

EL FUTURO DE LA CONSTITUCIÓN

César ASTUDILLO*

A Pedro de Vega, Jorge Carpizo y Diego Valadés, por su apoyo y su confianza

SUMARIO: I. *Preliminar*. II. *El contexto del cambio: sus implicaciones políticas y jurídicas*. III. *La magnitud del cambio: generación o regeneración constitucional*. IV. *Lo verdaderamente fundamental: el aspecto formal o el sustancial, la voluntad política mayoritaria o el consenso constitucional*. V. *Palabras finales*.

I. PRELIMINAR

El futuro de la Constitución como categoría de orden jurídico y político no parece generar motivos de inquietud en el presente. Ha representado y seguirá haciéndolo, sin ningún asomo de duda, el instrumento clave de la organización del Estado y de la sociedad. El siglo apenas fenecido ofrece sólidos elementos para constatar el innegable valor de la Constitución, pues representa el espacio temporal en donde fue duramente contestada pero donde, paradójicamente, alcanzó su definitiva universalización como instrumento rector de la vida pública.

Lo anterior no exime que cíclicamente la Constitución transite por ciertos estados críticos producto de su incapacidad para reflejar consistentemente la situación del conjunto de fuerzas políticas y la realidad social del Estado en un momento histórico determinado.¹ El futuro de la

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ La reflexión sobre la crisis y el futuro de la Constitución parece haberse desencadenado a partir del clásico ensayo de Burdeau, George, "Une survivance: la notion de Cons-

Constitución parece no estar en peligro; sin embargo, las transformaciones que ha sufrido en el devenir de la historia han hecho que hoy vuelvan a discutirse con particular vehemencia sus fundamentos, su posición, sus estructuras y su función dentro del entorno social.

El futuro de nuestra Constitución, en cambio, sí parece ofrecer motivos de inquietud frente a las actuales vicisitudes de México. Por extraño que pueda parecer, justo en el momento en que la cualidad normativa de la Constitución de Querétaro ha alcanzado niveles de eficacia óptimos, su legitimidad ha sido duramente objetada a consecuencia de un proceso electoral que ha terminado por ensanchar la polarización de las distintas fuerzas políticas, y cuya fuerza amenaza con deslizar el encono hacia la sociedad en su conjunto.

La circunstancia anotada exige una reflexión detenida sobre el futuro de la Constitución mexicana de 1917. El aspecto concreto y delimitado del objeto de análisis se realizará a la luz de los acontecimientos, incidencias y supuestos que la condicionan, teniendo en cuenta, además, planteamientos de teoría constitucional para ver en qué medida sus contenidos, estructura y funciones se acoplan a lo que hoy es generalmente aceptado desde el plano teórico.

Un análisis como el que se pretende, no puede, a nuestro juicio, llevarse a cabo bajo la óptica aislada del constitucionalista. Impone, además, la necesidad de abrir la mirada a otras perspectivas de estudio, pues si bien es verdad que el estudio de la Constitución supone un enfoque esencialmente jurídico, no puede soslayarse que la Constitución absorbe un claro contenido político, contempla un evidente modelo social y determina una no menos importante función económica. La realidad apenas anotada exige que la doctrina constitucional se abra al diálogo con otras disciplinas. El “monismo metodológico” que suele imperar en los estudios constitucionales debe someterse a profunda revisión a efecto de incursionar en un “pluralismo metódico” que nos permita aprovechar la ri-

titution”, *L'évolution du droit public. Études en l'honneur d'Achille Mestre*, Paris, Sirey, 1956, pp. 54 y ss. Sobre el particular véase Vega, Pedro de, “Jurisdicción constitucional y crisis de la Constitución”, *Estudios político constitucionales*, México, UNAM, 1987, pp. 293 y ss.; Grimm, Dieter, “Il futuro della Costituzione”, *Il futuro della Costituzione*, Gustavo Zagrebelsky *et al.* (coords.), Turín, Einaudi, 1996, pp. 129 y ss.; Fioravanti, Maurizio, “Quale futuro per la ‘Costituzione’?”, *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della Costituzione tra otto e novecento*, Milán, Giuffrè, 2001, t. II, pp. 835 y ss.; Volpe, Giuseppe, *Il costituzionalismo del novecento*, Roma, Laterza, 2000, p. 256.

queza de perspectivas abonadas desde la historia constitucional, las ciencias sociales y las políticas.²

El ambiente en el que se produce el nonagenario de la carta de Querétaro constriñe a que reflexionemos sobre lo que le depara como documento rector de la vida institucional en el futuro inmediato. Esperamos que los elementos que se contemplan en esta contribución coadyuven a esclarecer la viabilidad de hacer de nuestra Constitución un documento centenario, o la necesidad de cerrar el actual ciclo de nuestra vida constitucional para dar paso a otro, bajo el pleno convencimiento de que a toda Constitución subyace un elemental principio de progreso.

II. EL CONTEXTO DEL CAMBIO: SUS IMPLICACIONES POLÍTICAS Y JURÍDICAS

El “sentimiento de cambio” (político, electoral o constitucional), moderado o profundo, parece adquirir en la actualidad una fuerza que no había tenido con anterioridad en nuestro país.³ El cambio de fuerza política dominante que se materializó con los comicios de 2000 activó la discusión en torno a la necesidad de una reforma sustancial a la Constitución con el objeto de adecuarla al nuevo contexto democrático que recién se inauguraba. La convocatoria del gobierno entrante pareció recibirse con agrado, pero terminó por no fructificar, con lo cual, el “ámbito temporal del cambio” que se vislumbraba más favorable para ese propósito se diluyó en la coyuntura del momento.⁴

² Sobre el particular, acúdase a las profundas observaciones de Ruggeri, Antonio, “Dottrine della Costituzione e metodi dei costituzionalisti (prime osservazioni)”, *Il metodo nella scienza del diritto costituzionale*, Padua, Cedam, 1997, pp. 28 y ss.

³ El sentimiento de cambio surgió con fuerza a mediados de los noventa como consecuencia de la democratización del sistema político. Sobre sus implicaciones, acúdase a Valadés, Diego, “Todo cambio es constancia (apuntes para una reforma institucional)”, *El significado actual de la Constitución*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 559 y ss. La exigencia de cambio es hoy más urgente, tal y como se patentiza en los distintos trabajos que se recogen en el colectivo *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?*, Camacho Solís, Manuel y Valadés, Diego (coords.), México, UNAM-Cámara de Diputados, 2004.

⁴ El 5 de febrero de 2001 el presidente Vicente Fox convocó a los actores políticos, sociales y académicos a sumar esfuerzos para concretar una revisión integral de la Constitución. Los foros de discusión de la misma se realizaron en el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.

El momento oportuno para emprender una transformación de proporciones mayúsculas a las reglas e instituciones políticas era, sin lugar a dudas, el posterior a las elecciones de 2000. La contienda electoral no sólo trajo consigo un cambio de partido dominante y un cambio en el gobierno. Constituyó un verdadero cambio de régimen político al desmoronarse por completo el conjunto de circunstancias políticas e institucionales que permitía una renovación ordenada pero no democrática de los detentadores del poder. Este cambio terminó por difuminar el largo periodo de certeza electoral, transformándolo, como en la normalidad democrática debe acontecer, en un saludable periodo de incertidumbre electoral. Si todavía en la década de los ochenta no se necesitaba mucha perspicacia para advertir de antemano el partido y el candidato que resultaría vencedor en las elecciones, hoy ni siquiera los instrumentos que el avance científico y tecnológico han puesto al servicio de las elecciones logran anticiparnos al ganador de los comicios. Lo anterior significa que hemos dejado atrás la etapa de las certezas absolutas y que hoy más que nunca existe una alta probabilidad de que los ganadores del presente sean los perdedores del futuro y, en sentido contrario, que los que hoy no han tenido el respaldo social y político mayoritario, el día de mañana puedan alcanzarlo.

Una etapa de incertidumbre político-electoral como la que vivimos después de la elección presidencial de 2000 parecía ser la ocasión más oportuna para transformar las instituciones estatales. Un escenario en el que los tres partidos principales aglutinaron alrededor del 90% de los votos del electorado si bien no suponía, una situación de igualdad manifiesta, sí permitía aventurar que cualquiera de ellos podía resultar victorioso en las presidenciales de 2006.⁵ Las condiciones eran propicias para impulsar una reforma electoral que ahondara en la igualdad de oportunidades de cara a los comicios. El escenario, además, era el más viable para una reforma institucional de largo alcance que transformara de raíz la arquitectura de las instituciones de la precedente etapa de partido hegemó-

⁵ Los resultados de las elecciones presidenciales indican que la coalición encabezada por el PAN obtuvo el 42.52%, el PRI el 36.11%, y la coalición encabezada por el PRD el 16.64%. Las tres fuerzas electorales sumaron el 95.27% de los votos. Sin embargo, consideramos que su apoyo electoral como partidos ronda el 90% en base a los resultados obtenidos en las elecciones intermedias de 1997 en donde compitiendo sin aliarse, PAN, PRI y PRD aglutinaron el 91.43% de los votos. Fuente: Instituto Federal Electoral, www.ife.org.mx.

nico. Todo parecía indicar que nos encontrábamos ante el contexto adecuado para formular un amplio acuerdo entre las fuerzas políticas en aras de la gobernabilidad dentro de un nuevo contexto institucional, con el objeto de sentar las bases para que los futuros detentadores del poder pudieran concretar con éxito su política legislativa.

Sin embargo, como hemos visto, los acontecimientos no se sucedieron. La tesis de que el emparejamiento de las fuerzas políticas implicaba, dentro del ámbito electoral, la necesidad de ahondar en un mayor grado de equidad en las condiciones de la competencia, y dentro de lo institucional, la exigencia de un mayor grado de incentivos a la cooperación, no generó las adhesiones adecuadas de los actores políticos. Su actitud se sustentó en una tesis diferente que apostó por que la falta de acuerdos políticos se tradujera en el estancamiento de los cambios institucionales, con costos exclusivos para un gobierno que hizo de la expectativa de cambio su estandarte principal. Como es obvio, se trataba de una estrategia claramente electoral de cara a los comicios de 2006.

Ahora bien, nunca como en el periodo poselectoral de 2006 la “exigencia de cambio” había sido tan contundente. La inconformidad política emanada de los resultados electorales del 2 de julio puso al descubierto la necesidad de operar una transformación parcial o total a las instituciones, a sus normas y a sus procedimientos.

En este contexto, la “respuesta” a la exigencia de cambio parece depender de cómo se valore al proceso electoral, con sus instituciones y sus actores, y también de cómo se conciba el movimiento político posterior, principalmente a partir de los posicionamientos políticos de sus actores. En virtud de que la inconformidad poselectoral giró en torno al funcionamiento de las instituciones electorales y al comportamiento de poderes públicos y privados frente a los comicios, todo parece indicar que la respuesta a la exigencia de cambio puede agotarse en la reforma electoral. No obstante, si la crisis institucional que vive el país se busca solamente en la reforma electoral, estaremos contribuyendo únicamente a la solución parcial del problema. La reforma electoral implica, en este sentido, la transformación de las condiciones de acceso al poder público. Pero nada resuelve en torno a las formas de organizar, ejercer y racionalizar ese poder en función de los fines colectivamente establecidos. Por ello, la renovación electoral constituye sólo una parte de la solución a nuestra problemática, pero no comprende, a nuestro juicio, la totalidad de sus implicaciones.

La situación poselectoral tampoco debe tener una lectura parcial o aislada. En este sentido, al menos para efectos académicos, el movimiento político gestado a partir del 2 de julio no puede entenderse solamente como un movimiento que intenta deslegitimar a las actuales instituciones estatales, o como una simple protesta que clama una profunda reforma electoral. Ciertamente ambos posicionamientos se encuentran presentes en la dinámica política del momento; pero al margen de lecturas superficiales, todo parece indicar que lo que en el fondo expresa la inconformidad de la izquierda es la urgencia de renovar las instituciones estatales, porque las que hasta ahora han regido a la sociedad mexicana se encuentran notoriamente envejecidas.

Hablar de instituciones estatales ensancha notoriamente el “ámbito del cambio” puesto que no sólo incluye la modificación de las formas a través de las cuales se accede al poder sino, y esto es lo significativo, a la forma misma del Estado mexicano y al modelo de sociedad que se intenta configurar desde la Constitución. Por lo anterior, creo que la pretensión de cambio institucional no se funda en la supuesta vocación antidemocrática de las instituciones, como el discurso parece sugerir, sino en el hecho de que en su calidad de instancias rectoras de la vida pública se han quedado ancladas en otro tiempo, sin haber pasado por el respaldo que ofrece la legitimidad de haberse construido mediante una decisión colectivamente establecida por todos los sujetos políticos. La renovación de las instituciones basada en un amplio consenso político y social forma parte de una solución de mayor envergadura en la medida que intenta resolver no sólo las cuestiones presentes y de coyuntura, sino sentar en definitiva las bases de nuestra convivencia futura.

La exigencia y el ámbito del cambio, tal y como se plantean, parecen no generar todas las adhesiones necesarias. En un escenario en donde las fuerzas políticas parecen ubicarse en la disyuntiva de ser leales o desleales a las instituciones, el mantenimiento de nuestro patrimonio institucional parece ir en detrimento de las expectativas de cambio. Las “adhesiones al cambio” se encuentran, por tanto, en entredicho. Sin embargo, mal haríamos en quedarnos con la idea de que existen dos tipos de fuerzas políticas con opciones antagónicas: los conservadores del *status quo* y sus potenciales demolidores. Se cometería un error semejante si esta circunstancia se ubica en un contexto en donde las fuerzas se dividen con base en su temor al cambio o con base en su impaciencia por suscitarlo.

Más que hacer una disección entre fuerzas “conservadoras” e “innovadoras”, es necesario apreciar con mucha sensibilidad que el cambio constitucional a partir de la generación o regeneración del consenso que lo soporta es una posición compartida por el conjunto de fuerzas políticas en tanto se ha afirmado como la única salida posible para apaciguar los ánimos políticos y sociales y para desactivar futuros conflictos políticos. Visto lo anterior, el cambio parece ser una necesidad que se torna cada vez más inexorable y sólo en la medida en que se conciben las rutas de su realización se podrá transitar de un entorno a otro en orden y con tranquilidad.

Perdida la ocasión para el cambio en 2000, es necesario dilucidar si existen las condiciones para que se produzca en las actuales circunstancias políticas. El conjunto de actividades, conductas, discursos e incluso desplantes del movimiento de resistencia encabezado por la Coalición por el Bien de Todos en la etapa poselectoral constatan que existe una verdadera crisis político-institucional en donde se debate la lealtad o la insubordinación a la Constitución, a sus instituciones y al orden por ella establecido.⁶ Existen también algunos indicios que señalan el interés del movimiento por no romper frontalmente con el orden constitucional establecido y que sugieren que la estrategia política está montada en el deseo de canalizar la fuerza social y electoral en fuerza política con el objeto de generar un movimiento político que se presente como catalizador de un gran cambio.⁷

⁶ Las conductas que parecen situar al movimiento de resistencia encabezado por la “Coalición por el bien de todos” al margen de la legalidad y las instituciones son, entre otras, el plantón en las vías y plazas públicas del Distrito Federal, en edificios de gobierno e instituciones públicas y privadas; la protesta al interior de la Cámara de Diputados que impidió al presidente rendir su sexto informe de gobierno; la insumisión a la declaratoria de validez de la elección emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; el impedimento para que el presidente diese el grito de Independencia desde el Palacio Nacional, la convocatoria a la Convención Nacional Democrática el 16 de septiembre, la proclamación dentro de la misma de un “presidente legítimo” y, en general, la radicalización del movimiento de resistencia tanto en los hechos como en el discurso político.

⁷ Que los representantes de la coalición hayan asumido sus curules en el Congreso, que se haya permitido el desfile militar del 16 de septiembre, que el plantón sobre reforma haya llegado a su fin; que existiera la suficiente interlocución para llegar a un acuerdo en torno al grito de independencia, son indicios para suponer que el movimiento desea mantenerse dentro del entorno institucional.

Desde la perspectiva apenas planteada, es probable que para salir de la crisis sea necesario ahondar en la crisis. Con lo anterior se quiere decir que no debe causar asombro si un ambiente de crisis se convierte finalmente en el “aliciente del cambio”. En la medida en que el acuerdo político no ha logrado ubicarse como el elemento desencadenante de la transformación de fondo de las instituciones, es posible que un escenario de crisis como el que vivimos sea el incentivo necesario para forzar la negociación política y el acuerdo institucional. La crisis puede generar una presión tal al interior del orden político y social que amenace con el desbordamiento, trasladando a las fuerzas políticas esa porción de presión política que, adecuadamente llevada, pueda convertirse en energía de cambio y de transformación, haciendo que las fuerzas en cuestión no puedan sino sucumbir ante las bondades de la concertación, el diálogo y el acuerdo.

Vuelve a existir un “ámbito temporal del cambio” adecuado que de ninguna manera puede dejarse pasar. Lo acompaña un “aliciente estructural” aportado por un sistema de partidos en plena transformación y acomodo que no ha alcanzado su consolidación definitiva. La situación de debilidad estructural de las fuerzas políticas puede favorecer el compromiso reformador en vez de anularlo. En un contexto en donde los partidos se encuentran redefiniendo sus estrategias, sus estructuras, sus fundamentos ideológicos y su función institucional es muy probable que no existan posicionamientos partidistas consolidados cuyos actores se empeñen en defender, o estrategias políticas definidas que se vuelquen a perseguir. Esto, en lugar de dificultar, alienta la disposición al acuerdo y al cambio, situación que no siempre se encuentra en ámbitos en donde los partidos han sentado definitivamente sus principios y sus estrategias de lucha política.

III. LA MAGNITUD DEL CAMBIO: GENERACIÓN O REGENERACIÓN CONSTITUCIONAL

El pluralismo democrático que se ha consolidado en las últimas dos décadas del siglo XX ha permitido que la Constitución mexicana no se considere solamente como objeto de veneración sino que se ubique, y de manera particularmente viva, como materia de discusión. Por lo mismo no es de extrañar que la reflexión en torno al “cambio constitucional” ha-

ya entrado de lleno al escenario político, académico y social.⁸ El hilo conductor del razonamiento que precede a esta reflexión colectiva, a pesar de los matices con los que aparece, realiza un cuestionamiento de innegable profundidad: si la actual Constitución de 1917 contiene los elementos necesarios para responder a la problemática jurídica, política y social del México del siglo XXI o si carece de ellos. Una respuesta preliminar en sentido positivo abogaría por la continuidad del arreglo actual; una en sentido negativo, por su cambio o sustitución.

No obstante, la respuesta a esta interrogante es de la máxima trascendencia puesto que de ella depende la ruta que el cambio constitucional haya de tomar. Por ende, la perspectiva metodológica desde la que se debe plantear y responder al cuestionamiento se antoja fundamental.⁹ Un perfil metodológico eminentemente jurídico y formalista podría condicionar el análisis al presuponer que la Constitución, en tanto norma que tiene por objeto el poder político, contiene los mecanismos para atajar, en cualquier circunstancia, el distanciamiento entre lo normativo y lo fáctico. No obstante, la ampliación del ángulo de visión bajo el auxilio de los conocimientos desarrollados por las ciencias auxiliares del derecho podría conducir a señalar que justamente son las condiciones actuales las que no permiten que sea la Constitución la que pueda imponerse a una realidad que se muestra bastante alejada de lo que expresa su texto. La reflexión, en consecuencia, necesita tomar en cuenta la “norma” y la “realidad”, el “texto” y el “contexto” constitucional; anclarse en la debida comprensión tanto del entorno político y social regulado por la Constitución, como de la Constitución como instrumento regulador del Estado y la sociedad. El ejercicio en dirección doble coadyuva a observar la realidad a partir de la óptica constitucional, y al mismo tiempo, observar la Constitución a partir de la realidad con la finalidad de hacerse de una visión más objetiva del nivel de contraste entre las mismas.

⁸ Por cambio constitucional entendemos aquí, genéricamente, la transformación del entorno constitucional por medio de una reforma parcial o de una sustitución total del texto. Para los demás significados del concepto de cambio constitucional, *Cfr.* Böckenförde, Ernest-Wolfgang, “Notas sobre el concepto de «cambio constitucional»”, *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, pról. y trad. de R. Agapito Serrano, Madrid, Trotta, 2000, pp. 181 y ss.

⁹ Importantes reflexiones de indole metodológico se encuentran en Cossío Díaz, José Ramón, “Cambio político y derecho constitucional” y “La ciencia jurídica contemporánea y la explicación del cambio social”, *Bosquejos constitucionales*, México, Porrúa, 2004, pp. 175 y ss., 228 y ss.

Conforme a lo anterior, la Constitución debe valorarse a partir de nuestra concreta realidad política y social, lo que debe conducir a que, a pesar de las reticencias, analicemos a la Constitución sin devoción o deferencia alguna, y que más que simbólicamente, evaluemos su texto desde el punto de vista de su capacidad reguladora, de su función y de la eficacia con que la cumple.¹⁰ Con esta actitud, es posible esbozar una primera aproximación a la respuesta que se busca: en un escenario donde la Constitución da muestras de agotamiento y de haber entrado en crisis, no parece posible que pretenda seguir imponiendo su orden normativo a la sociedad. Por el contrario, todo parece indicar que es la sociedad la que debe implementar el nuevo orden que se requiere y formularlo en términos normativos a nivel de Constitución.

El “sentimiento” y la “exigencia” del cambio constitucional parece ser una cuestión finalmente aceptada dadas las actuales circunstancias del país. Sin embargo, la “magnitud” del mismo no parece generar el mismo nivel de acuerdo. Ya no nos referimos aquí al “ámbito del cambio” tal y como se expuso en el punto precedente. La necesidad de un auténtico cambio constitucional se da por sentada. El cuestionamiento que sigue se refiere ahora al nivel de profundidad del mismo, a partir del posicionamiento en torno a la vigencia o al agotamiento del consenso sobre el que se funda la Constitución. Desde esta perspectiva, si se considera que el consenso constitucional que subyace al esquema institucional ha agotado completamente sus posibilidades, convencidos de que la Constitución finalizó su ciclo histórico, puede concluirse que el cambio debe materializarse a través de un nuevo pacto constitucional, esto es, a través de una auténtica “generación constitucional”. Si en cambio se sostiene que el consenso todavía tiene posibilidades porque continúa representando las aspiraciones de la sociedad, se subraya el imperativo de una “regeneración constitucional” que sirva para dotar de nueva fuerza a sus contenidos y para poner al día los ámbitos que se han quedado desfasados.

La respuesta a la disyuntiva planteada no puede ser satisfactoria si no explica en qué consiste el agotamiento del consenso constitucional o el mantenimiento de sus posibilidades. Para llegar al fondo de la cuestión

¹⁰ Recordemos con Jefferson que “algunos miran a las Constituciones con una deferencia devota, considerándolas como el arca de la alianza, demasiado sagradas para ser tocadas”. *Cfr.* Jefferson, Thomas, *Writings*, Nueva York, Daniel M. Peterson, 1984, p. 1401.

es necesario constatar que la Constitución de 1917 supuso un acontecimiento surgido como consecuencia de particulares condiciones históricas, políticas y sociales. Partiendo de esta base, lo que en realidad debe indagarse es si puede sobrevivir frente a la modificación o supresión de tales condiciones. Una vez más, una respuesta afirmativa implicaría el camino de la regeneración constitucional a través de la reforma, y una negativa abriría la puerta al más complejo fenómeno de la generación constitucional por medio de un Constituyente.

Detengámonos en el análisis somero de las condiciones bajo las cuales surgió nuestra Constitución para observar si las mismas se han modificado o si han desaparecido por completo con el objeto de indagar sus repercusiones en el entendimiento actual del texto. Este ejercicio permitirá tener mayores elementos de convicción para decidir si la adaptación de la Constitución a las nuevas condiciones y supuestos puede hacerse desde el mismo receptáculo constitucional o no.

1. *Los presupuestos*

Ahondar en los presupuestos y las circunstancias bajo las que surgió la Constitución de Querétaro es una labor que, sin duda, rebasa las pretensiones de este trabajo. Sin embargo, en lo que nos interesa diremos que los elementos que permiten tener una idea de las condiciones en que surgió el texto son tres: su legitimidad, el tipo de orden social y de orden estatal prefigurado y su capacidad para imponerse normativamente.

Legitimidad. La Constitución mexicana de 1917, como es por todos conocido, representó la culminación de un movimiento revolucionario. Este hecho marcó por múltiples factores el devenir del documento, en cuanto lo condicionó a mantener la liga de unión con el evento catalizador del que precede. Ahondar en sus condiciones de legitimación supone advertir la significación de la revolución y del escenario que se produjo una vez que su triunfo se volvió incontestable e incontestado.¹¹

El triunfo de la lucha revolucionaria supuso, ante todo, que el sector que abogaba por un cambio de sistema político, económico y social se superpusiera al sector que tenía interés en mantener el estado de cosas que funcionaba en ese momento: la dictadura y el modelo liberal burgués

¹¹ La génesis de la Constitución de 1917 se explica con todo detalle en el clásico de Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1980, pp. 59 y ss.

que comprendía las bases estructurales de la misma Constitución de 1857.¹² La imposición de un grupo sobre otro propició la sustitución de las elites políticas precedentes, dejando que la elite revolucionaria asumiera una posición central en el escenario político mediante su posterior transformación en partido político (el Partido Liberal Constitucionalista). Consecuentemente, fue el único grupo que tuvo la fortaleza y la capacidad para recomponer el orden institucional tras la ruptura.

Esta organización facilitó que la fuerza revolucionaria, impulsada por un fuerte liderazgo, no tuviera problemas para promulgar la nueva Constitución e imponer un nuevo régimen político. Si bien es cierto que al interior del Constituyente de 1916-1917 existían claros antagonismos entre el grupo de los radicales y el de los moderados, resulta difícil reconocer que en su seno estaban representadas todas las fuerzas políticas y sociales existentes en el país.¹³ Se encontraba representada nada más la clase revolucionaria, en tanto grupo triunfador, por lo que el escenario real de fuerzas se encontraba, de alguna manera, incompleto. El principio de soberanía, en este contexto, adquiriría un entendimiento particular en cuanto era el resultado de una unión de voluntades entre quienes impulsaban un cambio en las estructuras políticas y sociales a través de la revolución, y no como aquel principio estructurador que a través del acuerdo entre el conjunto de ciudadanos o de sus representantes legítimos decide libremente sus formas de organización política.¹⁴

La Constitución surgió entonces mediante el impulso de una nueva elite política asentada como fuerza dominante. Adquirió, por lo mismo, un sentido de unilateralidad al presuponer la existencia de dos grupos o elites de poder en pugna, los amigos y los enemigos, que debía resolverse mediante el desplazamiento de unos a favor de otros, o el sometimiento de los perdedores al dictado normativo de los vencedores. La ausencia de una legitimidad consensual contribuyó a que su promulgación se considerara como la imposición de un orden institucional del grupo dominante sobre el grupo dominado. No hubo, en consecuencia, posibilidades

¹² Rabasa, Emilio O., *El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, pp. 67 y ss.

¹³ Véase Portes Gil, Emilio, *Autobiografía de la Revolución. Un tratado de interpretación histórica*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 2003, pp. 200 y ss.

¹⁴ En este sentido, véase la crítica realizada por Vera Estañol, Jorge, *Al margen de la Constitución de 1917*, Los Ángeles, Wayside Press, 1919, pp. 3 y ss.

para el acuerdo, por lo que desde su propia génesis el texto adquirió un sentido excluyente.¹⁵

Tipo de orden social y estatal. La Constitución mexicana de 1917 es el primer código político en el mundo que prefigura con total nitidez un modelo de sociedad. Esta característica le ha otorgado el privilegio de ser la primera Constitución social del mundo en la medida en que ha sido pionera en el establecimiento de un tipo de ordenación social a través de un tipo de ordenación estatal.¹⁶

A pesar de que el proyecto original que Carranza presentó al Constituyente de 1917 tenía una clara vocación liberal, la fuerza transformadora de la revolución terminó por imponer su programa social e ideológico en la carta magna. La fuerza revolucionaria no se conformó con haber derrocado al dictador ni con ser el punto de inflexión para transitar de un régimen a otro. Necesitó transformar sus ideales revolucionarios en disposiciones con fuerza de obligar.

El contenido social de la Constitución se refleja claramente en sus artículos 3, 5, 27 y 123. Su incorporación al texto evidencia, primero y ante todo, el deseo de cambiar profundamente el sistema de relaciones sociales imperante; por ende, no es de extrañar que frente al elitismo de la enseñanza se proclame la obligatoriedad y gratuidad de la educación, frente al latifundio se pugne por la reforma agraria y frente a las indignas condiciones laborales se postule la protección de los trabajadores.

Si la Constitución pretendía remover el *status quo* y adquirir la nueva condición de norma directiva con la finalidad de señalar las pautas para alcanzar las metas estipuladas dentro del modelo social elegido, era evidente que el tipo de Estado diseñado por ella debía sufrir profundos ajustes a fin de cumplir con las nuevas funciones que se le encomendaban. La Constitución de 1857, recordemos, era de corte claramente liberal. Su postulado principal suponía que los ámbitos de libertad dispuestos a favor de los ciudadanos se cumplían simple y llanamente con una actitud de no intervención por parte del Estado. Sin embargo, en un entorno diferente como el de 1916-1917, en donde las expectativas a salvaguardar se

¹⁵ Véase Cárdenas Gracia, Jaime, "Hacia una Constitución normativa", *El significado actual de la Constitución*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 99 y ss.

¹⁶ Se recuerda aquí el título de una obra de don Alberto Trueba Urbina denominada precisamente, *La primera Constitución político-social del Mundo. Teoría y proyección*, México, Porrúa, 1971.

apartaban de los derechos clásicos, era sencillamente inconcebible que la maquinaria estatal mantuviera una actitud puramente negativa.

La inclusión de un nuevo tipo de derechos (derechos sociales) suponía la quiebra de una lógica liberal basada en la premisa de que el Estado no debía intervenir en la sociedad puesto que ésta disponía de los mecanismos para autogobernarse y buscar su propia prosperidad. No obstante, la revolución mexicana de 1910 evidenció, entre otras cosas, la inexactitud de esta lógica, puesto que la organización típicamente liberal en lugar de llevar a la sociedad hacia un estado de bienestar colectivo la había sumido en la más escandalosa división de clases. La incorporación de los derechos sociales a la Constitución supuso, en consecuencia, la institucionalización del principio de esperanza basado en la dignidad humana, el bienestar colectivo y la justicia social. La norma constitucional adquirió con ello un claro perfil dirigente o directivo que obligaba al Estado a abandonar el papel de simple garante de las libertades y a modificar su propia estructura en función de metas materiales determinadas que debían ser alcanzadas.

La consecución de metas sociales imponía al Estado interferir en una actividad en la que hasta el momento no había incursionado: la economía. Las facultades para interferir en este ámbito quedaron plasmadas en los artículos 27 y 28 del texto constitucional que confiaron al Estado la rectoría económica y social.¹⁷ No obstante, el papel de privilegio del Estado para promover las condiciones necesarias para el bienestar en términos de igualdad no cerró el paso al libre mercado. La economía de mercado, como elemento de claro tinte liberal, logró hacerse un espacio dentro de un texto con clara vocación social. El progreso y bienestar de los distintos grupos que configuraban a la sociedad mexicana finalizaba por confiarse a las potencialidades de una economía de carácter mixto basada en el esfuerzo solidario del poder público, del sector social y de los poderes privados.¹⁸

Fuerza normativa. Por sus condiciones de surgimiento, la Constitución mexicana de 1917 representó, ante todo, un compromiso político. Al ser producto de una fuerza capaz de posicionarse en el centro del es-

¹⁷ Texto original de la Constitución del 5 de febrero de 1917.

¹⁸ Véanse los trabajos recogidos en el colectivo *Constitución mexicana: rectoría del Estado y economía mixta*, México, Porrúa, 1985. También la explicación de Valadés, Diego, *La Constitución reformada*, México, UNAM, 1987, pp. 231 y ss.

pacio político y de condicionar a fondo los contenidos constitucionales, la norma fundamental encarnó el programa político que emanó de las proclamas e ideales de la ideología revolucionaria. En este sentido, no nació con la pretensión de imponerse normativamente, sino con la función de servir a la representación externa del nuevo sistema de relaciones políticas. Su expresión normativa era sencillamente innecesaria. El respeto a sus disposiciones no emanaba de la instauración de mecanismos para tutelar su supremacía sino del soporte político con que contaba.¹⁹

La elite triunfadora de la revolución tuvo la capacidad de trasladar su ideario al ámbito constitucional; reconocía, por tanto, sus expectativas políticas y sociales en la norma fundamental. Al reconocer su posición y sus pretensiones en el texto se generó de forma automática el compromiso de respetar sus postulados. Respetar la Constitución suponía, en otras palabras, respetar el ideario de la revolución. Violar sus disposiciones, por el contrario, implicaba autoexcluirse del proyecto político ahí delineado, atentar contra su estabilidad y ponerse como causa generadora de una peligrosa fuerza disgregadora.

El único mecanismo que otorgaba un perfil normativo y garantista a la Constitución fue el “juicio de amparo”. Su traslado histórico de la Constitución de 1857 a la de 1917 obedeció a las tendencias liberales del momento que abogaban por un Estado garante de los derechos y libertades de los individuos para mantener intacta la esfera de autonomía individual.²⁰ No obstante, el amparo sólo dotaba de plena eficacia a los derechos y no al derecho. Con ello, su papel de mecanismo de tutela de derechos constitucionalmente establecidos se fortaleció, pero sus efectos acotados no le permitieron ubicarse como un instrumento de garantía de la totalidad del derecho de la Constitución.

Con estos antecedentes no es de extrañar que la Constitución, desde sus inicios, haya cedido en dos atributos claves: su “autonomía” y “normatividad”. Su surgimiento en base a la voluntad de los jefes de la revolución no era obstáculo para que una vez promulgada se liberara de la voluntad de sus autores y reforzara su capacidad para vincular al conjunto de ciudadanos y poderes públicos. Sin embargo, las condiciones de dominación política le impidieron liberarse de dicha voluntad debido a

¹⁹ En general, consúltese a Cossío, José Ramón, *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, México, Fontamara, 1998, pp. 31 y ss.

²⁰ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Ochenta años de evolución del juicio de amparo mexicano”, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, Porrúa-UNAM, 2003, pp. 728 y ss.

que las fuerzas revolucionarias decidieron reagruparse institucionalmente en el Partido Nacional Revolucionario manteniendo el control del escenario político. La revolución se había convertido en Constitución y la fuerza revolucionaria en partido, por lo que no quedaba otra alternativa que el dominio de la Constitución por parte del partido.

El texto enlazó su destino a la interpretación subjetiva del mismo grupo dominante, fracasando en su pretensión de erigirse en una norma vinculante. Los jefes de la revolución no sólo ejercieron una influencia definitiva en la determinación de los contenidos de la Constitución, sino que estuvieron en aptitud de ejercer su influencia política dentro del espacio institucional creado por la Constitución. Para constatarlo basta observar la forma como se integraron los poderes públicos dentro de los mandatos de Carranza y Obregón.²¹ Este escenario dificultó la capacidad de imposición del texto constitucional, en tanto los primeros años de vigencia del texto no fue posible establecer una separación clara y tajante entre el poder constituyente y los poderes constituidos.

La transformación del partido de cuadros revolucionarios (PNR) en PRM y PRI marcó la distancia entre los creadores del texto constitucional y sus continuadores. Sin embargo no produjo la liberación del texto constitucional en tanto estas organizaciones se situaron rápidamente como las herederas, realizadoras y continuadoras de la revolución.²² La hegemonía desplegada en el entorno político acrecentó el control del partido sobre la Constitución y sobre sus futuros cambios, pues era el único al que se le reconocía la posibilidad de concretar las metas sociales determinadas en la Constitución.

2. *Sus transformaciones*

Los elementos sobre los que hemos centrado la atención demuestran fundamentalmente tres cosas. *Primero*. La Constitución de 1917 se asienta en una legitimación que se basa en la elite vencedora de la Revolución. *Segundo*. La Constitución prefigura un tipo de orden social e intenta acomodar el tipo de orden estatal en función de él. El Estado interviene en la economía, pero impone que grupos sociales y poderes privados se solida-

²¹ Véase Portes Gil, *Autobiografía de la Revolución...*, cit., nota 13, pp. 214 y 328, respectivamente.

²² Cossío, José Ramón, *Dogmática constitucional...*, cit., nota 19, pp. 34 y ss.

ricen con él en la búsqueda del bienestar colectivo. *Tercero*. La Constitución no nació con la pretensión de imponerse normativamente, sino con la función de representar al sistema político y social que se deseaba instaurar. Su fuerza y vinculatoriedad se hizo depender únicamente del respaldo social y político de la elite que logró imponerla.

Vistas así las cosas cabe indagar, dentro de los límites de este trabajo, cómo han afectado las profundas transformaciones de nuestra realidad política y social a la Constitución o a la imagen que tenemos de ella.

Condiciones de legitimidad. La Constitución mexicana de 1917 nace dos años antes de que en Europa se inaugure la etapa del constitucionalismo democrático. Puede decirse, por ende, que forma parte de un entorno en el cual las Constituciones reflejaban grandes rupturas y se situaban como fundamento de nuevos regímenes políticos, acentuando contundentemente el acto fundador del poder que las instauraba.²³ Se anclaban, en consecuencia, en determinadas condiciones de legitimidad. No debe extrañar, por tanto, que a comienzos del siglo XX, espacio en el que se universaliza la Constitución como forma de organización del poder, movimientos revolucionarios, guerras y luchas independentistas hayan antecedido la adopción de una Constitución.

Empero, las condiciones de legitimidad de las Constituciones se han transformado drásticamente. Una observación superficial podría llevar a sostener que poco o nada ha cambiado en las condiciones de legitimidad entre las Constituciones anteriores y las posteriores a la Segunda Guerra Mundial, ya que en la actualidad continúan expresándose a través de textos escritos aprobados por una asamblea constituyente que representa la voluntad del pueblo soberano. Una lectura similar constituiría, desde nuestro punto de vista, un desacierto. Las formas de expresión, en efecto, parecen ser las mismas, sin embargo, hay un cambio fundamental en las condiciones de surgimiento de la Constitución y en el entendimiento mismo de las categorías jurídicas que la doctrina ha empleado para su explicación.

En la actualidad una nueva Constitución no se erige necesariamente a través de un movimiento revolucionario que desmiembre el sistema constitucional y ponga las bases para que el pueblo soberano vuelva a

²³ Para Fioravanti, la Constitución de Weimar de 1919 inaugura la etapa del constitucionalismo democrático. *Cfr.* Fioravanti, Maurizio, *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*, Madrid, Trotta, 2001, p. 149.

reflexionar sobre las posibilidades, alcances y límites de un nuevo acuerdo fundacional.²⁴ Pensar que ésta es la única manera de dar vida a la Constitución supone sostener un modelo de constitucionalismo anclado en la tradición revolucionaria que proponía un concepto “radical” de soberanía.²⁵

El avance democrático de los países occidentales ha posibilitado que la Constitución se entienda, ante todo y sobre todo, como producto de la voluntad del pueblo soberano. Ha mantenido, por ende, el principio que determina que la única fuente de legitimidad posible es el consentimiento de quienes se encuentran sometidos al poder. No obstante, la diferencia fundamental reside en la renovada concepción de las categorías jurídicas que nos ayudan a entender dicho cambio; nos referimos por supuesto a las categorías de “soberanía” y “poder constituyente”. La Constitución es todavía producto de la voluntad del pueblo soberano; pero la soberanía ya no puede presuponer la existencia de una unidad política fundada en la homogeneidad del cuerpo social; por el contrario, debe partir del supuesto de que esa unidad debe ser producto de una acción conciente de los integrantes de la comunidad que por su propia naturaleza conforma un cuerpo heterogéneo compuesto por fuerzas políticas y sociales con intereses diversos. En este mismo sentido, el sujeto del poder constituyente ya no es genéricamente el pueblo, o la nación; es más bien el conjunto de fuerzas organizadas que posibilitan la concreción de un acuerdo fundamental que se pone como base y soporte de la Constitución.²⁶

La Constitución, desde estas perspectivas, aparece como el acuerdo entre las distintas fuerzas políticas y sociales que se representan en la sociedad. Como un compromiso en el que pueden incorporarse las distintas ideologías, proyectos políticos, intereses individuales o de grupo, en la medida en que todos caben dentro de un marco de convivencia común.

²⁴ En general, acúdase a Pace, Alessandro, “La instauración de una nueva Constitución. Perfiles de teoría constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, nueva época, núm. 97, julio-septiembre de 1997, pp. 9 y ss.

²⁵ Estas posiciones se vinculan a los importantes precedentes históricos emanados del periodo revolucionario francés y a los no menos sugerentes posicionamientos teóricos de Carl Schmitt y su *Teoría de la Constitución*. Cfr. Fioravanti, Maurizio, *Los derechos fundamentales. Apuntes para una historia de las Constituciones*, Madrid, Trotta, 2001, pp. 56 y ss.

²⁶ Sobre la idea actual de soberanía, Cfr. Fioravanti, Maurizio, *Costituzione e popolo sovrano*, Bolonia, Il Mulino, pp. 47 y ss. Sobre el cambio de entendimiento del poder constituyente, del mismo autor, *Stato e Costituzione. Materiali per una storia delle dottrine costituzionali*, Turin, G. Giappichelli, 1993, pp. 217 y ss.

Ese marco de convivencia se encuentra coronado por un conjunto de valores que expresan la unidad constitucional dentro de la diversidad política, a los que se une un trascendental pacto de sujeción común de poderes públicos y ciudadanos, que representa, como agudamente ha descrito Zagrebelsky, la aceptación del principio *pacta sunt servanda* en el ámbito constitucional.²⁷

La Constitución democrática, contrariamente a la Constitución revolucionaria, no puede considerarse como acto de imposición entre fuerzas enemigas, sino como acto consensuado de fuerzas amigas. Las fuerzas y los grupos políticos institucionalizados no pueden considerarse como enemigos, sino como adversarios que luchan legítimamente por imprimir al Estado su visión particular de las cosas. Estas pretensiones, legítimas del todo, deben transcurrir dentro del amplio margen de posibilidades que ofrece la Constitución. Salir de ese cuadro implica vulnerar el pacto previo de sujeción al mismo, con la consecuente activación de los mecanismos para garantizar que las decisiones colectivamente establecidas no sean transgredidas.

La reflexión que debe realizarse en este punto en particular es si la legitimidad revolucionaria que sustenta a nuestro actual texto constitucional es lo suficientemente amplia para que el conjunto de fuerzas políticas y sociales que han surgido como consecuencia de la democratización del sistema político mexicano se vean reflejados en él o, en sentido contrario, si es lo suficientemente estrecha como para impedir que los nuevos actores participen del texto constitucional, se reconozcan en él, y lo más importante, se sometan a sus postulados.

Tipo social y tipo de Estado. La Constitución de 1917 sentó las bases para configurar un modelo social distinto al de su predecesora. En este sentido, puede considerarse válidamente como la “norma directiva fundamental” que inaugura la etapa del constitucionalismo social.²⁸ Como norma directiva, hizo de la igualdad, la libertad y la justicia sus valores fundamentales, y del bien común y la justicia social los fines a alcanzar

²⁷ En este sentido, Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, 4a. ed., trad. de Marina Gascón, Madrid, Trotta, 2002, pp. 10 y ss.; Zagrebelsky, Gustavo *et al.* (coords.), “Storia e Costituzione”, *Il futuro della Costituzione*, Turín, Einaudi, 1996, p. 77.

²⁸ La idea de norma directiva fundamental o *norma-indirizzo* es de Fioravanti. El autor encuentra sus raíces en la tradición revolucionaria francesa. *Cfr.* Fioravanti, Maurizio, *Los derechos fundamentales...*, *cit.*, nota 25, pp. 56 y ss.; 127 y ss.

en el futuro inmediato. La renovada caracterización del orden constitucional suponía organizar al Estado en modo tal que los poderes públicos se dirigieran a la realización de dichos fines y, por ende, a la tangibilización de esos valores. El Estado mexicano existía, y esto es lo interesante, como resultado de un acuerdo (revolucionario) sobre la dirección a tomar (la de la justicia social como principal estandarte de la revolución), al que todos los poderes públicos debían someterse. Por esta consideración el Estado, de mero espectador, debía convertirse automáticamente en el principal instrumento para promover el cambio social.

Paradójicamente, el modelo de Estado social no exigió al Estado mexicano una actitud de naturaleza positiva. Antes que actividades a realizar en función de fines, su papel se reducía a imponer limitaciones a ciertos sectores relevantes con el objeto de proteger a los grupos menos favorecidos. Fueron más bien las reformas a los artículos 3, 27, y 123 constitucionales las que paulatinamente irían requiriendo conductas positivas del Estado. Por lo anterior, el tipo de estructura estatal respecto a los fines que tenía que satisfacer, no partió de la necesidad original de montar un tipo de Estado particular para un determinado modelo de sociedad. Más bien la estructura estatal fue adaptándose coyunturalmente a las pretensiones que cada reforma quería satisfacer.²⁹ Las reformas a los artículos 3, 4, 6, 27, 28, y 123 posteriores a 1970 constatan lo que acabamos de señalar.³⁰ Son reformas que imponen directamente actividades de carácter prestacional al Estado en materia de educación, salud, vivienda, familia, información, propiedad social, trabajo, etcétera, y que patentizan que tiene un sistema de valores a promover y un conjunto de metas a alcanzar.

El diseño original de la Constitución propició la convergencia del nuevo tipo de Estado social con un modelo económico de tipo liberal. Bajo esta decisión, la liberalización de la economía tuvo que convivir necesariamente con el anhelo generalizado de justicia social. Frente a este escenario, correspondía al Estado, por un lado, permanecer a la expectativa a fin de que las fuerzas del libre mercado se encargasen de la buena marcha de la economía, pero por el otro, lo empujaban a inmiscuirse en

²⁹ Importantes reflexiones en Cossío, José Ramón, *Dogmática constitucional...*, cit., nota 19, pp. 76 y ss.

³⁰ Sobre el contenido de estas reformas, véase a Valadés, Diego, *La Constitución reformada...*, cit., nota 18, pp. 31 y ss.

este ámbito apoyado en la pretensión de conseguir un justo equilibrio de intereses a fin de hacer llegar los beneficios de la prosperidad económica a una capa más amplia de la sociedad. Al existir una norma constitucional que reforzaba principalmente las atribuciones de uno de sus órganos, y ante un sistema político de partido único, la dirección económica del país quedó en las manos del Ejecutivo federal. El presidente de la República, de este modo, se convirtió en el gran conductor de las aspiraciones sociales y en el gran interventor y director de la economía mexicana.³¹

El equilibrio aparente entre el modelo económico y el prototipo de Estado social no fue capaz de mantenerse vigente por mucho tiempo. Puede decirse que se quebró en la década de los setenta cuando el desarrollo estabilizador agotó sus posibilidades. El Estado se vio incapaz de promover el crecimiento económico y el empleo, careció de los instrumentos para generar condiciones de bienestar para sus habitantes y falló en su pretensión de lograr una más justa distribución de la riqueza. Además, se quedó sin mecanismos para regular el avance prepotente de las fuerzas económicas.

El fenómeno de la mundialización ha jugado un papel fundamental dentro del predominio de los poderes privados. El espacio económico se ha ido imponiendo lentamente hasta terminar por avasallar los espacios políticos del Estado.³² La dirección del Estado, a pesar de mantenerse presente en diversas etapas de la historia de México (principalmente en tiempos de crisis económicas) ha sido relegada a un segundo plano. La escandalosa división de clases que fragmenta a la sociedad mexicana entre ricos y pobres no hace sino constatar que el modelo híbrido que se conoce como “economía mixta” ha fracasado y que el modelo económico burgués, anclado en una economía de mercado abierta y voraz, ha terminado por imponerse ante la debilidad de un aparente Estado social. En

³¹ Recuérdese, por ejemplo, la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica de 30 de diciembre de 1950; o la reforma constitucional a los artículos 25, 26, 27 28 y 73 promovidas por Miguel de la Madrid en 1983. *Cfr.* Madrid Hurtado, Miguel de la, “El régimen constitucional de la economía mexicana”, *Constitución, Estado de derecho y democracia*, México, UNAM, 2004, pp. 107 y ss.; Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1978, pp. 135 y ss.

³² Los efectos de la mundialización, con la reducción de los espacios políticos y el ensanchamiento de los espacios económicos se señalan agudamente por Pedro de Vega, “Mundialización y derecho constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 100, Madrid, abril-junio de 1998, pp. 13 y ss.

este sentido, es más que patente la incongruencia entre nuestra realidad social y la respuesta jurídico-constitucional dada por la Constitución. El juego entre la libertad de la economía frente a la inamovilidad del Estado y el activismo de éste en la dirección y ordenación de los beneficios económicos ha quedado definido a favor de la primera opción. Los derechos sociales han sido vencidos por la racionalidad tecnocrática de la mundialización. Ante un panorama tan desolador, todo parece indicar que es necesario repensar qué tipo de modelo económico es el más acorde a la realidad mexicana y qué tipo de Estado se quiere en función de la sociedad igualitaria que merecemos.

Es evidente que la justicia social no puede alcanzarse dejando que las fuerzas del mercado actúen libremente. Es también notorio que la participación de medios políticos para lograr estándares de bienestar es inexorable. Nos encontramos entonces ante el dilema de distinguir qué instrumentos están al alcance del ámbito político para ordenar la economía en función de fines sociales determinados. La definición de los instrumentos y las estrategias a implantar pone en un espacio privilegiado a los partidos políticos por la capacidad que tienen para expresar y hacerse portadores de los distintos intereses sociales y por la responsabilidad que tienen en el proceso de integración política. No obstante, debe tenerse en cuenta que los partidos ya no son los únicos interlocutores entre el Estado y la sociedad pues ha quedado de manifiesto su incapacidad de representar a todos los grupos y a sus intereses; por consiguiente han surgido nuevas formas asociativas (poderes privados, los grupos de presión y de intereses) que intentan exigir sus propios intereses frente al Estado, adquiriendo cada vez más relevancia en la toma de decisiones políticas.³³

Si el sistema económico se encuentra en manos privadas y se ubica como un ámbito en donde el Estado no puede usar los medios jurídicos de que dispone legítimamente, deben idearse los mecanismos para que ellos también se sometan al *pacta sunt servanda* y se solidaricen con el Estado en la consecución de los fines consagrados a nivel constitucional.³⁴

Ciertamente ninguna norma formal puede solucionar mágicamente los problemas sustanciales presentes en la sociedad. Establecer una norma cons-

³³ Estas ideas se desprenden de la reflexión que hace Dieter Grimm en torno a las transformaciones actuales de la Constitución. *Cfr.* "Il futuro della Costituzione", *cit.*, nota 1, pp. 147 y ss.

³⁴ Sobre esta problemática véase Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo (comps.), *Estado constitucional y globalización*, México, Porrúa-UNAM, 2001.

titucional que disponga el fin de la pobreza o el bienestar de todos los ciudadanos no hace sino plantear el problema de la fuerza transformadora de la Constitución, constatando cómo su fuerza normativa se encuentra inexorablemente influenciada por factores extrajurídicos. No obstante, si existe una mayor congruencia entre la realidad de la problemática social y su respuesta jurídico-constitucional, las posibilidades de exigir al Estado el despliegue de su actividad planificadora, directiva y ejecutiva se incrementarán notablemente; más, si nos encontramos dentro del marco de una Constitución normativa.

Visto lo anterior, es necesario preguntarse si el modelo social establecido originalmente por la Constitución ha cumplido las promesas asociadas a él. Sí el tipo de Estado instrumentado en beneficio de la sociedad logró reconducir el orden económico hacia la prosperidad, la igualdad social y el bien común y, en todo caso, si el Estado se encuentra capacitado para hacer frente a la problemática que plantea la profunda transformación de la sociedad contemporánea y que pone sobre la agenda temas trascendentales que requieren su intervención inmediata: hablamos de las nuevas tecnologías, las telecomunicaciones, la seguridad nacional, los avances genéticos, los recursos naturales, etcétera.

Fuerza normativa. La “autonomía” y “normatividad” han sido dos elementos que la Constitución mexicana ha conocido hasta bien entrado el siglo XX. En un entorno en donde la Constitución no logró desligarse de su ente creador y donde no tuvo más posibilidades de desarrollo que aquellas que provenían de la voluntad del grupo de poder mayoritario, la evolución de sus prescripciones por medio de la reforma no hizo sino reforzar el carácter unilateral de su surgimiento, situación que perduró mientras las condiciones políticas se mantuvieron sin variaciones considerables. La Constitución y su dinámica fueron patrimonio de la fuerza política que heredó la tarea de realizar los ideales de la Revolución.

No es de extrañar, entonces, que la reforma constitucional haya sido expresión de la voluntad política de un solo partido, y que cíclicamente se haya empleado con la finalidad de incorporar las pretensiones de los grupos de poder que periódicamente ejercían su liderazgo. La certeza del texto escrito, que en teoría debía dar estabilidad a sus postulados, se perdió desde el momento en que con facilidad se reunían las mayorías necesarias para modificar sus contenidos. El manejo subjetivo de la Constitución llegó a tal extremo que en cada periodo sexenal el presidente en turno no tuvo ninguna dificultad para incorporar al texto constitucional las bases de

su ideario político. Dentro de una circunstancia en la que primaba el “aprovechamiento político de la Constitución” como certeramente ha señalado Diego Valadés,³⁵ el texto no tuvo posibilidades de alcanzar su autonomía plena, careciendo de la autoridad para vincular a poderes públicos y ciudadanos. Su fuerza normativa cedió frente a la voluntad subsistente de su autor (constituyente), y frente a la de aquellos que se concebían como concretizadores de esa voluntad (los presidentes).

Es posible afirmar que la liberalización de la Constitución se produjo en 1988, momento en el cual el partido hegemónico dejó de tener la fuerza política necesaria para conducir el cambio constitucional.³⁶ Sin embargo, la plena autonomía de la Constitución se alcanzó solamente en el momento en que se produjo la alternancia política en la presidencia. El año 2000 representa, por tanto, el momento en el que la Constitución se desprende del vínculo que la tenía sometida a una sola visión política, permitiéndole, de forma paulatina, recobrar su fuerza normativa y desplegar de manera efectiva sus efectos jurídicos. No obstante, el proceso de liberalización y autonomización de la Constitución no hubiera sido posible sin el fortalecimiento de los mecanismos que en vía jurisdiccional permiten que la norma fundamental se imponga plenamente. En este sentido, la culminación de este proceso se apoyó en las trascendentales reformas de 1994 y 1996 que otorgaron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la calidad de garante e interprete último del texto constitucional.

El sistema de garantías con que cuenta hoy la Constitución es lo bastante eficiente como para mantener incontestada su supremacía. Lo paradójico del caso es que justo en el momento en que su calidad normativa comienza a desplegar sus primeros resultados, su capacidad de imponerse se ve afectada por el rechazo manifiesto a la forma como históricamente ha regulado las relaciones sociopolíticas, y a las inconsistencias con que se ha conducido el cambio constitucional. Si bien, la pérdida de la mayoría legislativa del partido hegemónico propició que la Constitución ganara en liberalización hizo que perdiera en homogeneidad y congruencia. A partir de 1988 las reformas constitucionales ya no representan nada más la institucionalización de la voluntad del jefe del

³⁵ Cfr. “El ciclo constitucional”, *El Universal*, 13 de septiembre de 2006.

³⁶ En las elecciones presidenciales de 1988 el PRI, por vez primera, no contó con el control de los dos tercios de la Cámara de Diputados y, consecuentemente, necesitaba de un aliado para conducir el cambio constitucional. Cfr. Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, 1995, pp. 110 y ss.

partido hegemónico; reflejan, ante todo y sobre todo, acuerdos coyunturales de los grupos de poder, con objetivos concretos y de realización inmediata basados en la necesidad del partido gobernante de recomponer las condiciones de ejercicio del poder, y en la posibilidad de que el avance logrado mediante ellas permitiese a la oposición su eventual arribo al ejercicio del poder. La reforma, sin embargo, no siguió una hoja de ruta preestablecida ni se apoyó en un modelo constitucional a proyectar hacia el futuro; en consecuencia, fueron cambios de circunstancia materializados bajo la ausencia de un programa constitucional de largo alcance.³⁷

Después de lo anterior, parece que la pregunta que necesariamente debemos hacer es: ¿puede la Constitución, ahora que se ha liberalizado y autonomizado, imponerse de manera efectiva a la realidad actual aun cuando gran parte de sus normas son fruto de valoraciones subjetivas de una fuerza histórica dominante?, ¿puede imponerse a pesar de que el modelo que hoy en día prefigura, más que un modelo querido socialmente es un modelo impuesto coyunturalmente? En síntesis, ¿puede hoy en día la Constitución imponerse normativamente cuando internamente se encuentra notoriamente debilitada por la fragmentación de sus condiciones de legitimidad y por la incertidumbre del modelo de Estado y de sociedad que pretende tangibilizar?

3. *Los perfiles de la decisión*

La respuesta que se dé a cada uno de los planteamientos realizados podrá coadyuvar a tomar una decisión razonada en torno a la “regeneración” del texto vigente a efecto de garantizar su continuidad histórica, o a favor de un acto de “generación” de un nuevo texto constitucional con el objeto de configurar un nuevo tipo de Estado y de sociedad. La decisión en torno a la “magnitud del cambio” estará condicionada por la voluntad de mantener el *status quo* o la exigencia de modificar el sistema de relaciones políticas y sociales. Sin embargo, existe un conjunto de perfiles de una importancia fundamental que deben acompañar a la decisión.

Independientemente del sentido de la decisión a favor de “regenerar” o de “generar” el pacto constitucional, lo que parece estar fuera de toda duda es que las fuerzas políticas deben optar por no apartarse de la actual

³⁷ En el mismo sentido, Cossío Díaz, José Ramón, “El texto constitucional y sus supuestos”, *Bosquejos constitucionales*, México, Porrúa, 2004, p. 21.

Constitución mexicana. En este sentido, lo verdaderamente prudente es apostar por un cambio “desde” y no “al margen” de la Constitución. Es ella la que deberá fijar la ruta del cambio de conformidad con la dirección que decida tomarse. No hacerlo y tratar de establecer una brecha al margen de la Constitución implicaría renunciar a los beneficios de un cambio controlado, con certeza y con garantía de que la estabilidad social no se vería trastocada. Zagrebelsky³⁸ ha señalado con propiedad que el cambio constitucional, llámese reforma o nueva Constitución, no tiene que partir necesariamente del derrumbamiento de la Constitución preexistente, es decir, de la situación de incertidumbre que ese desmoronamiento comporta. Nace, más bien, dentro de esa situación. El elemento que termina por auspiciar el cambio no es la disolución de la Constitución anterior sino la energía desplegada por las fuerzas políticas para situarse en posición de impulso de ese cambio y convertirse en generadoras del nuevo arreglo. Hemos dicho ya que la crisis político-institucional en la que nos encontramos inmersos puede transformarse en ese “aliciente del cambio”.

Un cambio desde la Constitución representa un cambio ordenado que facilita que el derecho de la Constitución genere las condiciones para que la constitución del derecho se realice sin el temor, la incertidumbre o los eventuales exabruptos que el renacer de un poder constituyente no sujeto a límites puede despertar. El cambio constitucional fundado en la participación directa del pueblo soberano es una de las máximas en que se funda toda democracia constitucional. No obstante, el ejercicio de la soberanía lleva aparejado un dilema que aqueja a todos los procesos de creación constituyente, ya que por un lado, todas las Constituciones democráticas necesitan fundarse en el sujeto soberano, pero por el otro, expresan siempre un temor a la existencia de un poder de esta naturaleza.³⁹

La Constitución mexicana es un ordenamiento que a pesar de haber estado sometido por largo tiempo a un cambio controlado, por su falta de autonomía respecto a sus creadores y concretizadores, no se quedó anclada en el pasado. Por esta circunstancia, bien puede apuntarse que ha sido un texto abierto al futuro en cuanto ha previsto las condiciones de su re-

³⁸ Zagrebelsky, Gustavo, “I paradossi della riforma costituzionale”, en Zagrebelsky, Gustavo *et al.* (coords.), *Il futuro della Costituzione*, Turín, Einaudi, 1996, p. 299.

³⁹ Acúdase a la aguda explicación de las condiciones de surgimiento y la problemática del poder constituyente en el clásico de Pedro de Vega, *La reforma constitucional y la problemática del Poder Constituyente*, Madrid, Tecnos, 1985, pp. 24 y ss.

formabilidad a través de procedimientos específicos (artículo 135 de la Constitución). El empleo de este mecanismo, en las circunstancias actuales de México, significa justamente que desde la Constitución se reconoce la posibilidad de concebir un espacio imaginario en donde las decisiones adoptadas permitan abarcar nuevos horizontes. Por lo mismo, el procedimiento de reforma, a través de un criterio interpretativo basado en la certeza del cambio, puede garantizar la renovación del texto actual o el tránsito de uno a otro texto. Existen muchos ejemplos de ordenamientos constitucionales que han surgido como consecuencia de un procedimiento establecido en el ordenamiento anterior y que en la realidad han desplegado sus efectos de forma autónoma, como nuevas Constituciones.⁴⁰

Con la Constitución como guía del cambio, la alternativa entre generación o regeneración constitucional pone sobre la mesa el dilema entre lo que es “deseable” y lo que es “posible”. Es decir, lo que puede concretarse a partir del sistema de fuerzas políticas imperante y lo que sería deseable que se concretara. No siempre estas dos alternativas han sido convergentes. La existencia de un “sentimiento de cambio” o de una “exigencia de cambio” no se traduce a menudo en un cambio real y efectivo como nuestra historia reciente parece demostrar.

A fin de no tomar una decisión errónea que propugne por un cambio profundo, de raíz, que produzca expectativas de largo alcance y que después se convierta en un esfuerzo destinado al fracaso; o bien que intente un cambio en determinadas parcelas de la organización constitucional y que después, por sus limitaciones, deje insatisfecha a la clase política nuevamente, es imperioso que como condición previa al cambio constitucional se sepa “lo que se quiere” y “lo que se puede”. Por consiguiente, antes de decidir en uno u otro sentido se requiere una definición clara de cuáles son las circunstancias que hacen necesaria una nueva Constitu-

⁴⁰ Véase Valadés, Diego, *Constitución y democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 34. La Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787, por ejemplo, nació del procedimiento de revisión de los artículos de la Confederación. La Constitución de Italia de 1948 utilizó la legitimidad del ordenamiento monárquico precedente. La Constitución de España de 1978 se promulgó en aplicación de la Ley de Reforma Política de 1976. La Constitución argentina de 1994 es, formalmente, una reforma integral a la Constitución de 1853. En México, la experiencia más reciente es la del estado de Veracruz puesto que utilizando el mecanismo de reforma constitucional se expidió, en los hechos, una nueva Constitución.

ción o una reforma. Si bien es cierto, toda sociedad tiene el derecho a darse o a modificar su Constitución, también lo es que no todo deseo de cambio tiene, debe o puede, materializarse en una reforma o en una ruptura con el régimen constitucional preexistente. En este sentido lo esencial consiste en definir la “naturaleza del cambio” que se quiere.

En la misma tesitura, resulta apremiante evaluar si existen las condiciones para realizar una completa regeneración constitucional o, para ir más allá, adentrarse en el más complejo camino de la generación de un nuevo texto constitucional. Esto supone valorar el “grado” y el “tipo” de “adhesiones al cambio” para constatar si la circunstancia política es propicia para llegar a un amplio acuerdo que renueve el pacto constitucional, o para advertir si esta condición no está dada y lo único que debe esperarse es la imposición unilateral de un proyecto constitucional por la fuerza política dominante o por el conjunto de fuerzas que logren confluir en el acuerdo político. En este contexto es importante advertir qué fuerzas estarían presentes en el acuerdo y cuáles se excluirían.⁴¹

Además de ello, previo al ejercicio de cambio debe esclarecerse el “sentido” de lo que se quiere o de lo que se puede. De este modo, la comprensión previa de lo que el texto vigente representa y de lo que subyace a ese texto como realidad constitucional es un referente indispensable para la toma de la decisión. La precomprensión del “texto” y del “contexto” constitucional debe aportar elementos de convicción para saber si el deseo de operar un cambio en la Constitución se da por la necesidad de afirmar lo que no dice o de reafirmar lo que impone; con el objeto de acotar lo que consiente o de ensanchar lo que prohíbe; por la exigencia de incorporar a los que excluye o de reafirmar a los que incluye; por la voluntad de incorporar nuevos ámbitos de regulación o por la urgencia de rediseñar los ya existentes; por la inexorabilidad de abrir su desarrollo a la discrecionalidad de los agentes políticos o de cerrar las puertas a determinados proyectos políticos.

Finalmente deben sopesarse los eventuales efectos y resultados producidos por la decisión adoptada, pues para nadie es desconocido que si se opta por la generación de un nuevo texto constitucional estaremos en

⁴¹ La importancia del esquema inclusión-exclusión es analizada por Serna de la Garza, José María, “El significado de la Constitución ante los procesos de transición democrática”, *El significado actual de la Constitución*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 546 y ss.

presencia de un cambio “fuerte, total y de fondo”, mientras que si nos quedamos con la regeneración de algunos sectores de la organización constitucional, el cambio podrá ser “débil, parcial y de forma”. Esta categorización es de suma importancia puesto que una reforma débil se queda en la superficie con la única intención de retocar y apuntalar ciertas partes del texto constitucional; puede incluso ser meramente técnica si tiene por objeto ajustar el lenguaje mediante el cual se expresan sus normas. Pero ni una ni otra reforma podrá presentarse como un cambio fuerte puesto que ninguna de ellas pretende modificar el esquema de fuerzas políticas que subyace al acuerdo constitucional.

La magnitud de la reforma genera, además, repercusiones “temporales” e “institucionales”. Una reforma débil es una reforma principalmente para el presente, para la coyuntura política; una reforma fuerte, en cambio, abarca el presente pero ofrece un cuadro de actuación válido para el futuro. En este contexto, la reflexión debe dirigirse a decidir si se pretende que el acuerdo agote sus posibilidades instantáneamente o si, por el contrario, se quiere que sus efectos perduren y se expandan hacia el futuro. En síntesis, si se quiere y se puede una Constitución para el presente, o un marco constitucional para presente y futuro. Igualmente, una reforma aprobada por uno o algunos de los actores políticos tenderá a ser una reforma débil en cuanto a su eficacia y resultados, y una que logre el acuerdo generalizado se pondrá, sin lugar a dudas, en una posición de fortaleza incontestable. Una y otra tendrán sus repercusiones temporales puesto que una reforma débil activará una nueva necesidad de cambio en un tiempo relativamente corto, mientras que una fuerte desactivará por un espacio considerable las necesidades de adecuación y el conflicto político.

IV. LO VERDADERAMENTE FUNDAMENTAL: EL ASPECTO FORMAL O EL SUSTANCIAL, LA VOLUNTAD POLÍTICA MAYORITARIA O EL CONSENSO CONSTITUCIONAL

Cuando Gustavo Zagrebelsky,⁴² en un opúsculo bastante conocido, comienza señalando que lo que es verdaderamente fundamental por el mero hecho de serlo no puede ser puesto sino que debe ser siempre pre-

⁴² Cfr. *El derecho dúctil...*, cit., nota 27, p. 9.

supuesto, nos está indicando que siempre hay una prelación en las cosas que deviene de su propia naturaleza. Una idea como la anterior puede ser perfectamente trasladada a una discusión sobre el futuro de la Constitución a efecto de ver qué es lo principal y qué lo accesorio, o al menos, qué es lo que debe priorizarse y que es lo que puede posponerse. Dentro de un estado de cosas como el que se vive actualmente en México, donde se debate el cambio o la permanencia de la Constitución, su sustitución o su reforma, la pregunta central que se debe formular es si el cambio constitucional debe priorizar el aspecto formal o el aspecto sustancial, el proceso de cambio o los contenidos a introducir con el cambio.

El proceso de democratización política consolidado en la última década del siglo pasado ha abierto una profunda discusión sobre las cuestiones sustanciales a cambiar de la Constitución. El debate evidencia que existen dos corrientes doctrinales bien definidas y consolidadas al respecto. La primera aboga por el tránsito hacia un nuevo orden constitucional.⁴³ La segunda señala la necesidad de una reforma a determinadas parcelas de la organización constitucional.⁴⁴

Los perfiles sustanciales del cambio han gozado de suficiente atención por parte de la doctrina, a pesar de que aún existen muchas cosas por debatir y esclarecer.⁴⁵ No podía ser de otra manera. Centrar el debate consti-

⁴³ En esta corriente se inscriben los posicionamientos de Cárdenas, Jaime, en sus obras *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994; y *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996; González Oropeza, Manuel, “Una nueva Constitución para México”, *El significado actual de la Constitución*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 312 y ss. Hernández, María del Pilar, “Legitimidad constitucional, nueva Constitución y otros tópicos”, *El significado actual de la Constitución*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 403 y ss. Muñoz Ledo, Porfirio, “Por una nueva Constitución para refundar la República”, *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, 2000, pp. 291 y ss.

⁴⁴ En esta corriente aparecen voces tan autorizadas como las de Fix-Zamudio, Héctor, “Hacia una nueva constitucionalidad. Necesidad de perfeccionar la reforma constitucional en el derecho mexicano. Las leyes orgánicas”, *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, 2000, pp. 191 y ss.; en el mismo colectivo véanse los trabajos de Carpizo, Jorge, “México: ¿Hacia una nueva Constitución?”, pp. 85 y ss.; Valadés, Diego, “México: renovación constitucional o retroceso institucional”, pp. 333 y ss. Igualmente, Carbonell, Miguel, *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 168 y ss.

⁴⁵ En general, Cossío Díaz, José Ramón, “¿Qué hacemos con la Constitución?”, *Bosques constitucionales*, México, Porrúa, 2004, pp. 9 y ss.

tucional en el agotamiento del esquema institucional recogido en la Constitución impone que se debata la necesidad de renovar dicho esquema. Sin embargo, la “exigencia del cambio” como posible salida a la crisis institucional que se vive en México parece sugerir un particular cuidado en el “método del cambio”, en función de que el cambio mismo lleva implícita la pretensión de que las fuerzas que hasta ahora han mantenido una actitud de deslealtad constitucional vuelvan al escenario institucional.

En este contexto, lo verdaderamente fundamental parece ser la forma como dicho cambio se habrá de tangibilizar y no los contenidos concretos que con dicho cambio se puedan introducir. Esta forma de ver las cosas puede parecer chocante para quien o quienes señalen que lo prioritario en el contexto actual es la parte sustancial que se vincula a los contenidos y las funciones que debe adquirir la Constitución. Nadie, incluidos nosotros, pone en duda lo valioso que resulta avanzar hacia la obtención de un documento modernizado que recoja la realidad política del presente, que dirija a los poderes públicos hacia la consecución de determinadas metas, que se alimente de los grandes avances mostrados por el derecho constitucional de otras latitudes y que se asiente en una sistematización debida y en una técnica jurídica correcta. Por el contrario, es ésta una aspiración que debemos alcanzar en el futuro inmediato.

No obstante, lo que parece innegable es que si el texto constitucional no es capaz de promulgarse mediante la participación y aceptación conjunta de los sectores representativos del entorno social, y legitimarse en determinados valores superiores compartidos por la sociedad en su conjunto, difícilmente podrá desactivar la crisis institucional del momento, a pesar de ser la mejor Constitución que se haya podido establecer. Bajo este razonamiento, las eventuales virtudes de un nuevo texto no implican desatender las vicisitudes de su génesis que, por propia naturaleza, son procedimentales. En consecuencia, es complicado aceptar un procedimiento cuyo origen esté viciado de parcialidad a pesar de que su contenido se torne aceptable. Hoy más que nunca el procedimiento es esencial a pesar de que sólo muestra una etapa en la vida de la Constitución como es la de su nacimiento o su cambio, aún sin tocar, por el momento, aquéllas otras de igual importancia relativas a la implantación y al afianzamiento del texto.

Hemos dicho en otra parte que lo más prudente es que el cambio constitucional, sea este una simple regeneración (reforma) o una auténtica generación constitucional (nueva Constitución), se produzca “a partir” de la Constitución. En este sentido, nuestras actuales circunstancias parecen

dotar al artículo 135 constitucional de una notable relevancia. El precepto instituye la rigidez constitucional como procedimiento agravado y complejo que refleja la supremacía de la Constitución y que permite proyectar una nítida diferencia entre el poder constituyente y los poderes constituidos.⁴⁶ Es, por lo mismo, uno de los mecanismos de autogarantía de la Constitución a efecto de que su capacidad normativa y su capacidad de cambio no queden al arbitrio del legislador ordinario.

El artículo 135 señala que la reforma de la Constitución deberá aprobarse por las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso de la Unión y por la mayoría de las legislaturas locales. De modo genérico puede decirse que el establecimiento de nuevas normas constitucionales se puede concretar a través de dos formas claramente determinadas: La primera consiste en la imposición de una “voluntad política mayoritaria” proveniente del o los partidos políticos que logren las mayorías requeridas en los distintos ámbitos de decisión (Congresos federal y locales). La segunda se asienta en un acuerdo generalizado que se afirma mediante el “consenso constitucional” de todas las fuerzas políticas. Ambas fórmulas pueden utilizarse, siendo perfectamente válidas en cuanto emanan del principio democrático que subyace a la Constitución.

Bajo este panorama, las posibilidades que se tienen delante son básicamente dos: un cambio constitucional impuesto mayoritariamente y un cambio consensuado. La vía que se decida abordar dependerá, sin lugar a dudas, de la capacidad del cambio para generar adhesiones. Las adhesiones, a su vez, dependerán de la magnitud del cambio, y de cómo las expectativas de las fuerzas políticas se vean reflejadas en él.

Ahora bien, ¿qué consecuencias pueden generarse en nuestro entorno con el empleo de las posibilidades esbozadas? Un cambio impuesto de forma mayoritaria es, ante todo, un cambio en términos democráticos. La decisión de mayoría se legitima en los principios de libertad e igualdad democrática y es, en la actualidad, una necesidad interna de cualquier democracia.⁴⁷ No obstante, el empleo de una mayoría calificada como soporte del cambio constitucional implica, en nuestro contexto, un déficit de legitimación que no coadyuvaría a resolver la problemática institucional que se tiene. El esta-

⁴⁶ Se remite a las agudas reflexiones de Vega, Pedro de, *La reforma constitucional...*, *cit.*, nota 39, pp. 79 y ss.

⁴⁷ Sobre la decisión mayoritaria y sus límites, *cfr.* Böckenförde, Ernest-Wolfgang, “La democracia como principio constitucional”, *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, pról. y trad. de R. Agapito Serrano, Madrid, Trotta, 2000, pp. 93 y ss.

blecimiento de decisiones constitucionales colectivamente vinculantes por la o las fuerzas que logran conformar la mayoría calificada lleva implícito un compromiso entre ellas. Empero, su concreción significa la falta de capacidad para superar la constante de nuestras reformas constitucionales, producto, hasta hace relativamente poco, de la voluntad política que dominaba en el plano político-electoral. Un cambio en estos términos, dentro del nivel de polarización que enfrentamos, supondría la sobreposición de una parte sobre las otras que se valoraría dentro de una relación de vencedores y vencidos nada propicio para salir de una crisis que no admite más exclusiones. La exclusión de una o algunas fuerzas políticas haría del cambio un instrumento para reforzar las posiciones de poder de la mayoría en detrimento de las minorías, sentando las bases para un eventual conflicto político futuro.

En el otro extremo, un cambio consensuado supone un aumento en la legitimación de las decisiones adoptadas. La base consensual del cambio constitucional representa en las actuales circunstancias la máxima garantía de inclusión de las pretensiones de los grupos políticos y sociales. Lógicamente no todas las pretensiones pueden hacerse ingresar al texto constitucional, sin embargo, una de las condiciones del compromiso es que todos sus actores estén dispuestos a sacrificar algunas de ellas. La exclusión de pretensiones particulares dentro de la negociación supone un buen aliciente para tangibilizar un acuerdo que trascienda los intereses de sus partes. El éxito del resultado depende de la medida en que los participantes vean reflejados sus intereses, convicciones e ideales en el acuerdo. Por lo anterior, el consenso expresado jurídicamente mediante la Constitución obtiene una validez tal que hace innecesario un voluntarismo político en permanente actividad. Un ejercicio contrario podría acarrear una fuerte inestabilidad ante el menor desacuerdo en torno a la estructura de poder establecida. Por tanto, una vez concretado, se desactiva la discusión sobre los fundamentos y la legitimidad del arreglo, y se centra la atención en el despliegue pleno de sus efectos normativos. Esto, a su vez, conduce a que el espacio de la disputa política quede aparcado y a que el ámbito de la fuerza vinculante del cambio constitucional ejerza sus potencialidades a fin de que todos los participantes del consenso acepten someterse sin restricciones a sus nuevas prescripciones, apaciguando así eventuales conflictos posteriores.⁴⁸

⁴⁸ Cfr. Grimm, Dieter, "Constitución", *Constitucionalismo y derechos fundamentales*, estudio preliminar de Antonio López Pina, Madrid, Trotta, 2006, pp. 31-33.

Conforme a lo anterior, todo parece indicar que con independencia de la decisión en favor de la activación del poder reformador o del poder constituyente, la vía más adecuada para concretar el cambio constitucional es la del compromiso y el consenso. En un entorno en donde la “exigencia del cambio” nace del desmoronamiento del proceso de integración política, el cambio mismo no puede sino implicar el máximo de agregación de las fuerzas políticas y sociales. La recomposición de la unidad política, la lealtad a la Constitución que está o la que viene, y al conjunto de sus instituciones, supone el mayor grado de implicación de parte de los actores políticos, supone un verdadero pacto constitucional.⁴⁹

Ahora bien, ¿cuáles son los perfiles que emanan del cambio constitucional consensual? En primer lugar, un cambio de esta naturaleza implica un superávit de legitimidad. Un consenso expresado por la sociedad o por sus legítimos representantes constata que la única fuente de legitimidad que podemos considerar válida es aquella que se sustenta en la voluntad o el consentimiento de todos aquellos que están sometidos al poder del Estado.

La Constitución nueva o renovada, de conformidad con lo expresado, debe legitimarse en la voluntad democrática del pueblo soberano y erigirse en función de un poder consensual. El elemento consensual o voluntarista no supone, como pudiera pensarse, una manifestación de la soberanía entendida en su acepción más extrema o jacobina en donde la sociedad reunida en asamblea se encuentra en capacidad de tomar las propias decisiones sobre su futuro inmediato. El elemento consensual dentro de los textos constitucionales contemporáneos ha modificado profundamente la idea o concepto de soberanía en la medida en que sus manifestaciones gozan ahora cauces muy bien delimitados por donde fluir exitosamente a efecto de no causar incertidumbre y desconfianza. Para nadie es extraño que la extraordinariedad que caracteriza al poder constituyente hace de su constitución un acontecimiento visto siempre con sigilo y preocupación, a pesar de que se sabe de su temporalidad e irrepetibilidad para evitar situaciones arbitrarias y descontroladas. Hoy en día, el replanteamiento de esta categoría impone que frente a su vertiente política, que es la que genera mayores suspicacias, se le reconozca una tras-

⁴⁹ Recientemente Diego Valadés ha afirmado que una posible salida a la crisis política e institucional que vivimos la puede ofrecer un autentico “pacto constitucional”. *Cfr.* “Nuevo pacto constitucional”, *El Universal*, 2 de agosto de 2006.

centamental vertiente jurídica que ofrece certeza allí donde todo parece ser incertidumbre.⁵⁰

El replanteamiento de la idea de soberanía permite que como categoría jurídica siga siendo útil y, consecuentemente, que la sociedad siga siendo titular de la soberanía.⁵¹ No obstante, ni la soberanía, el Estado o el ordenamiento jurídico mismo, pueden concebirse ya como expresión de una unidad política dada. Más bien, la unidad política debe entenderse como resultante del pacto entre los distintos agentes políticos y sociales. Lo que hoy se insiste en llamar genéricamente pueblo, nación o sociedad difícilmente pueden subsistir como conceptos a los que subyace una homogeneidad inmanente en sus componentes. Por ello, es necesario repensar radicalmente sus contenidos, puesto que cada vez es más evidente que cada uno expresa un conjunto de intereses organizados que se encuentran en relación de precario equilibrio y que fácilmente pueden entrar en conflicto. De ahí que la unidad política y social que ahora anhelamos debe ser una realidad a construir y no un elemento a presuponer.⁵²

La variación de sentido de las categorías anotadas conduce a subrayar que la Constitución democrática de México (reformada o generada) no puede ser producto de un autor único; la sociedad que pretende organizar es ya una sociedad plural; esto es, una sociedad compuesta por varios grupos sociales que dentro de un mismo contexto social se ven condicionados por discursos, valores y reglas de conducta que por un lado son diferentes, pero por el otro se muestran concurrentes. Por lo mismo, la norma fundamental no puede sino concebirse como un punto de gravitación obra y expresión de todos sus componentes. Representa, sintéticamente hablando, una garantía de estabilidad de la diferenciación social y política.⁵³

El consenso constitucional, a pesar de ser un aspecto instrumental de la reforma, debe tener en cuenta los aspectos sustanciales sobre los que ha de definirse. Puede, en este sentido, expresarse en unos “mínimos” y

⁵⁰ Cfr. Fioravanti, Maurizio, *Stato e Costituzione...*, cit., nota 26, pp. 228 y ss.

⁵¹ Acúdase a las interesantes reflexiones de Ferrajoli, Luigi, “La soberanía en el mundo moderno”, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 4a. ed., pról. de Perfecto Andrés Ibáñez, Madrid, Trotta, 2004, pp. 138 y ss.

⁵² Sobre el particular, Azzariti, Gaetano, *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello stato costituzionale*, Turín, G. Giappichelli, 2000, pp. 52 y ss.

⁵³ Acúdase a las reflexiones de Zolo, Danilo, *Il principato democratico. Per una teoria realistica della democrazia*, 2a. ed., Milán, Feltrinelli, 1996, pp. 142 y ss.

unos “máximos” que deben forzosamente asentarse en condiciones compartidas de legitimidad.

El consenso sobre los mínimos es plausible cuando existe un sistema político consolidado en donde la Constitución no tiene la función de establecer un proyecto predeterminado de vida en común, sino solamente la de realizar las condiciones de posibilidad de la misma. El consenso básico puede expresarse sobre la estructura de los órganos de poder, las formas de acceso a ellos, y particularmente, sobre las formas de producción de normas vinculantes colectivamente. Esta condición permite que sean los grupos políticos y sociales los que en base a su fuerza puedan imprimir al Estado una orientación determinada. La Constitución adquiere entonces la cualidad de marco y medida orientadora para la toma de las decisiones políticas pero sin imponer propiamente el contenido de las mismas. Representa una norma abierta al pluralismo.⁵⁴

El consenso sobre los máximos parte de las premisas contrarias. Supone que la Constitución sí establece un proyecto predeterminado de vida a promover y realizar. El consenso total se advierte en la adopción de valores constitucionales a los que deben conformar sus acciones todos los poderes públicos y privados. Como acuerdo generalizado y de gran calado, vincula solidariamente a todos en la obra dinámica de realización de los valores constitucionales. Supone, en consecuencia, la elección previa de una dirección específica para consumir dicha realización. Esta condición constriñe la libertad del legislador puesto que sus decisiones no pueden imponerse de forma discrecional. La Constitución no contiene sólo las premisas de la decisión política sino los contenidos mismos que la decisión habrá de respetar. Recupera por tanto su dimensión axiológica. La validez de las decisiones tomadas depende, en todo caso, de un juicio sobre su conformidad con la Constitución. Corresponde a los mecanismos de garantía constitucional corroborar la adecuación a la misma e imponer, donde sea procedente, la supremacía de la decisión constitucional frente a la legislativa.⁵⁵

El consenso ideal, desde la perspectiva planteada, es aquel que logra generar un equilibrio entre las virtudes de los máximos y la funcionalidad

⁵⁴ Estas ideas se basan en los planteamientos de Grimm y Zagrebelsky. *Cfr.*, respectivamente “Constitución”, *cit.*, nota 48, pp. 32 y 33, y *El derecho dúctil*, *cit.*, nota 27, pp. 12 y ss.

⁵⁵ Estas ideas se desarrollan sobre las agudas reflexiones de Fioravanti. *Cfr. Los derechos fundamentales...*, *cit.*, nota 25, pp. 127 y ss.

dad de los mínimos. De conformidad con lo anterior, el consenso debe establecer los valores y principios constitucionales a promover y realizar, en la medida en que son los elementos que propician la integración y la unidad política en un entorno de diversidad social manifiesta. A pesar de que esta condición orienta el sentido de las decisiones políticas, no las vacía de contenido. Los procedimientos para llegar a dichas decisiones propician que los órganos de representación puedan deliberar con total libertad y les confieran uno de los muchos significados que el marco constitucional puede válidamente consentir.

La doble vertiente axiológica y procedimental del consenso debe ser capaz de facilitar, dentro del respeto por los valores y principios que comprometen la unidad de la estructura social, la libre decisión de los ciudadanos respecto al tipo y al contenido de la dirección política bajo la cual desean ser gobernados. Para decirlo sintéticamente, el consenso debe ser lo suficientemente abierto a la evolución que el libre juego democrático determine, pero a la vez, lo suficientemente prescriptivo de frente al peligro siempre latente de disolución de la unidad política por parte de los factores del pluralismo que actúan como mecanismos de disgregación.

V. PALABRAS FINALES

La Constitución mexicana parece estar hoy rodeada de incertidumbre. No obstante, debemos confiar en que el actual derecho de la Constitución, a pesar de la tensión a la que se encuentra sometido, puede señalar los caminos apropiados para que con orden y certidumbre se pueda dar paso a un nuevo acto de constitución del derecho. Si esa constitución se realiza para actualizar nuestro modelo de organización política y convivencia social, o para reconstruirla desde la raíz, es una decisión que deberá valorarse en función de múltiples argumentos. Los que aquí se han presentado constituyen sólo algunos de ellos.

Con independencia del sentido de la decisión, no creo que existan elementos para alarmarnos por la forma y la profundidad del cambio constitucional. Al margen de su magnitud, ni existen motivos para derrumbar toda la arquitectura constitucional, ni existen tampoco elementos para que su eventual reedificación se erija a partir de la nada. Existe una continuidad histórica que por más que se quiera, no puede perderse. Por eso la Constitución del futuro no es la que nos vamos a dar el día de mañana.

Es la que ya nos hemos dado y que hoy, en calidad de patrimonio constitucional, representa un bagaje paradigmático sobre lo mejor de nuestra tradición independiente y liberal; es la que hoy tenemos como norma rectora y que simboliza lo fundamental de nuestro pasado revolucionario enmarcado en una rica tradición social; es también la que lleva formándose desde el último cuarto del siglo pasado y que hoy necesita reflejarse en una Constitución democrática que manifieste el pluralismo que subyace a nuestro presente y que coadyuve a confirmar los valores políticos que demuestran una vez más, la solidez de nuestra unidad como pueblo y sociedad.

La Constitución, por consiguiente, no puede concebirse como un acto puntual en el tiempo sino como el fruto de un emblemático proceso histórico. Por ello, un acto de generación o regeneración constitucional no podrá suponer nunca la pérdida del patrimonio constitucional adquirido. La Constitución mexicana cumple 90 años de vigencia este cinco de febrero, pero representa 183 años de continuidad histórica. A pesar de que las precedentes no se encuentran vigentes desde el punto de vista jurídico tienen todavía la función de conformar un patrimonio que debemos conservar en tanto es el resultado de las luchas del pueblo mexicano por alcanzar su libertad, su independencia y por concretizar sus anhelos de justicia social. De ahí que su permanencia como patrimonio de los mexicanos suponga un diálogo con nuestro pasado independiente y federal a casi dos siglos de distancia; un reencuentro con nuestra rica tradición liberal a más de 150 años, y la comunicación permanente con nuestras expectativas de igualdad y justicia social a nueve décadas de la gesta revolucionaria.

Si hoy somos capaces de hacernos cargo del futuro de la Constitución de modo responsable no debemos dudar que en adelante, será la propia Constitución la que se encargue de garantizar el futuro de nuestro orden social y de nuestra democracia.