⁵ Fix-Fierro, Héctor y López-Ayllón, Sergio, “Legitimidad contra legalidad. Los dilemas de la transición jurídica y el Estado de derecho en México”, *Política y Gobierno*, México, año VIII, núm. 2, segundo semestre, 2001, pp. 347-393, y “Cambio jurídico y autonomía del derecho: un modelo de la transición jurídica en México”, en Serna de la Garza, José María y José Antonio Caballero Juárez (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM, 2002, pp. 95-143.

²⁶ Luhmann, *op. cit.*, pp. 538 y ss. Véase también Fix-Fierro, Héctor, “Los tribunales constitucionales en la consolidación democrática. La perspectiva de la sociología del derecho”, en *Tribunales constitucionales y consolidación de la democracia*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007, pp. 69-88.

²⁷ Luhmann, *op. cit.*, p. 549.

de veto de las minorías, al tiempo que se obstaculiza el funcionamiento normal de una democracia fundada en las decisiones de la mayoría; jurídicamente, desalienta la interpretación como mecanismo de desarrollo y enlace recíproco entre las operaciones del sistema jurídico a todos sus niveles. Aunque parezca paradójico, el mecanismo del consenso y la negociación —que sin duda tiene fuertes raíces democráticas— puede tener efectos antidemocráticos cuando se utiliza para restringir o bloquear decisiones mayoritarias en el texto constitucional. Dicho en otras palabras: si bien es sano que muchas decisiones colectivas sean el fruto del acuerdo entre las fuerzas políticas, también lo es que éstas puedan diferenciarse en su oferta política, de modo que si el electorado les otorga una representación mayoritaria, estén en condiciones de hacer realidad sus proyectos y someter sus resultados nuevamente al juicio del electorado.

El debate público que se realizó con motivo de la llamada “reforma petrolera” de 2008 constituye un buen ejemplo de la anterior. Dado el “veto” previo, interpuesto por ciertas fuerzas políticas, sobre todo de izquierda, a cualquier modificación del texto constitucional en la materia, el gobierno en turno solamente podía tratar de explotar, a través de la propuesta de una nueva legislación secundaria, los reducidos márgenes de interpretación que le ofrecía el texto, ciertamente bastante restrictivo, de la Constitución. No es sorprendente, entonces, que dicha propuesta fuera duramente criticada y controvertida en relación con su posible constitucionalidad, a partir de una visión que, en lo sustancial, encuentra plasmadas en la Constitución decisiones que son intangibles por razones históricas e ideológicas y, por tanto, se niega a reconocer en ella un instrumento normativo que ofrece márgenes de interpretación —más amplios o más estrechos— que la política democrática, basada en la regla de la mayoría, puede legítimamente determinar y aprovechar.²⁸

Lo anterior nos lleva a preguntarnos si la existencia de un texto constitucional menos reglamentario y más abierto, en conjunción con un procedimiento realmente dificultado de reforma, podría favorecer el incremento de la complejidad jurídica y política que requiere el desarrollo de la sociedad mexicana en el mundo globalizado de hoy. A explorar algu-

²⁸ Véase el resumen del debate en Cárdenas Gracia, Jaime, *En defensa del petróleo*, México, UNAM, 2009, pp. 123 y ss., y particularmente en pp. 135 y siguientes. Resulta significativo que ahora que el presidente Peña Nieto ha anunciado un nuevo proyecto de reforma energética, su propuesta, desde el punto de vista constitucional, consista principalmente en la *eliminación* de algunos pasajes restrictivos del texto de la Constitución, abriendo mayores márgenes de decisión a nivel de las leyes secundarias.

nas de las condiciones políticas, sociales y técnicas de tal posibilidad se dedican los siguientes apartados.

II. HACIA LA REORDENACIÓN Y REDUCCIÓN DEL TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

1. *¿Una nueva Constitución?*

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

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

Necesitamos una nueva Constitución, entre otras cosas, para apuntalar bases realmente democráticas para el funcionamiento del Estado y la sociedad. Con el actual diseño institucional, la incertidumbre y la inestabilidad pervivirán muchos años en México. Necesitamos un traje institucional a la medida de las exigencias democráticas...²⁹ Las nuevas constituciones no son elementos casuales o accidentales en el proceso de cambio democrático. Son elementos definitorios y terminales del antiguo régimen y para el nacimiento del nuevo.³⁰

²⁹ Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, 2a. ed., México, UNAM, 2005, p. 229.

³⁰ *Ibidem*, p. 230. Del mismo autor véase también “Cuatro reflexiones en torno a una nueva Constitución”, en *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, 1999, pp. 53-83 y sobre todo *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, 2a. ed., México, UNAM, 2012, obra publicada originalmente en 1996 que propone también diez ejes que definirían a la nueva Constitución (pp. LXXII y ss.).

Desde la visión contraria, constitucionalistas distinguidos como Jorge Carpizo argumentan que una nueva Constitución solo tiene sentido cuando hay una ruptura o un gran acuerdo político, circunstancias que no se han dado ni son probables en México. Señalan también que no hay ningún problema del orden constitucional que no se pueda resolver mediante una reforma —opinión en la que concurre Diego Valadés— y que, en todo caso, la cuestión central es de cumplimiento y eficacia de las normas constitucionales, no tanto de su contenido o diseño.³¹ Vale la pena citar los argumentos centrales de Valadés, expresados ya en 1998:

Una nueva Constitución implicaría revisar los consensos esenciales, sobre los que no hay discrepancias, pero que una vez reinscritos en la agenda del debate, volverían a encender ánimos ya apaciguados...³²

Si los consensos básicos (régimen republicano y no monárquico, federal y no unitario, representativo y no de democracia directa) no están a discusión, “un nuevo constituyente no tiene propósito”.³³

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

Es en los consensos operacionales donde se centra la discusión y es en este ámbito donde se requiere de un gran esfuerzo innovador...³⁴

Otro autor que ha defendido en numerosas ocasiones la propuesta de una nueva Constitución es Manuel González Oropeza. Véase “Renovación constitucional”, en *Hacia una nueva constitucionalidad...*, cit., pp. 229-238.

³¹ Véase, por ejemplo, Carpizo, Jorge, “México: ¿hacia una nueva Constitución?”, en *Hacia una nueva constitucionalidad*, cit., pp. 85-104 (especialmente 100 y ss.).

³² Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, 1998, p. 409.

³³ *Idem.*

³⁴ *Ibidem*, p. 410.

Por mi parte, tampoco considero que haya condiciones para un congreso constituyente, porque la lógica de las reformas en México, desde hace más de treinta años, ha sido la de realización de cambios parciales y puntuales, al calor de los consensos particulares que van forjando las fuerzas políticas, esto es, no existe un consenso básico suficiente que permita abrir o reabrir muchos de los temas constitucionales a un debate constituyente, por lo que dichas fuerzas preferirán los cambios particulares en lugar de la revisión integral de la Constitución. Aunque pudiera pensarse en una asamblea electa con el único propósito de revisar integralmente el *texto* constitucional, con un mandato limitado y definido (como ocurrió en Argentina en 1994), no hay garantía de que tal asamblea se circunscribiera a él.³⁵

Más todavía, la propuesta de aprobación de una nueva Constitución parece caer en un círculo vicioso y corre también el riesgo de apuntalar el “fetichismo de la ley” a que nuestras sociedades han sido proclives desde el siglo XIX. En efecto, pareciera que la transición no ha culminado porque no se ha aprobado una nueva Constitución, pero no se ha promulgado una nueva ley fundamental porque hay fuerzas políticas que no tienen interés en concluir de ese modo el proceso de cambio político. Pero aún si se lograra romper este círculo vicioso, quienes proponen la aprobación de la nueva Constitución parecen creer que ésta, por sí misma, producirá una transformación sustancial de las condiciones imperantes.³⁶

³⁵ Jaime Cárdenas propone una estrategia similar para la aprobación de una nueva Constitución: la reforma del artículo 135 de la Constitución de 1917 (relativo al procedimiento de reforma constitucional), junto con una ley de consulta que contuviera ya un proyecto de Constitución elaborado de manera plural, para ser discutido, como tarea exclusiva, por la Asamblea Constituyente, una vez que el pueblo aprobara su convocatoria. Véase *Una Constitución para la democracia*, cit., pp. LXXXVI y ss.

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

Además de todos los argumentos ya señalados, hay una complicación adicional que generaría un Congreso Constituyente: la necesidad de revisar integralmente las constituciones de los estados, más una posible Constitución del Distrito Federal (debo esta observación a Daniel Barceló). Algunos estados ya lo han hecho en años relativamente recientes, como el Estado de Veracruz en 2000.

³⁶ Así parece pensarlo Jaime Cárdenas cuando señala lo siguiente: “La generación de la transición democrática que la constituimos todos nosotros, no ha logrado comprender a cabalidad *la importancia que tendría un nuevo texto constitucional para transfor-*

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

Lo primero que se debe tener en mente es que una concepción fetichista de la Constitución puede filtrarse en los propósitos innovadores, haciéndonos pensar que la sustitución de un texto por otro apareja en sí mismo su eficacia... [E]l único indicador confiable desde la perspectiva de un nuevo pacto constitucional, sería una práctica social normalizada y previamente arraigada en el sentido que se pretendiera conferir al nuevo texto.³⁷

Por último, detrás de la propuesta de una nueva Constitución se encuentra en ocasiones una especie de “maximalismo antipolítico”, pues aunque se reconoce que en los últimos años se han incorporado en el ordenamiento constitucional muchos cambios que los constitucionalistas mexicanos exigen desde hace tiempo, el horizonte de lo que debe contener la Constitución sigue siendo el mismo, es decir, siguen pendientes los cambios políticos de fondo y las transformaciones constitucionales que permitirán alcanzar la democracia plena.³⁸ Sin embargo, son precisamente esos cambios de fondo los que impiden un consenso político más amplio. Sería mejor reconocer que, de un modo u otro, se ha avanzado en la reducción paulatina de la lista de los cambios deseables en la Constitución; que esa reducción implica mejoras graduales y cualitativas en la dinámica política, y que tal incrementalismo, aunque insatisfactorio de momento, podría facilitar algunas de las modificaciones de fondo que, sin duda, todavía hacen falta.

2. *¿Un nuevo punto de partida?*

Todo lo expuesto hasta este punto nos lleva a pensar que, con alta probabilidad, no es posible, de momento, alterar sustancialmente la dinámica

*mar el status quo imperante, que no es democrático, ni igualitario ni libertario” (subrayado nuestro). Véase *Una Constitución para la democracia, ult. cit.*, p. XIX.*

³⁷ Díaz y Díaz, “La transición constitucional...”, *cit.*, p. 188. Este autor agrega que “ninguno de los liderazgos políticos existentes tiene la capacidad y el prestigio para convocar legítimamente a tal empresa” (p. 188) y que “escasean también los especialistas que puedan pensar constructivamente en los nuevos enfoques” (p. 189).

³⁸ Interpreto en este sentido a Cárdenas, *Una Constitución para la democracia, cit.*, pp. XX y ss., quien hace un repaso muy extenso de las reformas constitucionales posteriores a la primera edición de su libro y muchas de las cuales él mismo preconizó en 1996, pero sigue pensando que no son todavía los cambios de fondo que necesita nuestra orden constitucional.

de la reforma constitucional y que, aún si se lograra el consenso a favor de una nueva Constitución, el texto resultante quizá volvería a estar sujeto a las mismas presiones que en la actualidad provocan su frecuente modificación. Por tanto, conviene explorar otros modos de mejorar e incluso optimizar el *texto constitucional*, bajo la expectativa de que ello pudiera conducir, más adelante, a una dinámica constitucional distinta. Dicho en otras palabras: existe una estrategia que permitiría revisar integralmente el texto constitucional, corrigiendo sus defectos, deformaciones y disfunciones. Dicha estrategia consistiría en la *reordenación*, primero, y la *reducción*, después, del texto constitucional, en combinación con la introducción de las llamadas *leyes orgánicas constitucionales*, que son leyes que exigen un quórum de votación especial y que tienen por propósito el desarrollo de los preceptos constitucionales, evitando que éstos asuman carácter reglamentario. La estrategia debería incluir, en lo posible, una modificación al procedimiento de reforma y adiciones a la Constitución que prevé el artículo 135 para diferenciar diversos tipos de modificaciones al texto constitucional,³⁹ así como para evitar la realización de modificaciones al texto constitucional que no son seguidas de la legislación secundaria que permite aplicarlas.

No se trata de una propuesta nueva. Como vimos arriba, Diego Valadés ha sugerido, desde hace tiempo, una refundición del texto constitucional, para restaurar la unidad de técnica y estilo que ha perdido.⁴⁰ En este sentido, Héctor Fix-Zamudio y otros autores han insistido también en la importancia de introducir en nuestro ordenamiento las leyes orgánicas o leyes constitucionales como leyes de desarrollo de los preceptos constitucionales, a fin de modificar las tendencias reglamentarias actuales en el proceso de enmienda al texto constitucional. Las llamadas “leyes orgánicas constitucionales”, “leyes constitucionales” o de “leyes desarrollo constitucional”, son leyes que requieren un quórum especial de votación que se encuentra entre el necesario para aprobar las leyes ordinarias y el requerido para una reforma constitucional. Se trata entonces de leyes que serían, en principio, más rígidas que las leyes ordinarias, pero menos que el texto constitucional, cuya reforma exige la participación de las entidades federativas.⁴¹

³⁹ Debo esta sugerencia a Gabriel Negretto.

⁴⁰ En 1998, Valadés no consideraba que esto fuera indispensable, pues también escondía riesgos y peligros. Quince años después sí lo es.

⁴¹ Fix-Zamudio, Héctor, “Hacia una nueva constitucionalidad. Necesidad de perfeccionar la reforma constitucional en el derecho mexicano. Las leyes orgánicas”, en *Hacia una nueva constitucionalidad*, cit., pp. 191-228. Este autor recuerda que esta misma propuesta ya la había hecho Mariano Otero, con un propósito similar, en el

Además de la anterior, en tiempos recientes se discute con mayor intensidad algunas propuestas particulares para crear una Constitución breve que establezca los principios y lineamientos fundamentales del Estado mexicano, dejando a una o varias leyes constitucionales el desarrollo reglamentario y técnico de las instituciones constitucionales.⁴²

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

Resulta imprescindible que el texto que sea producto del ejercicio de revisión se reconozca como *sustancialmente idéntico*, en contenido y redacción (aunque no en extensión), a la Constitución vigente, es decir, la Constitución de 1917 conservaría su valor simbólico, derivado de su longevidad y de la funcionalidad que se le reconoce en la gestación del México contemporáneo. Para ello, sería indispensable respetar el número total de artículos y la distribución general de materias que contiene el texto actual. Así, por ejemplo, habría que mantener la ubicación de algunos artículos emblemáticos, como el 3o. (educación), el 27 (dominio de la nación sobre los recursos naturales y propiedad agraria), el 103 y 107 (juicio de amparo), el 123 (derechos de los trabajadores) y el 130 (relación del Estado con las iglesias y asociaciones religiosas), a pesar de que ello fuera en contra de una reordenación estrictamente técnica.

Por supuesto, esta revisión no impediría corregir algunos defectos evidentes de redacción y técnica del texto actual. Una revisión más ambiciosa, aunque sujeta a ciertas condiciones políticas, aprovecharía la

contexto de la llamada Acta de Reformas, que restauró la Constitución Federal de 1824 e introdujo por primera vez el juicio de amparo a nivel nacional, por influjo del propio Otero. Fix-Zamudio hace también referencia a la existencia de estos ordenamientos en Francia, España y varios países latinoamericanos, y si bien se pronuncia por su introducción en el derecho mexicano, no define la manera específica en que esto podría hacerse. Un estudio más amplio y acabado es el de Sepúlveda, Ricardo, *Las leyes orgánicas constitucionales*, México, UNAM-Porrúa, 2006, con prólogo de Fix-Zamudio.

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

⁴² Véase Pino Muñoz, *op. cit.*, pp. 266 y siguientes. Resulta significativo que este autor vincule su propuesta de una Constitución breve, limitada a las bases del ordenamiento constitucional, a la posibilidad de su conocimiento, divulgación y respeto por parte de los habitantes de la República (p. 268).

oportunidad para hacer algunos ajustes de mayor alcance en el texto constitucional, pero de momento nuestra propuesta deja fuera tal opción.

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

- *Primero.* Reordenar los párrafos que integren el texto vigente de una materia constitucional que tenga unidad conceptual, institucional o competencial (por ejemplo, los derechos fundamentales, la regulación del régimen económico, el Poder Judicial), distribuyéndolo en artículos que tengan mayor coherencia temática y una extensión más uniforme.
- *Segundo.* Corregir los errores más evidentes de redacción y técnica legislativa, pero evitando introducir cambios que requerirían algún tipo de debate constitucional sustantivo.
- *Tercero.* Determinar qué partes del texto constitucional tienen carácter reglamentario, a fin de que solo queden en el texto constitucional sus lineamientos esenciales y su reglamentación específica se reenvíe a una ley de desarrollo constitucional. Claramente, este paso afectaría más a las disposiciones orgánicas de la Constitución que a la declaración de derechos fundamentales, aunque también en esta materia cabría pensar en algunos lineamientos comunes y, en lo posible, en una modernización y actualización del lenguaje empleado en el texto constitucional.
- *Cuarto.* Reintegrar las diversas partes del texto constitucional reordenado y reducido, lo cual exigirá una adecuación final del texto constitucional en su conjunto.

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

introducción de modificaciones. De otro modo, se corre el riesgo de que el ejercicio de reordenación y reducción del texto constitucional caiga en la dinámica de la reforma constitucional que justamente se pretende superar. Además de lo anterior, es indispensable también que el nuevo texto constitucional se apruebe conjuntamente con las leyes orgánicas o de desarrollo constitucional que permiten y hacen viable su reordenación y reducción. Como paso último del procedimiento, podría pensarse en someter el texto constitucional renovado a referéndum popular, aunque esta hipótesis no está prevista expresamente en el actual texto constitucional, que solo habla de “consultas populares sobre temas de trascendencia nacional” (artículo 35, fracción VIII).

También sería ésta la oportunidad de introducir procedimientos diferenciados de modificación al texto constitucional, dependiendo de la importancia y extensión de los cambios (reformas puntuales o revisión parcial), así como de la parte de la Constitución que afecten;⁴³ asimismo conviene pensar en la posibilidad de exigir que toda iniciativa de reforma constitucional vaya acompañada de los proyectos de la legislación secundaria que fuera necesaria para aplicar aquélla, aunque ello no implique que el Congreso tenga que discutirlos de manera concomitante; todo ello tendría igualmente el propósito de alterar y reorientar la dinámica actual de la reforma constitucional.

En conjunto, se trata de un proyecto muy ambicioso, pero que adquiere urgencia y quizá viabilidad política en la perspectiva del centenario de la Constitución mexicana que está próximo a celebrarse. Pero más allá de su viabilidad política y su puesta efectiva en práctica, es preciso seguir reflexionando sobre la relación del texto constitucional con los modelos y la cultura de la Constitución, buscando elementos que le den un sustento más amplio y profundo a una nueva dinámica de la reforma constitucional.

⁴³ Así, por ejemplo, la Constitución española de 1978 prevé dos procedimientos distintos para la reforma constitucional. De acuerdo con el artículo 167, los proyectos de reforma constitucional deben ser aprobados por una mayoría de tres quintos en cada una de las cámaras de las Cortes generales. Después se somete la reforma a referéndum para su ratificación. Si la reforma implica una revisión total de la Constitución o parcial que afecte al Título Preliminar, al capítulo II, sección 1ª del Título I (“De los derechos fundamentales y de las libertades públicas”), o al Título II (“De la Corona”), el proyecto debe ser aprobado por mayoría de dos tercios en cada cámara, seguido de la disolución inmediata de las Cortes. Las nuevas cámaras deben ratificar la decisión por la misma mayoría, y luego se somete la reforma a su ratificación mediante referéndum (artículo 168).

IV. MODELOS DE CONSTITUCIÓN Y TEXTO CONSTITUCIONAL

Antes de examinar el posible impacto de los “modelos de Constitución” en la extensión y calidad de los textos constitucionales, es preciso preguntarse, como lo hace Frederick Schauer, si las diferencias evidentes en estilo y detalles textuales de las Constituciones del mundo son relevantes o más bien carecen de consecuencias. Dicho en otras palabras: la pregunta es si los textos constitucionales (o de manera más general, los textos jurídicos), una vez descontadas las diferencias políticas y sociales entre los países, son capaces de producir, en razón de sus contenidos comunes, los mismos resultados y los mismos procesos de razonamiento constitucional (jurídico); o bien, si los textos y los estilos textuales, una vez descontadas las mismas diferencias, permiten esperar la presencia de distintas metodologías y diversos resultados constitucionales (jurídicos).⁴⁴

Al respecto existen, como es razonable suponer, argumentos a favor de ambas posturas. Para quienes las variaciones en el estilo y el nivel de detalle del texto constitucional (o jurídico) son fundamentalmente irrelevantes, el texto formal tiene, si acaso, un reducido impacto en los resultados que produce y en sus diferencias, mientras que la cultura política y jurídica, lo mismo que las preferencias de los jueces, son factores con peso explicativo mucho mayor de tales resultados y sus diferencias.⁴⁵ De acuerdo con esta perspectiva, un mismo texto constitucional producirá resultados diferentes en distintos contextos sociales y políticos, como lo sabemos muy bien en América Latina, donde los ordenamientos constitucionales han tomado como base, muchas veces literalmente, el texto de algunas Constituciones extranjeras, pero cuya aplicación en la realidad ha seguido rumbos muy distintos a los del país de origen. Son muy conocidas pero también muy debatibles, en este sentido, las observaciones de Alexis de Tocqueville sobre la adopción del modelo del federalismo norteamericano por México:

⁴⁴ Schauer, Frederick, “Constitutional Invocations”, *Fordham Law Review*, vol. 65, 1997, p. 1296.

⁴⁵ *Ibidem*, pp. 1296-1297. Schauer ubica en esta postura a las escuelas del Realismo Jurídico y de los Estudios Jurídicos Críticos (*Critical Legal Studies*) en los Estados Unidos.

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

Esto es lo que México ha demostrado en nuestros días.

Los habitantes de México, queriendo establecer el sistema federativo, tomaron por modelo y copiaron casi enteramente la constitución federal de los angloamericanos, sus vecinos. Pero al trasladar a su patria la letra de la ley, no pudieron transportar al mismo tiempo el espíritu que la vivifica.⁴⁶

La visión opuesta, que según señala Schauer, a menudo es denigrada como “formalismo” o “textualismo”, sostiene, descriptivamente, que las diferencias de contenido y estilo de los textos jurídicos pueden producir diferencias de resultados, y frecuentemente lo hacen. Desde un punto de vista normativo, esa misma visión considera que la lectura más directa (*straightforward*) de un texto jurídico es con frecuencia la aproximación más deseable a la interpretación, aun cuando tal enfoque obstaculice la realización judicial de resultados óptimos desde el punto de vista moral o constitucional.⁴⁷

¿Cuál de ambas visiones es correcta y cuál resulta más conforme a nuestra vida constitucional? El análisis nos diría que la primera visión describe la *realidad* de la vida constitucional, pues encuentra soporte en la historia y la experiencia política de nuestras naciones. Sin embargo, la segunda visión parece ser aquella que, *idealmente*, han perseguido las elites políticas latinoamericanas, empeñadas en transformar, a partir de la ley, la realidad social imperante.⁴⁸ En este contexto se entiende que la tendencia haya sido a elaborar textos constitucionales detallados y extensos que prefiguren, de manera precisa, los resultados sociales que la norma debiera producir, así como a promover su reforma frecuente cuando dichos resultados no se alcanzan o son insatisfactorios. Sin embargo, como

⁴⁶ Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, Madrid, Alianza Editorial, 1998, vol. 1, p. 154.

⁴⁷ Schauer, *op. cit.*, p. 1298.

⁴⁸ El precio a pagar ha sido la disfuncionalidad permanente de los modelos constitucionales importados. Martín Díaz y Díaz lo expresa de modo inmejorable así: “El pasado colonial de los países latinoamericanos —sobre todo los que se desarrollaron sobre la base de grandes civilizaciones aborígenes— marcó desde el principio un contraste con los modelos normativos de la modernidad. Las diferencias eran radicales: aquí no se trataba de encontrar una fórmula racional para el ejercicio moderno del poder, sino de adaptar las soluciones ilustradas a unas sociedades con fuertes reminiscencias premodernas. Este complicado proceso de acoplamiento estructural produjo los traumas y fisuras que nuestra vida institucional resiente incluso hasta la actualidad” (*op. cit.*, p. 171).

efecto en el largo plazo cabría esperar, siempre que no variaran sustancialmente las coordenadas políticas y valorativas del proyecto histórico subyacente (la “modernidad”), la realización y el arraigo paulatinos de algunas de las instituciones y de los principios constitucionales adoptados. En resumen, la primera visión explicaría el resultado fundamental de nuestra trayectoria constitucional, desde una perspectiva objetiva (“científica”), mientras que la segunda implica un proyecto subjetivo que, no obstante todas sus carencias, ha logrado, e intenta todavía, alterar la trayectoria de unas sociedades marcadas históricamente por la desigualdad y la injusticia.

Veamos ahora la propuesta de “modelos de Constitución” de Michel Troper y su vinculación con los textos constitucionales.⁴⁹ Troper identifica dos modelos: la Constitución como “máquina” y la Constitución como “norma”. El primer modelo implica una visión mecanicista —característica de fines del siglo XVIII y comienzos del XIX— de la vida política, conforme a la cual la Constitución debe diseñar de tal manera la distribución de poderes —diríamos ahora: la distribución de incentivos institucionales— que el resultado sea un régimen de libertad en el que la autoridad que sobrepase sus competencias, más que ser sancionada, encontrará por fuerza la oposición y resistencia de otra autoridad que la modere.⁵⁰ Evidentemente, este modelo corresponde al principio clásico de los “pesos y contrapesos” (*checks and balances*) y su mejor ejemplo sería la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787. Desde el punto de vista textual, el modelo no requiere un texto extenso y detallado, sino un texto *bien diseñado* para ser *eficaz* y producir *libertad*.

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

Desde el punto de vista de los constituyentes, se espera que la Constitución respete dos elementos: la claridad y precisión de los textos, que permitan conocer la naturaleza y el contenido de las obligaciones a las que se está sometido; la consciencia del carácter obligatorio de las disposiciones constitucionales. A estos dos elementos se añade a veces el establecimiento de controles destinados a constatar las violaciones y sancionarlas.⁵¹

⁴⁹ Troper, Michel, “La máquina y la norma. Dos modelos de Constitución”, *Doxa*, Alicante, vol. 22, 1999, pp. 331-347.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 335.

⁵¹ *Ibidem*, p. 337.

Mientras el funcionamiento del primer modelo es resultado de las constricciones introducidas en su texto, el segundo depende del enunciado de la obligación, de la sumisión a ella por parte de sus destinatarios.⁵²

Esta concepción de la Constitución como “norma”, que en lo fundamental es la predominante hoy, no deja de ser problemática. Troper señala que no hay ninguna garantía de que las reglas enunciadas en el texto constitucional sean efectivamente aplicadas. Aún el establecimiento de controles tampoco es garantía, porque no puede asegurarse que los controladores se sometan a las reglas que deben aplicar.⁵³ Específicamente, las autoridades creadas por la Constitución ejercen un grado apreciable de discrecionalidad en la interpretación de sus competencias, porque los textos constitucionales jamás son tan claros “que no sean susceptibles de diversas interpretaciones, de forma que los constituyentes no pueden saber qué interpretación les será dada”.⁵⁴ Si además tomamos en cuenta que los poderes públicos están sometidos a normas distintas de las constitucionales, en particular a las que rigen las relaciones partidarias, podremos entender fácilmente por qué “el funcionamiento efectivo es casi siempre diferente del que deseaban organizar los autores de la Constitución”.⁵⁵ La creación de controles de tipo jurisdiccional tampoco resuelve el problema, porque las jurisdicciones también son autoridades constituidas. La proclamación de la *supremacía* del texto constitucional —su jerarquía superior a todas las demás normas del orden jurídico— no tiene ningún efecto sin un control que garantice esa supremacía, porque estructuralmente las normas constitucionales no son fácilmente distinguibles de cualquier otra norma jurídica.⁵⁶

En conclusión:

... la eficacia de una Constitución basada en la concepción normativa no puede depender de su carácter obligatorio o de la existencia de sanciones, sino solamente de la buena voluntad y la buena fe de quienes, autoridades consti-

⁵² *Idem.*

⁵³ *Ibidem*, p. 331.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 337.

⁵⁵ *Idem.*

⁵⁶ *Ibidem*, p. 338. Troper señala explícitamente que entonces no es la supremacía la que conduce al control, sino el control el que crea la supremacía constitucional. En relación con este punto, recordemos que en la concepción luhmanniana del sistema jurídico, sus operaciones son circulares, sin distinción de niveles normativos. Son las asimetrías de tipo político e institucional las que crean tales niveles y su definición jerárquica.

tuidas ordinarias y controladores, están sometidas a ella y la obligación de la que se trata no es finalmente más que una obligación moral.⁵⁷

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

Ahora nos preguntamos: ¿cuál es el efecto del modelo normativo de Constitución sobre el texto constitucional? No es difícil darse cuenta que tal modelo propicia textos cada vez más extensos y detallados, ya que los constituyentes —y los reformadores de las Constituciones— querrán enunciar obligaciones cada vez más explícitas y acabadas, a fin de hacer prevalecer su voluntad por encima de la de las autoridades constituidas. Se genera así una dinámica en la que las desviaciones de las autoridades constituidas frente al texto constitucional se atribuyen a interpretaciones erróneas o al uso inadecuado, real o potencial, de sus márgenes de apreciación, de modo que es precisa la intervención del constituyente para poner en claro, de manera explícita y de una vez para siempre, cuáles son las obligaciones a que están sometidas tales autoridades.⁵⁸

Resulta interesante observar que algunos estudiosos del llamado “nuevo constitucionalismo latinoamericano” (NCLA) resaltan de manera expresa y enfática este propósito de las Constituciones recientes en la región y defienden, por tanto, la conveniencia de un texto constitucional tan extenso y detallado como sea necesario. Así, por ejemplo, Roberto Viciano Pastor y Rubén Martínez Dalmau subrayan la amplitud y extensión del articulado constitucional como uno de los elementos formales comunes en el NCLA.⁵⁹ Vale la pena citar sus reflexiones con alguna amplitud,

⁵⁷ *Idem.*

⁵⁸ Muchas de las modificaciones al texto de la Constitución de 1917 son de este tipo y coinciden con las que Valadés denomina “explicativas” o “correctivas”. Algunas se han producido, por ejemplo, para afirmar, corregir o prevenir las interpretaciones constitucionales de la Suprema Corte de Justicia.

⁵⁹ Viciano Pastor, Roberto y Martínez Dalmau, Rubén, “¿Se puede hablar de un nuevo constitucionalismo latinoamericano como corriente doctrinal sistematizada?”, Ponencia presentada en el VIII Congreso Mundial de Derecho Constitucio-

por la forma tan explícita y contundente con la que sostienen las ventajas políticas, democráticas y jurídicas, de un texto constitucional extenso:

Otro hecho fácilmente destacable es la *extensión* de las nuevas constituciones. Esta característica debe entenderse relacionada con otro de sus aspectos más relevantes: su *complejidad*. Tanto la extensión como la complejidad del texto constitucional han sido expresamente buscadas por el constituyente, consciente de que ni el espacio físico ni la búsqueda a toda costa de la simplicidad textual podían levantarse como obstáculos a la redacción de un texto constitucional que debe ser capaz de dar respuestas a aquellas necesidades que el pueblo solicita a través del cambio a su Constitución. Sin llegar a ser códigos, las nuevas constituciones se rebelan contra la brevedad, tan aclamada desde la época nominalista y que, en buena medida, es una constante en el constitucionalismo en general, y en el norteamericano en particular.⁶⁰

Esta gran extensión de los textos constitucionales recientes no es realmente una novedad, sino que los hace herederos, según Viciano Pastor y Martínez Dalmau, de la tradicional presencia de textos dilatados y prolíficos en el constitucionalismo latinoamericano clásico.⁶¹

Pero en estos tiempos, asimilan la necesidad de ejercer otra función mucho más importante que la prevalencia de la tradición. La permanencia de la voluntad del constituyente, que busca ser resguardada en la medida de lo posible para evitar su olvido o abandono por parte de los poderes constituidos, una vez la Constitución ingrese en su etapa de *normalidad*. Con independencia del hecho de que la explicación política del hecho es clara —la necesidad

nal, México, 6-10 de diciembre de 2010, consultable en <http://www.juridicas.unam.mx/wccl/ponencias/13/245.pdf>, visitado el 22 de agosto de 2013.

⁶⁰ *Ibidem*, pp. 15 y 16 (subrayados de los autores). Los autores entienden por “complejidad” la capacidad de conjugar elementos técnicamente complejos con un lenguaje asequible. Afirman también que “las nuevas constituciones son esencialmente principistas”, es decir, que los principios, tanto implícitos como explícitos, abundan en sus textos, “en detrimento de las reglas que aunque presentes, ocupan un lugar limitado a los casos concretos en que su presencia es necesaria para articular la voluntad constituyente” (p. 15; véase también pp. 16 y 17). Esta afirmación parecería entrar en contradicción con la extensión misma y el detalle de los textos constitucionales, por lo que tendría que verificarse mediante el análisis riguroso de tales textos. Por lo demás, su observación sobre el constitucionalismo norteamericano es cierta solamente de manera parcial, si atendemos a lo que sucede con las constituciones de los estados de la Unión Americana. Véase lo señalado en la nota 8, *supra*.

⁶¹ *Ibidem*, p. 16.

de superar la falta de una verdadera relación entre voluntad constituyente y poder constituido en el constitucionalismo latinoamericano anterior— el planteamiento jurídico también lo es: extender el mandato lo suficiente como para que, en el ejercicio de sus funciones, el poder constituido respete las consideraciones del constituyente en detalle y con todas sus implicaciones. En definitiva, la extensión considerable en el nuevo constitucionalismo latinoamericano es debida a la necesidad del poder constituyente de expresar claramente su voluntad, lo que técnicamente puede desembocar en una mayor cantidad de disposiciones, cuya existencia busca limitar las posibilidades de los poderes constituidos —en particular, el parlamento, que ejerce la función legislativa, y el Tribunal Constitucional, que desarrolla la máxima función interpretativa— de desarrollar o desentrañar el texto constitucional en sentido contrario a la que fue la voluntad del constituyente.⁶²

Dejando de lado las evidentes debilidades de esta argumentación,⁶³ resulta difícil encontrar una formulación más explícita y contundente del modelo de Constitución que Troper denomina “normativo”, con todas sus ventajas y problemas. En este sentido, el NCLA no sería tan nuevo como se autoproclama, sino solo el desarrollo extremo de algunas características del constitucionalismo general contemporáneo, con la consecuencia de que, en este contexto, se acabe por desalentar e incluso se llegue a combatir, por constituir obstáculos a la voluntad auténtica del pueblo soberano, los controles —los pesos y contrapesos— que preconiza el modelo de Constitución como “máquina”.

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

⁶² *Idem.*

⁶³ La principal consiste en suponer, por razones ideológicas, que ahora sí se manifiesta en las nuevas constituciones un poder constituyente auténtico, derivado de la voluntad del pueblo, y superior y distinto, por tanto, a la voluntad e intereses de los poderes constituidos. Lo cierto es que estos últimos pueden manipular, más o menos a su conveniencia, incluso y particularmente en los países representantes del NCLA, la Constitución vigente, es decir, la voluntad del pueblo que les da origen y justificación. Véase nuevamente los ejemplos estudiados en Negretto, *op. cit.*

Pasemos ahora a revisar algunos elementos de la cultura constitucional general —la de la ciudadanía— con el propósito de buscar elementos que nos ayuden a entender aún mejor la dinámica de la reforma constitucional en México y otros países latinoamericanos.

V. CULTURA DE LA CONSTITUCIÓN Y REFORMISMO CONSTITUCIONAL

Llegados a este punto, resulta necesario subrayar que el problema de la reforma constitucional no es solo una cuestión política o técnica, sino que el texto constitucional debe verse en un contexto cultural, en el marco de lo que puede denominarse “cultura de la Constitución”. Hay autores y debates en la teoría constitucional contemporánea que se centran en el concepto de “cultura constitucional”. A través de este concepto se pretende subrayar que la Constitución no es solamente un texto jurídico, cuya estudio estaría monopolizado por los juristas y cuya interpretación definitiva sería responsabilidad exclusiva de los jueces, sino un producto cultural que tiene funciones más amplias de integración social y representación simbólica de una comunidad.

Así, Peter Häberle propone considerar a la Constitución desde una perspectiva cultural que vaya más allá de su estudio e interpretación por los juristas; de esta idea deriva él el concepto de “sociedad abierta de los intérpretes constitucionales”, según el cual, todos los integrantes de una comunidad, por el hecho de vivir bajo un régimen constitucional, están autorizados y llamados a interpretar y dotar de sentido al texto constitucional, en un proceso circular y complejo en el que no existen las “últimas palabras”.⁶⁴ En los Estados Unidos, el debate se ha centrado en el concepto de “constitucionalismo popular”, el cual pone de manifiesto que las ideas y las interpretaciones constitucionales son producto de movimientos sociales que luchan por lograr que sus intereses y sus objetivos queden reconocidos en la vida constitucional.⁶⁵

⁶⁴ Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, México, UNAM, 2001, *passim*. Häberle toma como punto de partida algunas ideas de la tradición constitucional alemana, como la “teoría de la integración” de Rudolf Smend.

⁶⁵ La bibliografía relativa es muy amplia, por lo que citamos solo unos cuantos trabajos: Gewirtzman, Doni, “Glory Days: Popular Constitutionalism, Nostalgia, and the True Nature of Constitutional Culture”, *Georgia Law Journal*, vol. 93, marzo de 2005, pp. 857-938; Mazzone, Jason, “The Creation of a Constitutional Culture”,

Un aspecto particularmente interesante del concepto de “cultura constitucional” es que puede ser operacionalizado desde una perspectiva empírica, es decir, es posible investigar cuáles son las percepciones, opiniones y conocimientos que tienen los integrantes de una sociedad en relación con su Constitución. En este sentido, Diego Valadés ha promovido la realización de las primeras encuestas nacionales sobre cultura constitucional en México y otros países de América Latina (Argentina, Bolivia y Costa Rica).⁶⁶ Se trata de estudios empíricos que tratan de elucidar, entre otros temas, cuál es la importancia y la función que atribuyen los ciudadanos a su Constitución y cuál es la presencia que tienen los debates constitucionales en la sociedad; cuál es el grado de conocimiento que poseen las personas sobre las disposiciones constitucionales y las principales instituciones públicas, y cuáles son los temas en los que consideran que el ordenamiento constitucional puede y debe actualizarse.

Aunque estas encuestas se hicieron con alcances más amplios que las cuestiones que se abordan en este trabajo, hay varias preguntas —algunas comparables entre países— que ofrecen elementos para conocer qué tanto los ciudadanos se identifican con su Constitución y, sobre todo, si

Tulsa Law Review, vol. 40, Summer 2005, pp. 471-698; Siegel, Reva B., “Constitutional Culture, Social Movement Conflict and Constitutional Change: The Case of the de facto ERA”, *California Law Review*, vol. 94, octubre de 2006, pp. 1323-1419; Tushnet, Mark, “Popular Constitutionalism as Political Law”, *Chicago-Kent Law Review*, vol. 81, 2006, pp. 991-1006. El concepto empieza a permear también en la bibliografía académica latinoamericana. Véanse, por ejemplo, los ensayos reunidos en Alterio, Ana Micaela y Roberto Niembro Ortega (coords.), *Constitucionalismo popular en Latinoamérica*, México, Porrúa-ELD, 2013. Resulta evidente por qué este concepto encuentra particular resonancia entre nosotros, dada la brecha inmemorial entre la ley escrita y las expectativas y demandas de las sociedades latinoamericanas.

⁶⁶ Véase Concha Cantú, Hugo A. et al., *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, UNAM, 2004. Las encuestas son similares y comparables en muchas de sus preguntas. En 2011 se realizó una segunda encuesta en México, cuyos resultados pueden consultarse en <http://www.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/EncuestaConstitucion/>.

Las encuestas levantadas en México en 2003 y 2011 fueron elaboradas por Julia Flores y su equipo de investigación; los cuestionarios de las encuestas levantadas en Argentina, Bolivia y Costa Rica se apoyaron en el cuestionario aplicado en México en 2003. Véase Hernández, Antonio María et al., *Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica*, México, UNAM-Asociación Argentina de Derecho Constitucional-IDEA Internacional, 2005; Cordero, Luis Alberto et al., *Cultura de la Constitución en Costa Rica. Una encuesta nacional de actitudes, perspectivas y valores*, México, UNAM-Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano-IDEA Internacional, 2009 (el autor no tuvo acceso a la encuesta boliviana).

sus opiniones y percepciones podrían considerarse favorables o compatibles con el proyecto de reordenación y reducción del texto constitucional que aquí se propone. Por supuesto, los resultados no son unívocos, sino que tienen que ser sometidos a análisis e interpretación.

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

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

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

Una pregunta adicional inquiriere por las razones de esta respuesta:

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

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

Además de lo anterior, se pidió a los entrevistados de la encuesta principal (sobre una muestra nacional de 1800 habitantes mayores de 15 años), señalar la frase predeterminada que mejor describiera a la Constitución:

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

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

Las encuestas levantadas en Argentina y Costa Rica hicieron un planteamiento un poco distinto:⁶⁷

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

⁶⁷ La encuesta mexicana de 2003 incluyó un ejercicio de asociación de léxico (asociación de palabras con la Constitución), aplicado a una muestra de 300 personas, que no podemos analizar aquí.

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

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

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

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

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

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

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

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

En los tres países, los ciudadanos confiesan un conocimiento reducido de la Constitución, si por “Constitución” entienden el documento formal así denominado. Algunas preguntas adicionales así parecen confirmarlo. Las encuestas en Argentina y Costa Rica plantearon preguntas sobre el año de aprobación de la Constitución vigente. En ambos países una amplia mayoría contestó erróneamente o dijo desconocer tal fecha.⁶⁸ En Argentina, casi 70% dijo no conocer los temas o cambios que se habían incorporado en la reforma constitucional más reciente de ese momento.

En el caso de México, el conocimiento de la Constitución parece deteriorarse entre 2003 y 2011, con una disminución de quienes dicen conocerla “mucho” y un aumento de los que no la conocen “nada”. Esto

⁶⁸ Argentina: “Sabe usted en qué año se dictó la Constitución Nacional?” Solo el 28% contestó, correctamente “1853”; 11% más dio una respuesta incorrecta, y 60% declaró no saber.

Costa Rica: a la pregunta “¿Sabe usted en qué año se creó la actual Constitución Política?”, 81.7% contestó que “no”.

podría deberse a que los ciudadanos perciben la rápida acumulación de reformas al texto constitucional, por lo que éste se les hace cada vez más ajeno. Sin embargo, esto es solo una hipótesis, a falta de preguntas específicas que exploren este tema. Pero también en el caso de México, algunas de las preguntas adicionales en las encuestas de 2003 y 2011 revelan que las personas sí tienen conocimientos específicos sobre las funciones de las principales instituciones públicas, sobre la vigencia de ciertas libertades o sobre la incorporación de determinados derechos en el texto constitucional. Así, a la pregunta, en 2011, de si los entrevistados saben o no saben que según la Constitución mexicana las mujeres y los hombres tienen igualdad de derechos, 75.2% responde que sí lo establece o lo establece en parte, aunque hay un porcentaje alto (17.4%) que no sabe o no contesta.

Resulta interesante destacar que hay una significativa correlación — más visible en el caso de México y Argentina, y más tenue respecto de Costa Rica— entre los porcentajes relativos al nivel de cumplimiento de la Constitución y los relacionados con el conocimiento constitucional de los ciudadanos. La correlación apuntada parece sugerir que el juicio positivo o negativo sobre el cumplimiento de la Constitución depende del conocimiento que el entrevistado considera tener sobre ella. Dicho en otras palabras: la falta de conocimiento de la Constitución lleva con alta probabilidad al juicio de que ésta no se cumple. No obstante lo anterior, las respuestas a la encuesta costarricense sugieren que los ciudadanos *sí* pueden distinguir entre su nivel de conocimiento constitucional y el nivel de cumplimiento o respeto a las normas fundamentales. Por tanto, podría suponerse que un mejor nivel de conocimiento de la Constitución le permitiría al ciudadano una apreciación más matizada y realista del respeto a la ley fundamental de su país.

¿Cuáles son las fuentes de conocimiento sobre la Constitución? En los tres países queda de manifiesto que el lugar donde las personas escuchan hablar por primera vez de la Constitución es la escuela y, en segundo lugar, el hogar.⁶⁹ Sobre dónde se escucha más hablar de la Constitución en la actualidad, en los tres países la principal respuesta se refiere a los medios de comunicación.⁷⁰ Adicionalmente, se preguntó a los entrevistados mexicanos si se hablaba mucho o poco de la Constitución:

⁶⁹ Escuela: México, 79% en 2003; Argentina, 85%; Costa Rica, 72.4%.

⁷⁰ Medios de comunicación: México, 31.3 (2003) y 27.7% (2011), si bien el porcentaje relativo a la escuela es mayor en 2003; Argentina, 68% (menciones acumuladas); Costa Rica, 57.3%.

En general, ¿qué tanto considera usted que se habla de la Constitución: mucho o poco?		
	2003	2011
Mucho	10.4	6.6
Poco	74.2	58.1
Nada	12.8	26.7

En la pregunta anterior es importante, y creciente, el porcentaje de los entrevistados que no escuchan hablar nada de la Constitución.

Una batería más de preguntas se refiere a la adecuación de la Constitución a las necesidades del país, así como a la conveniencia o no de reformarla de manera parcial o total. Las encuestas mexicanas de 2003 y 2011 plantearon dicha alternativa en los siguientes términos:

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

Entre 2003 y 2011 aumenta de manera importante el porcentaje de quienes piensan que la Constitución vigente ya no responde a las necesidades del país y, por tanto, disminuye el número de quienes todavía la consideran adecuada. En consecuencia, resulta explicable también que haya un decremento en el grupo de quienes piensan que debe dejarse como está, de acuerdo con la siguiente tabla:

En su opinión, ¿qué sería preferible: hacer una Constitución nueva, cambiarla sólo en parte o dejarla como está? (%)		
	2003	2011
Hacer una Constitución nueva	23.3	18.6
Cambiarla sólo en parte	22.0	50.1
Dejarla como está	40.1	22.5

El número de quienes ven la conveniencia de hacer una Constitución nueva se mantiene en un nivel similar entre 2003 y 2011, pero aumenta significativamente el grupo de los “reformistas”, es decir, de quienes están de acuerdo con un proceso de reformas parciales. Sin embargo, este resultado parece contradictorio con el de la siguiente pregunta de la encuesta de

2011, que inquirió expresamente sobre la conveniencia de un congreso constituyente:

Por lo que usted piensa, ¿se debería o no se debería convocar a un congreso constituyente (para hacer una nueva Constitución)? (2011)	
Sí	47.2
Sí, en parte	24.6
No	10.0
No, en parte	7.3
No sabe/no contesta	10.9

Nota: piensan sobre todo que es un necesario un congreso constituyente los jóvenes de 25 a 34 años, los que cuentan con estudios de licenciatura y quienes habitan en el norte del país.

Una mayoría clara —más del 70%— se pronuncia por la realización de un congreso constituyente, lo que es difícil de armonizar con la respuesta anterior. Quizás el factor explicativo sea el planteamiento directo de la pregunta. Además, quienes contestan “sí, en parte” posiblemente no tengan suficiente conciencia sobre las implicaciones de un congreso constituyente ni adviertan la contradicción con la respuesta anterior. En todo caso, podemos considerar que ambas preguntas apuntan al espíritu “reformista” ya señalado.

Las encuestas levantadas en Argentina y Costa Rica combinan las dos preguntas previas a esta última tabla de la siguiente manera:

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

Como se puede advertir, en ambos países también hay un importante potencial “reformista” de la Constitución, mayor, por lo visto, en Costa Rica, que en la Argentina. Dicho espíritu reformista tiene claras raíces históricas, a juzgar por el número de Constituciones, proyectos constitucionales y reformas que se han dado en nuestros países a partir de las guerras de

independencia.⁷¹ Como señala agudamente Sergio López-Ayllón, en nuestros países la ley (y en primer lugar la Constitución) tiene la función primordial de “instituir” y solo en un segundo momento de “regular”.⁷² Esta es una característica constante de nuestra cultura jurídica.

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

Las personas que no saben de leyes, ¿deben o no deben opinar sobre los cambios a la Constitución/Constitución Nacional/Constitución Política? (%)				
	México		Argentina	Costa Rica
	2003	2011		
Sí deben	40.8	48.3	50	52,4
Sí, en parte	13.2	22.3	7	--
No deben	42.1	24.7	41	46.4

La tabla revela que casi la mitad de los ciudadanos entrevistados en los tres países —que podemos suponer que en una abrumadora proporción “no saben de leyes”— no se siente legitimado para opinar sobre los cambios constitucionales, es decir, no identifican a la Constitución como un patrimonio que les pertenezca. Posiblemente son también ciudadanos que se identifican poco con los temas públicos o se interesan escasamente por ellos: no sienten como propia la *res publica* (esto es algo que podrían elucidar otros ejercicios de opinión). Por el contrario, si los ciudadanos consideraran a la Constitución no solo como una ley sino como un patrimonio cultural propio, sus niveles de conocimiento y aprecio por su cumplimiento también se elevarían. En el caso de México, resulta interesante observar que entre 2003 y 2011 aumenta significativamente el número de quienes consideran poder opinar sobre los cambios a la Constitución, disminuyendo de manera importante quienes les niegan ese derecho a los ciudadanos sin conocimientos jurídicos.

En resumen, las encuestas sobre cultura constitucional que someramente hemos examinado revelan un panorama similar en los tres países: los ciudadanos consideran importante a la Constitución, aunque tienen de ella un concepto más bien formal y legalista, por lo que no se sienten legitimados a opinar sobre los cambios constitucionales, mientras que

⁷¹ Negretto, *op. cit.*, cap. 1.

⁷² López Ayllón, Sergio, *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México. La encrucijada entre tradición y modernidad*, México, UNAM, 1997, cap. V. En la misma idea coincide Díaz y Díaz, *op. cit.*, *passim*.

una minoría no insignificante le niega relevancia, utilidad o actualidad; la mayoría se manifiesta desconocedora del texto constitucional y quizá también por ello considera que su nivel de cumplimiento es muy bajo. En cuanto a los medios que fomentan el conocimiento y divulgación de la cultura constitucional, los principales son la escuela y los medios de comunicación, pero su impacto no es suficiente para involucrar a los ciudadanos en los debates constitucionales que debieran interesar a todos, en tanto integrantes de la “sociedad abierta de los intérpretes constitucionales”.

Por el otro lado, en los tres países se advierte un visible espíritu “reformista”, pues un porcentaje importante de los ciudadanos señala que la Constitución de su país ya no es adecuada para las necesidades actuales de la sociedad y espera, por tanto, que la ley fundamental siga siendo objeto de modificaciones constantes. Esto genera, sin duda, una presión difusa, pero efectiva, sobre la clase política, lo que podría llevar a la revisión integral de la Constitución e incluso a un proceso constituyente.⁷³

Los resultados anteriores no hablan unívocamente a favor o en contra de un ejercicio de reordenación y reducción del texto constitucional, porque promueven un reformismo que probablemente se seguirá manifestando en textos cada vez más detallados y extensos, en consonancia con la tradición constitucional latinoamericana y también con las corrientes que actualmente apoyan el llamado “nuevo constitucionalismo latinoamericano”. Sin embargo, también pudieran aconsejar tal ejercicio desde el punto de vista del conocimiento de la Constitución, lo que podría conducir a una mayor participación de los ciudadanos en los debates constitucionales, a una apreciación más positiva del cumplimiento de la ley fundamental y, en general, a una mayor legitimidad e integración de la vida política e institucional de un país.

VI. REFLEXIONES FINALES

Por supuesto, no necesitamos estudios empíricos para saber que en nuestros países la Constitución cumple de manera muy deficiente, si acaso,

⁷³ Negretto subraya que la incapacidad del Congreso colombiano para aprobar ciertas reformas a la Constitución de 1886 en los años setenta y ochenta del siglo pasado fomentó un movimiento de apoyo popular a una asamblea constituyente. Dicho movimiento, que logró articularse con algunas facciones reformistas de la élite política, logró la realización de un plebiscito, en el que cinco millones de ciudadanos estuvieron a favor de tal asamblea. Véase *Making Constitutions, cit.*, pp. 175-176.

funciones de unidad e integración sociales. Basta considerar la gran distancia que hay entre el país “legal” y el país “real”, así como las fuertes divisiones económicas, culturales y aún ideológicas que hay en las sociedades latinoamericanas,⁷⁴ para darnos cuenta de que estamos lejos de centrar en la Constitución la unidad simbólica de un proyecto social común. No hay todavía entre nosotros una versión latinoamericana del “patriotismo constitucional” del que hablaba Jürgen Habermas.⁷⁵

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

Pensamos que las dos encuestas de cultura constitucional levantadas en México ofrecen tales elementos: los ciudadanos tienen una expectativa reformista, hasta el punto de juzgar conveniente un congreso constituyente, por lo que es previsible esperar que continúen los cambios a la Constitución y las leyes; al mismo tiempo, consideran importante a la Constitución, pero dicen no conocerla y juzgan que no se cumple. Advierten que se habla de la Constitución principalmente en la escuela y en los medios de comunicación, pero no en forma suficiente; por otro lado, un grupo importante no se siente legitimado para opinar sobre ella. En consecuencia, la propuesta de una Constitución visible, que pueda ser

⁷⁴ Así lo señala, por ejemplo, Carlos Castillo Peraza, distinguido dirigente e ideólogo del Partido Acción Nacional (PAN), quien critica además que se convierta a la Constitución en receptáculo de todos los buenos deseos de una sociedad, porque ello es un agravio para quienes no ven satisfechos sus derechos y promueve la demostración de la inutilidad de la Constitución. Véase “Entre la ‘energía’ y la ‘dinámica’”, en *Hacia una nueva constitucionalidad*, cit., pp. 105-112 (110).

⁷⁵ El concepto de “patriotismo constitucional” fue acuñado en realidad por el filósofo y politólogo alemán Dolf Sternberger para referirse al hecho de que, después de la dolorosa derrota de la Segunda Guerra Mundial, la Alemania democrática no ha fundado su identidad y su unidad en la nacionalidad, sino en la identificación con el orden democrático instituido por la Ley Fundamental de Bonn. El concepto fue retomado por Jürgen Habermas para subrayar el carácter universal, no étnico ni nacional, del orden constitucional en un Estado democrático de derecho. Véase, por ejemplo, Velasco, Juan Carlos, “Patriotismo constitucional y republicanismo”, *Claves de Razón Práctica*, Madrid, núm. 125, 2002, pp. 33-40.

conocida y divulgada de manera general, podría contribuir, como sostienen algunos autores, a fortalecer la democracia constitucional en su conjunto, combatiendo el “fetichismo constitucional”, que opina que bastan los cambios a la Constitución para que la realidad (injusta, sin duda) de nuestros países empiece a transformarse de manera visible.

El examen y la comparación de las encuestas levantadas en Argentina y Costa Rica nos advierten, sin embargo, que las deficiencias de nuestra cultura constitucional son comunes a los países de Latinoamérica y que el diagnóstico relativo a México no se debe, al menos de una manera unívoca, al exceso de reformas constitucionales de los últimos años. Ni en Argentina ni en Costa Rica se modifica la Constitución con tal frecuencia como en México, ni sus textos constitucionales son tan extensos como el de la Constitución de 1917.⁷⁶ No obstante, la cultura constitucional de los ciudadanos de esas naciones, en términos de conocimiento y aprecio por el texto constitucional, es similar a la que identifican las encuestas mexicanas.

Por tanto, los procesos de reforma constitucional, aunque sometidos a la presión difusa y en ocasiones efectiva de la opinión pública, se encuentran más bien en manos de la élite política, y ésta actúa de acuerdo con una lógica que, en nuestro país, no es favorable a una dinámica distinta de la reforma constitucional. Sin embargo, la proximidad simbólica del centenario de la Constitución de 1917 podría contribuir a promover y generar entre sus integrantes la convicción de que es el momento de modernizar de verdad nuestro ordenamiento constitucional y de que parte de tal modernización pasa por la elaboración de un texto que, al mismo tiempo que pueda identificarse con la Constitución vigente y prorrogarla, abra la puerta a una nueva dinámica que permita a la sociedad mexicana avanzar a mayores y más complejos niveles de desarrollo político y jurídico.

No podemos concluir este trabajo sin dejar de señalar que la propuesta aquí defendida no es ninguna panacea para las deficiencias de nuestra vida constitucional, ni implica la “refundación” que han propuesto algunos actores políticos, sino apenas un viraje, parcial y relativo, en el proceso más amplio de ordenación de la vida social a través del derecho.

⁷⁶ La Constitución de la Nación Argentina, en el texto resultante de la reforma de 1994, tiene una extensión de 129 artículos y 11 309 palabras, sin contar el preámbulo ni las disposiciones transitorias. La Constitución Política de Costa Rica, de 1949, tenía, con sus reformas hasta 2001 (que el autor pudo consultar), 197 artículos y 13 727 palabras de extensión, también sin preámbulo ni artículos transitorios.

Señala Vincenzo Ferrari, un distinguido sociólogo del derecho, que desde el siglo XVIII el mundo moderno ha atestiguado procesos pendulares de orden y desorden en el derecho.⁷⁷ La ideología de la codificación y del monopolio del Estado en la creación del derecho, consolidada en el siglo XIX, sufrió toda clase de embates y revisiones durante el siglo XX, llevando a la situación de pluralismo y de desorden que prevalece en la actualidad. La internacionalización de los órdenes jurídicos nacionales, la proliferación de órdenes jurídicos “privados”, la descentralización territorial y funcional de las fuentes del derecho, son otros tantos fenómenos que incrementan la complejidad y la contingencia de los sistemas jurídicos, que, si bien están interconectados entre sí, no están integrados, sino que se encuentran implicados mutuamente en continuos conflictos, abiertos o latentes.⁷⁸

El exceso de referencias normativas, unida a su frecuente inaplicabilidad, produce un cierto grado de incomunicabilidad y de desconcierto, es decir, de anomia: demasiadas normas terminan por ser equivalentes a ninguna norma. Los límites entre lo lícito y lo ilícito se confunden hasta hacerse impalpables y la distancia entre las normas y las prácticas no sólo aumenta, sino que corre inclusive el riesgo de perder significado, revelando despiadadamente la relatividad del concepto de eficacia del derecho, con el cual se designa comúnmente la correspondencia entre los efectos producidos por un acto normativo y las intenciones de quien lo ha dictado... Si no está claro cuál sea la norma o si hay dudas insolubles sobre su interpretación, la eficacia se convierte en una cuestión de perspectiva...⁷⁹

Ferrari se pregunta si se encuentran operantes o si son al menos visibles algunos mecanismos encaminados a volver a meter en orden en un sistema jurídico mundial tan visiblemente desordenado.⁸⁰ Observa que es en el plano global donde, según parece, se están produciendo procesos de

⁷⁷ Ferrari, Vincenzo, *Prima lezione di sociologia del diritto*, Bari, Laterza, 2010, pp. 68 y ss.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 77. Podemos agregar la idea weberiana de la “racionalidad” del derecho, entendida como sistematización y generalización, la cual siempre se encuentra en tensión con la “irracionalidad”. Sobre el “desdibujamiento” del derecho constitucional como rama y disciplina tradicional del derecho puede verse Serna de la Garza, José María, *Impacto e implicaciones constitucionales de la globalización en el sistema jurídico mexicano*, México, UNAM, 2012, pp. 87 y ss.

⁷⁹ *Idem* (traducción de HFF).

⁸⁰ *Idem*.

reordenación, clarificación y simplificación, por tratarse de normas, ya sea públicas o privadas, que nacen en sedes menos expuestas a las emociones y a las reivindicaciones cotidianas, en comparación con las normas estatales, que responden a las exigencias más contingentes de la lucha política y, por tanto, están más orientadas a convocar un consenso mediático sobre los gobiernos que a reglamentar las conductas.⁸¹ Igualmente advierte la convergencia y relativa uniformidad que se produce, a nivel mundial, en el derecho del comercio y la economía, debidas en buena medida a la difusión de los modelos contractuales del *common law*.⁸²

Las reflexiones de Ferrari no resuelven la cuestión de las cuáles sean las posibilidades de reordenar el derecho público nacional, en particular el derecho constitucional, pero nos sugieren al menos echar una mirada a nuestro entorno para acompañar nuestros cambios a las tendencias globales más amplias,⁸³ pero sobre todo, nos impulsan a salir del ensimismamiento del cual fue producto la Constitución mexicana de 1917.

⁸¹ *Ibidem*, p. 78.

⁸² *Idem*.

⁸³ Cabe mencionar en este sentido el proyecto sobre el surgimiento de un *ius constitutionale commune* latinoamericano, centrado en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ha iniciado el Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional de Heidelberg, con la colaboración del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. Véanse los primeros trabajos de este proyecto en Bogdandy, Armin von *et al.* (coords.), *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un Ius Constitutionale Commune en América Latina?*, México, UNAM-Instituto Max Planck de Heidelberg-IIDC, 2010, 2 vols. Véase también Serna de la Garza, José María, “Jorge Carpizo y el proyecto ‘Hacia un *ius commune* latinoamericano en derechos humanos’” y Bogdandy, Armin von, “*Ius constitutionale commune* latinoamericanum. Una aclaración conceptual desde una perspectiva europea”, ambos en González Pérez, Luis Raúl y Valadés, Diego (coords.), *El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, pp. 35-38 y 39-66, respectivamente.