

REFORMAS CONSTITUCIONALES Y CULTURA DE LA CONSTITUCIÓN EN MÉXICO. REFLEXIONES A PROPÓSITO DE LAS DEFORMACIONES Y DISFUNCIONES DE UN TEXTO CONSTITUCIONAL CASI CENTENARIO*

Héctor FIX-FIERRO**

SUMARIO: I. *Planteamiento*. II. *Diagnóstico mínimo*. III. *Hacia la reordenación, reducción y renovación del texto de la Constitución mexicana de 1917*. IV. *Constitución, cultura e identidad constitucionales*. V. *Reflexiones finales*.

I. PLANTEAMIENTO

El 5 de febrero de 2017, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cumplirá cien años de su promulgación.¹ Aunque ya lo es desde ahora,

* Texto de la comunicación presentada en el XI Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, celebrado en la ciudad de Tucumán, Argentina, los días 17 a 19 de septiembre de 2013, y aceptada para su presentación en la Comisión 1A: “Tres décadas de democracia en Iberoamérica. Reformas constitucionales”, dentro del tema *Problemas, novedades y desafíos del constitucionalismo iberoamericano*.

** Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México e investigador nacional.

¹ Esta Constitución fue promulgada como “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857”. En efecto, aunque la Constitución de 1917 se aprobó como una reforma a la Constitución precedente de 1857, cuyo texto (ya de por sí profusamente modificado hasta 1912), tomó como base, no se siguió el procedimiento previsto por ésta para la reforma constitucional. El golpe de Estado de Victoriano Huerta en febrero de 1913 había roto definitivamente el orden constitucional, a lo que siguió un periodo de lucha armada. Venustiano Carranza, jefe de la fracción triunfante, el llamado Ejército Constitucionalista, convocó a un Congreso Constituyente, el cual se reunió en la ciudad de Querétaro entre diciembre de 1916 y enero de 1917, para incorporar en el texto de la Constitución de 1857 las reformas que Carranza consideraba necesarias, entre ellas, el fortalecimiento de la presidencia frente al Congreso. Como bien se sabe, el Congreso Con-

ese aniversario simbólico subrayará su condición de ser una de las constituciones más longevas del planeta, apenas superada en duración por la Constitución Federal de los Estados Unidos (1787) y algunas pocas más, pues la gran mayoría de las constituciones vigentes al momento actual, incluyendo a casi todas las iberoamericanas, son posteriores a la Segunda Guerra Mundial (1945) y al fin de la Guerra Fría (1989).

Aunque conserva los lineamientos esenciales del orden constitucional establecido en 1917, la Constitución mexicana se distingue profundamente del texto constitucional aprobado entonces. Cerca de 600 cambios, entre reformas y adiciones,² han alterado sustancialmente su contenido. Además de plasmar el ideario y los proyectos de los gobernantes en turno, los cambios han contribuido a actualizar y modernizar el texto constitucional, incorporando nuevos derechos y nuevas instituciones, y reequilibrando las relaciones de poder anteriormente sometidas a la hegemonía indiscutida del presidente de la República. En particular, la mayoría de las reformas y adiciones son consecuencia de la llamada “transición democrática”, es decir, del proceso de cambio político iniciado a fines de los años setenta e intensificado a partir de los noventa, por el cual México transitó paulatinamente hacia una democracia electoral que se encuentra en trance de consolidación.

Sin embargo, los constantes cambios a la Constitución han tenido por resultado un texto cada vez extenso, desordenado, disfuncional e incluso deformado. El Constituyente de 1916-1917 aprobó un texto que ya era bastante más extenso que el original de 1857, con un total aproximado de más de 22 mil palabras. Al momento de redactar estas líneas (julio de 2013), el texto de la Constitución mexicana se aproxima a las 60 mil palabras de extensión, es decir, casi tres veces la de 1917. Si bien en algún momento se pensó que el ritmo de las reformas constitucionales podría disminuir con la nueva pluralidad política —pues al impedirse que tenga más del 60 por ciento de la representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, no es posible que un solo partido político apruebe las reformas a la Constitución, como sucedía anteriormente (dejamos de lado, por lo pronto, la cuestión de su

stituyente introdujo algunos cambios de mayor alcance que los propuestos por Carranza, como las llamadas “garantías sociales” a favor de campesinos y trabajadores, así como la proclamación del dominio directo de la Nación sobre todos los recursos del subsuelo.

² Se contabiliza como *un* solo cambio las modificaciones a *un* artículo constitucional contenidas en *un* decreto de reforma al texto constitucional, incluyendo los artículos transitorios. Es el mismo modo de cálculo que utiliza la página Web de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. <<http://www.diputados.gob.mx>>. Hasta el día de hoy, la Constitución de 1917 ha sido reformada mediante 209 decretos.

aprobación por la mayoría de las 31 legislaturas de los estados)–, lo cierto es que ese ritmo se ha intensificado en los últimos años. Y lo que es peor, casi cada reforma ha incrementado desproporcionadamente la longitud del texto constitucional, incluyendo detalles propiamente reglamentarios, como el número de minutos de tiempo de emisión, al día, a que tienen derecho los partidos políticos y sus candidatos en los medios de comunicación electrónicos, esto es, en radio y televisión (artículo 41; véase *infra*).

El periodo de gobierno del presidente Felipe Calderón (2006-2012) ha sido, hasta ahora, el más prolífico en este sentido: 36 decretos de reforma y 110 artículos reformados durante su sexenio, lo que equivale aproximadamente al 20 por ciento de todas las reformas aprobadas desde 1921.³ El gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, quien tomó posesión de su cargo el 1° de diciembre de 2012, ya ha promovido tres decretos de reforma constitucional (publicados los días 26 de febrero y 5 y 11 de junio de 2013), destacan particularmente la llamada “reforma educativa”, que constitucionaliza la carrera magisterial y crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, así como el nuevo organismo constitucional autónomo denominado Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (artículo 3°); y la reforma en materia de competencia económica y telecomunicaciones (artículo 28), la que reconfigura como organismos constitucionales autónomos a la Comisión Federal de Competencia Económica y a la Comisión Federal de Telecomunicaciones; esta última se transforma en el nuevo Instituto Federal de Telecomunicaciones. La tercera reforma también introduce cambios en los artículos 25 y 26 de la Constitución, relativos a la planeación y la organización económica nacionales. Las tres reformas citadas agregan aproximadamente 3 mil 200 palabras más al texto constitucional. Una reforma más, cuyo proceso legislativo se inició en el anterior periodo de gobierno (publicada el 19 de julio de 2013) se refiere a la libertad religiosa (artículo 24), pero algunos cambios más se anuncian en el panorama nacional, como la que pretende otorgar autonomía constitucional al actual Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, ya aprobada por el Senado de la República.

Como puede verse, el concepto de “Constitución rígida” no es sustancialmente aplicable al caso de México, por la facilidad y la rapidez con las que se reforma el texto constitucional. Existen, en cambio, varias leyes ordi-

³ Cabe agregar que en los tiempos del presidencialismo, la mayoría de las iniciativas de reforma constitucional provenían de la Presidencia de la República, y no hay duda de que entonces no se aprobaba ninguna reforma constitucional que no contara con el consentimiento presidencial. En la actualidad, si bien el presidente ya no es el único iniciador del procedimiento de reforma constitucional, sí sigue siendo un actor principal en este sentido.

narias que son más rígidas que la Constitución, pues no han sufrido ninguna reforma desde su entrada en vigor, como es el caso de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México (1945).

En razón de lo anterior pero también con motivo de la evolución política del país, se debate en México, desde hace varios años, la necesidad de promulgar una nueva Constitución. Desde fines de los años noventa se dio un intenso debate entre los constitucionalistas mexicanos, algunos de los cuales se pronunciaron a favor de expedir una nueva Constitución, mientras que otros argumentaron que no existían las condiciones que permitieran o justificaran la convocatoria a un Congreso Constituyente. Ambos grupos están de acuerdo en que el cambio político en México ha propiciado el reavivamiento de las funciones normativas de la Constitución, de modo que puede hablarse, al menos, de una “nueva constitucionalidad”,⁴ e igualmente suscriben la idea de que la Constitución vigente todavía no ha incorporado todos los cambios que serían necesarios y deseables. Pero tanto para quienes se oponen a una nueva Constitución como para quienes están a favor de ella, se suscita, aunque con intensidad diferente, el problema de la dinámica desbocada de la reforma constitucional.

La presente comunicación se propone, primero, elaborar un diagnóstico mínimo de la reforma al texto de la Constitución mexicana, subrayando algunas de las disfunciones y las distorsiones que este procedimiento ha provocado hasta la fecha. En segundo lugar, al descartar la conveniencia o la viabilidad de un proceso constituyente, examina una alternativa distinta a la aprobación de una nueva Constitución: la reordenación y reducción del texto actual.⁵ En tercer término, pretende situar esta problemática en el marco teórico y conceptual de la llamada “cultura constitucional”, es decir, el conjunto de percepciones, actitudes y opiniones sociales que se refieren al significado, funciones e importancia de la Constitución en la sociedad.

⁴ Véanse los diversos ensayos reunidos en el volumen *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, 1999.

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

Ello es así, porque el objetivo último de este ensayo no es el de insistir en los aspectos particulares y casi patológicos que ha asumido la reforma constitucional en México, sino hacer una aportación al debate de los constitucionalistas mexicanos sobre la Constitución de 1917 a cuatro años de la celebración de su centenario, pero también a los debates actuales de los constitucionalistas iberoamericanos en relación con temas como los “nuevos modelos de Constitución”, la “identidad” y la “cultura” constitucionales.⁶ Para ello hay que preguntarse al menos —pues quizá no hay todavía una respuesta—: ¿cuál es la función de un texto constitucional en relación con la identidad y la cultura constitucionales? Podemos suponer que el texto no es irrelevante en tal sentido, pero resulta necesario precisar los sentidos en los que no lo es. Ello se aborda en el cuarto apartado de este trabajo, el cual se apoya en los resultados de una encuesta de cultura constitucional aplicada en México y en otros países latinoamericanos. Cierra el trabajo un breve apartado de reflexiones finales.

II. DIAGNÓSTICO MÍNIMO

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

⁶ Véase, por ejemplo, Serna de la Garza, José María (coord.), *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina. Tendencias y perspectivas*, México, UNAM, 2009. Véase también “¿Dos modelos de democracia?” de Pedro Salazar Ugarte, en *Política y derecho. Derechos y garantías. Cinco ensayos latinoamericanos*, México, Fontamara, 2013, pp. 25-49.

⁷ Existen varios trabajos importantes sobre la problemática de la reforma constitucional en México. Aquí citamos algunos de ellos: Valadés, Diego, *La Constitución reformada*, México, UNAM, 1987 (el ensayo principal que da título al libro plantea una clasificación de las reformas en cinco tipos: innovadoras; actualizadoras del texto; actualizadoras de una institución; explicativas, y correctivas; pp. 21 y siguientes); Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 1994 (2ª ed. 2005); Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, México, UNAM, 1998 (con varias reimpressiones); Rives Sánchez, Roberto, *La reforma constitucional en México*, México, UNAM, 2010; Pino Muñoz, Jacinto Héctor, *Prolegómenos a la teoría y a la reforma constitucional*, México, UNAM, 2010.

1. *Las reformas constitucionales 1921-2013*

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

TABLA 1
REFORMAS CONSTITUCIONALES POR PERIODO DE GOBIERNO
(1920-JULIO DE 2013)

<i>Periodo</i>	<i>Número reformas</i>	<i>Porcentaje (%)</i>
1920-1924	8	1.4
1924-1928	18	3.2
1928-1934	28	5.0
1934-1940	15	2.7
1940-1946	18	3.2
1946-1952	20	3.5
1952-1958	2	0.3
1958-1964	11	1.9
1964-1970	19	3.4
1970-1976	40	7.1
1976-1982	34	6.0
1982-1988	66	11.7
1988-1994	55	9.7
1994-2000	77	13.6
2000-2006	31	5.5
2006-2012	110	19.5
2012-julio 2013	13	2.3
<i>Total</i>	<i>565</i>	<i>100.0</i>

FUENTE: Cálculo propio con datos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión: <<http://www.diputados.gob.mx>>.

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

⁸ Para un análisis cuantitativo reciente y más completo de la dinámica constitucional, véase Casar, María Amparo, “El fetichismo constitucional”, *Nexus*, México, febrero de 2013 (hay versión en línea). Cabe agregar que a pesar de la frecuente reforma al texto constitucional, subsisten 27 artículos (de un total de 136) de la Constitución de 1917 que no han sido modificados. En cambio, el artículo 73, relativo a las materias sobre las que puede legislar el Congreso de la Unión, ha sido reformado y adicionado en 67 ocasiones.

Como puede observarse fácilmente, el ritmo de las reformas se acelera considerablemente en los últimos periodos de gobierno. Pero las reformas no sólo han sido extraordinarias en sentido cuantitativo, sino también cualitativo. En este sentido, el parteaguas lo podemos situar en el año de 1982, pues en esa fecha se inicia un proceso de reformas, que dura hasta nuestros días, en el que hay una renovación importante de las instituciones existentes y la creación de otras muchas.

Sin embargo, los cambios constitucionales de las últimas tres décadas no han sido sólo cuantitativos, sino cualitativos. En términos generales, han apuntado al fortalecimiento de los poderes legislativo y judicial frente al poder ejecutivo federal, de los derechos de los ciudadanos y de los medios para su defensa, así como de los mecanismos de rendición de cuentas del gobierno y de responsabilidad de los servidores públicos, aunque de manera todavía insuficiente e incompleta.⁹ En lo particular, la Constitución se ha reformado de manera importante en las siguientes materias:

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

En el marco de estas reformas se han introducido nuevas instituciones y se han reformado de manera profunda las existentes:¹⁰

- Creación de los “organismos constitucionales autónomos”, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (1992-1999), el Banco de México (1993), el Instituto Federal Electoral (1996-2007), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2005), el Instituto Nacional de para la Evaluación de la Educación, la Comisión Fe-

⁹ Véase un panorama en Carpizo, Jorge, Héctor Fix-Fierro, José de Jesús Orozco Henríquez y José María Serna de la Garza, *Evolución de la organización político-constitucional de México, 1975-2010*, México, UNAM, 2012.

¹⁰ Los números entre paréntesis señalan el año de creación o de reforma.

deral de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (2013).

- Nueva composición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y ampliación y especialización de sus facultades de control constitucional (1987-1994-1996-1999).
- Creación del Consejo de la Judicatura Federal como órgano de gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación (1995-1999).
- Creación de la Auditoría Superior de la Federación como órgano de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión con autonomía técnica para la fiscalización y evaluación del desempeño de las autoridades públicas (1999-2009).
- Creación de la jurisdicción electoral federal (1987-1990-1993-1996-2007).
- Creación de los tribunales agrarios (1992).
- Creación de una jurisdicción especializada para menores (2005).
- Reconocimiento constitucional de los organismos de transparencia y acceso a la información pública gubernamental (2007).

Como puede observarse, los cambios han sido de gran alcance, y ello ha dado una nueva dinámica al orden constitucional en su conjunto,¹¹ pues muchas de estas modificaciones han tenido también efectos directos e indirectos sobre los órdenes jurídicos de estados y municipios. Más aún, después de 1982 se modificaron también algunos de los principios supuestamente “intocables” de la Revolución Mexicana incorporados en la Constitución (educación, relaciones entre el Estado y las iglesias, reforma agraria y propiedad de la tierra). Podría decirse incluso que un diseño institucional “nuevo”, más complejo y moderno, se introdujo y se superpuso sobre el modelo institucional que se construyó en las décadas posteriores a la Revolución. Al menos en algunos aspectos, ambos diseños institucionales siguen coexistiendo dentro de la misma Constitución.¹²

El ejemplo particular de las reformas al artículo 41 constitucional puede ilustrar de qué manera, al mismo tiempo que se va perfeccionando la regu-

¹¹ Véanse los trabajos reunidos en el volumen intitulado *Hacia una nueva constitucionalidad*, cit., *supra* nota 4.

¹² Véase Díaz y Díaz, Martín, “La transición constitucional (notas sobre las condiciones de reemplazo)”, en *Hacia una nueva constitucionalidad*, cit. *supra* nota 4, pp. 167-190; Caballero Juárez, José Antonio y María del Refugio González, “El proceso de formación del Estado de derecho en México. Los modelos de Estado en la Constitución de 1917”, en Serna de la Garza, José María y José Antonio Caballero Juárez (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM, 2002, pp. 47-93.

lación de los procesos electorales, se va haciendo cada vez más complejo y extenso el texto constitucional hasta un punto que puede considerarse excesivo si no disfuncional.

En su texto original, el artículo 41 disponía lo siguiente:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal (63 palabras).

La primera reforma a este artículo se realizó en 1977, en el marco de la llamada Reforma Política de ese año, para elevar a rango constitucional la figura de los partidos políticos nacionales, dándoles algunas garantías para sus actividades políticas. La segunda reforma, del año de 1990, motivada directamente por las controversias e impugnaciones que generó la elección presidencial de 1988, incorporó seis párrafos más al artículo para crear el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral Federal (TFE), aunque ninguno de ambos organismos se menciona con tal nombre. La tercera reforma, de 1993, amplió considerablemente la reglamentación sobre el TFE, entre otros cambios. La cuarta reforma, de abril de 1994 (posterior en unos meses al alzamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas y previa, también por unos meses, a las elecciones federales de agosto de ese año), amplió la autonomía del IFE y cambió la composición de su órgano superior de dirección. La quinta reforma, de 1996, amplió de manera importante el texto, dando una reglamentación más completa y sistemática a los principios del sistema electoral (partidos políticos, incluyendo reglas amplias y detalladas sobre su financiamiento y el acceso a los medios de comunicación; la composición y atribuciones del IFE; las bases del sistema de medios de impugnación en materia electoral, mientras que la reglamentación del nuevo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación pasó al artículo 99). Finalmente, la sexta reforma, de 2007, dio una redacción casi totalmente nueva al texto, precisando inclusive el número de minutos de propaganda electoral a que tienen derecho los partidos políticos y sus candidatos en los medios de comunicación electrónica (radio y televisión) por día y por estación, dentro de los tiempos de emisión gratuitos que corresponden al Estado. En total, las seis reformas reseñadas agregaron a las 63 palabras originales del texto 2 mil 811 palabras más (es decir, la extensión se multiplicó casi por un factor de cincuenta), y no es imposible que el artículo vuelva a ser reformado y ampliado en los próximos meses.

2. *Deformaciones y disfunciones del texto constitucional*

En este apartado mencionaremos, sin ningún afán sistemático, algunos de los defectos que el continuo proceso de reforma ha introducido en el texto constitucional. En primer lugar, las reformas han provocado un notable desorden y falta de técnica en los temas regulados en los diversos artículos constitucionales. Las deficiencias técnicas se reflejan también en la presencia de disposiciones duplicadas; por ejemplo, entre los requisitos para ocupar diversos cargos públicos se reitera el de no ser ministro de algún culto religioso, cuando el texto del artículo 130 ya establece, de modo general, que los ministros de los cultos religiosos no pueden ocupar cargos públicos, a menos que se retiren de su ministerio con una anticipación de al menos cinco años. Es claro que bastaría la norma general del artículo 130 y el conocimiento sistemático del texto constitucional para resolver esta cuestión, si bien la reiteración del requisito en otras disposiciones podría justificarse por razones de tipo histórico.

Otro problema que se genera por las modificaciones constantes al texto es el uso inconsistente de la terminología, así como la combinación de términos anticuados con una terminología moderna. Así, por ejemplo, el nuevo texto del artículo 1º incorpora los derechos humanos de fuente internacional en el ordenamiento constitucional, así como los principios “*pro persona*” y de “interpretación conforme”, poniendo a la Constitución de 1917 a la vanguardia en esta materia. Pero ello contrasta con la mayoría de los derechos consagrados en el Título Primero, cuya regulación sigue utilizando una terminología arcaica, procedente del siglo XIX. Como ejemplo conspicuo puede citarse el artículo 11, que se refiere a las limitaciones a la libertad de tránsito que puede imponerse a los “extranjeros perniciosos residentes en el país”, terminología comprensible en el ambiente nacionalista de 1917, pero inaceptable en la actualidad.

Un defecto notorio más en el texto constitucional es la inconsistencia, por exceso o por defecto, en la regulación de las instituciones, incluso de naturaleza semejante. Podemos encontrar diferencias de extensión y profundidad en la regulación de los llamados organismos constitucionales autónomos, pero también en la de las distintas ramas jurisdiccionales. Mientras que la composición, competencias y funciones del Tribunal Electoral ocupan todo un artículo (el artículo 99), cuya extensión supera las mil palabras, la reglamentación de la justicia laboral o la militar abarca sólo unas cuantas líneas. Esto es reflejo de los distintos momentos en que se introdujeron las disposiciones respectivas: las juntas de conciliación y arbitraje son una

creación del Constituyente de 1917; la disposición relativa a los tribunales militares no ha sido modificada desde entonces.

Sin duda, la dinámica de la reforma constitucional en México plantea serios desafíos al conocimiento del texto constitucional por parte de los especialistas, ya no digamos de la población en general. Si se me permite una comparación literaria, la Constitución mexicana se asemeja al “libro de arena” del cuento de Jorge Luis Borges: un libro infinito que no tiene principio ni fin, y que cada vez que se abre, tiene sorpresas y revelaciones para el lector.¹³

Pero el problema no es académico, pues los tribunales mexicanos –y a la cabeza de ellos la Suprema Corte de Justicia de la Nación– tienen que lidiar día a día con los desafíos que suscita la interpretación de un texto constitucional cada vez más disfuncional y deformado. Claro está que las resoluciones sólo pueden solucionar las controversias planteadas y no es de esperarse que hagan observaciones (*obiter dicta*) sobre las dificultades de interpretación de la Constitución.¹⁴ Los problemas apuntados quizá se agudicen ahora que, conforme a la reforma del artículo 1º de la Constitución de 2011, la doctrina del “control de convencionalidad” de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y la nueva postura de la Suprema Corte mexicana sobre el control difuso de constitucionalidad, todos los jueces del país se inicien en el ejercicio de la interpretación constitucional en combinación con la aplicación de los derechos humanos de fuente internacional.

III. HACIA LA REORDENACIÓN, REDUCCIÓN Y RENOVACIÓN DEL TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917

Como se señaló, desde fines de los años noventa los constitucionalistas mexicanos discutieron ampliamente la propuesta de aprobación de una nueva Constitución, con argumentos relevantes por ambos lados de la cuestión. Entre quienes suscriben esta propuesta, se argumenta esencialmente que solamente una nueva Constitución, producto del acuerdo de las fuerzas políticas, puede consumir la transición democrática y establecer una nueva institucionalidad.

¹³ “El libro de arena”, en Borges, Jorge Luis, *Obras completas. 1975-1985*, México, Emecé Mexicana, 1989, pp. 68-71. El narrador del cuento adquiere el libro con entusiasmo, pero más tarde se da cuenta de que en realidad es monstruoso, por lo que decide “perderlo” en uno de los “húmedos anaqueles” de la Biblioteca Nacional en Buenos Aires.

¹⁴ Una búsqueda de tesis de jurisprudencia y tesis aisladas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, posteriores a 1995, sobre la interpretación de la Constitución, no encontró señalamientos en el sentido apuntado; si acaso, la Corte ha tenido que resolver problemas de temporalidad en la aplicación de algunas de las reformas constitucionales recientes.

Señalan que los defectos históricos, políticos e institucionales de la Constitución vigente no son superables mediante el expediente de la reforma constitucional parcial, sino que es preciso elaborar una Constitución diferente.¹⁵

Desde la visión contraria, constitucionalistas distinguidos como Jorge Carpizo argumentan que una nueva Constitución solamente tiene sentido cuando hay una ruptura o un gran acuerdo político, circunstancias que no se han dado ni son probables en México. Señalan también que no hay ningún problema del orden constitucional que no se pueda resolver mediante una reforma —opinión en la que concurre Diego Valadés— y que, en todo caso, la cuestión central es de cumplimiento y eficacia de las normas constitucionales, no tanto de su contenido o diseño.¹⁶ Vale la pena citar los argumentos centrales de Valadés, expresados ya en 1998: “Una nueva Constitución implicaría revisar los consensos esenciales, sobre los que no hay discrepancias, pero que una vez reinscritos en la agenda del debate, volverían a encender ánimos ya apaciguados...”¹⁷

Si los consensos básicos (régimen republicano y no monárquico, federal y no unitario, representativo y no de democracia directa) no están a discusión, “un nuevo constituyente no tiene propósito”.¹⁸

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

Es en los consensos operacionales donde se centra la discusión y es en este ámbito donde se requiere de un gran esfuerzo innovador...¹⁹

¹⁵ Entre los académicos que han defendido esta postura de manera insistente desde hace varios años se encuentra Jaime Cárdenas Gracia. Véase *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, 2ª ed., México, UNAM, 2012, obra publicada originalmente en 1996 que propone también el mecanismo mediante el cual podría llegarse a una Asamblea Constituyente con base en las disposiciones actualmente vigentes (pp. LXXXVI y siguientes).

¹⁶ Véase, por ejemplo, Carpizo, Jorge, “México: ¿hacia una nueva Constitución?”, en *Hacia una nueva constitucionalidad*, cit., *supra* nota 4, pp. 85-104 (especialmente 100 y siguientes).

¹⁷ Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, 1998, p. 409.

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ *Ibidem*, p. 410.

Por mi parte, yo tampoco considero que haya condiciones para un congreso constituyente, porque la lógica de las reformas en México, desde hace más de treinta años, ha sido la de realización de cambios parciales y puntuales, al calor de los consensos particulares que van forjando las fuerzas políticas. Ello induce a pensar que no existe un consenso básico suficiente que permita abrir o reabrir muchos de los temas constitucionales a un debate constituyente, por lo que dichas fuerzas preferirán los cambios particulares en lugar de la revisión global del texto constitucional. Aunque pudiera pensarse en una asamblea electa con el único propósito de revisar integralmente el *texto* constitucional, con un mandato limitado y definido (como ocurrió en Argentina en 1994), no hay garantía de que tal asamblea se circunscribiera a ese mandato.²⁰

Pero aún si se lograra el consenso a favor de una nueva Constitución, probablemente no se corregiría la tendencia a los cambios continuos en el texto constitucional, a menos que se introdujera un nuevo procedimiento de reforma que garantizara alguna rigidez o permanencia de las nuevas disposiciones constitucionales.

Estando así las cosas, existe una estrategia que permitiría revisar el texto constitucional, corrigiendo sus defectos y disfunciones, al mismo tiempo que es posible introducir nuevos mecanismos y dinámicas en la reforma constitucional. Dicha estrategia consistiría en la *reordenación*, primero, y la *reducción*, después, del texto constitucional, en combinación con las llamadas *leyes orgánicas constitucionales*, que son leyes que exigen un quórum de votación especial y que tienen por propósito desarrollar los preceptos constitucionales, evitando que éstos asuman un carácter reglamentario.

No se trata de una propuesta nueva. Como vimos arriba, Diego Valadés ha sugerido, desde hace tiempo, una refundición del texto constitucional, para restaurar la unidad de técnica y estilo que ha perdido.²¹ En este sentido, Héctor Fix-Zamudio y otros autores han insistido también en la importancia de introducir en nuestro ordenamiento las leyes orgánicas constitucionales como leyes de desarrollo de los preceptos constitucionales, a fin de modificar las tendencias reglamentarias actuales en el proceso de enmienda al tex-

²⁰ Jaime Cárdenas propone una estrategia similar para la aprobación de una nueva Constitución: la reforma del artículo 135 de la Constitución de 1917 (relativo al procedimiento de reforma constitucional), junto con una ley de consulta que contuviera ya un proyecto de Constitución elaborado de manera plural, para ser discutido, como tarea exclusiva, por la Asamblea Constituyente. Véase *Una Constitución para la democracia*, cit., *supra* nota 14.

²¹ En 1998, Valadés no consideraba que esto fuera indispensable, pues también escondía riesgos y peligros. Quince años después sí lo es.

to constitucional.²² Y en tiempos recientes se discute con mayor intensidad algunas propuestas particulares para crear una Constitución breve que establezca los principios y lineamientos fundamentales del Estado mexicano, dejando a una o varias leyes constitucionales el desarrollo reglamentario y técnico de las instituciones constitucionales.²³

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

Resulta imprescindible que el texto que sea producto del ejercicio de revisión se reconozca como *sustancialmente idéntico*, en contenido y redacción (aunque no en extensión), a la Constitución vigente, para lo cual es indispensable respetar el número total de artículos y la distribución general de materias en la Constitución de 1917. Ello requeriría, por ejemplo, mantener la ubicación de algunos artículos emblemáticos, como el 3° (educación), el 27 (recursos naturales y propiedad agraria), el 103 y 107 (juicio de amparo) y el 123 (derechos de los trabajadores), a pesar de que ello fuera en contra de una reordenación estrictamente técnica. Por supuesto, esta revisión no impediría corregir algunos defectos evidentes de redacción y técnica del texto actual. Una revisión más ambiciosa, aunque sujeta a ciertas condiciones políticas, aprovecharía la oportunidad para hacer algunos ajustes de mayor alcance en el texto constitucional, pero de momento nuestra propuesta deja fuera tal opción.

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

²² Fix-Zamudio, Héctor, “Hacia una nueva constitucionalidad. Necesidad de perfeccionar la reforma constitucional en el derecho mexicano. Las leyes orgánicas”, en *Hacia una nueva constitucionalidad*, cit, *supra* nota 4, pp. 191-228. Este autor recuerda que esta misma propuesta ya la había hecho Mariano Otero, con un propósito similar, en el contexto de la llamada Acta de Reformas, que restauró la Constitución Federal de 1824 e introdujo por primera vez el juicio de amparo a nivel nacional, por influjo del propio Otero. Fix-Zamudio hace también referencia a la existencia de estos ordenamientos en Francia, España y varios países latinoamericanos, y si bien se pronuncia por su introducción en el derecho mexicano, no define la manera específica en que esto podría hacerse. Un estudio más amplio y acabado es el de Sepúlveda, Ricardo, *Las leyes orgánicas constitucionales*, México, UNAM-Porrúa, 2006, con prólogo de Fix-Zamudio.

²³ Véase Pino Muñoz, *op. cit.*, *supra* nota 7, pp. 266 y siguientes. Resulta significativo que este autor vincule su propuesta de una Constitución breve, limitada a las bases del ordenamiento constitucional, a la posibilidad de su conocimiento, divulgación y respeto por parte de los habitantes de la República (p. 268).

- *Primero.* Reordenar los párrafos que integren el texto vigente de una materia constitucional que tenga unidad conceptual, institucional o competencial (por ejemplo, los derechos fundamentales, la regulación del régimen económico, el Poder Judicial), distribuyéndolo en artículos que tengan mayor coherencia temática y una extensión más uniforme.
- *Segundo.* Corregir los errores más evidentes de redacción y técnica legislativa, pero evitando introducir cambios que requerirían algún tipo de debate constitucional.
- *Tercero.* Determinar qué partes del texto constitucional tienen carácter reglamentario, a fin de que sólo queden en el texto constitucional sus lineamientos esencial y su reglamentación específica se reenvíe a una ley de desarrollo constitucional.
- *Cuarto.* Reintegrar las diversas partes del texto constitucional reordenado y reducido, lo cual exigirá una adecuación final del texto constitucional en su conjunto.

Estos pasos deben ir acompañados necesariamente de notas y explicaciones de cuáles han sido los cambios intentados y cuáles las razones que los justifican. Como se dijo, este procedimiento no implica hacer propuestas de corrección o cambios mayores en cuestiones que requerirían un debate constitucional específico (por ejemplo, la exclusión de las leyes tributarias del ámbito de la declaración general de inconstitucionalidad, que ha sido criticada por la doctrina, pero cuya modificación presenta obstáculos políticos). El texto resultante, que podría ser elaborado por una comisión de trabajo conformada por académicos y representantes de otros sectores, sería presentada como iniciativa al Congreso de la Unión bajo un esquema de “*fast track*”, es decir, que pudiera ser adoptada o rechazada en su conjunto, sin introducción de modificaciones. De otro modo, se corre el riesgo de que el ejercicio de reordenación y reducción del texto constitucional caiga en la dinámica de la reforma constitucional que justamente se pretende superar. Adicionalmente, es indispensable que el nuevo texto constitucional se apruebe conjuntamente con las leyes orgánicas o de desarrollo constitucional que permiten y hacen viable su reordenación y reducción. En conjunto, se trata de un proyecto muy ambicioso, pero que adquiere urgencia y quizá viabilidad política en la perspectiva del centenario de la Constitución mexicana que está próximo a celebrarse.

IV. EL TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN, LA CULTURA Y LA IDENTIDAD CONSTITUCIONALES

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

Así, Peter Häberle propone considerar a la Constitución desde una perspectiva cultural que vaya más allá de su estudio e interpretación por los juristas; de esta idea deriva él el concepto de “sociedad abierta de los intérpretes constitucionales”, según el cual todos los integrantes de una comunidad, por el hecho de vivir bajo un régimen constitucional, están autorizados y llamados a interpretar y dotar de sentido al texto constitucional, en un proceso circular y complejo en el que no existen las “últimas palabras”.²⁴ En los Estados Unidos, el debate se ha centrado en el concepto de “constitucionalismo popular”, el cual pone de manifiesto que las ideas y las interpretaciones constitucionales son producto de movimientos sociales que luchan por lograr que sus intereses y sus objetivos queden reconocidos en la vida constitucional.²⁵

Un aspecto particularmente interesante del concepto de “cultura constitucional” es que puede ser operacionalizado desde una perspectiva empírica, es decir, es posible investigar cuáles son las percepciones, opiniones y

²⁴ Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, México, UNAM, 2001, *passim*. Häberle toma como punto de partida algunas ideas de la tradición constitucional alemana, como la “teoría de la integración” de Rudolf Smend.

²⁵ La bibliografía relativa es muy amplia, por lo que citamos solamente unos cuantos trabajos: Gewirtzman, Doni, “Glory Days: Popular Constitutionalism, Nostalgia, and the True Nature of Constitutional Culture”, *Georgia Law Journal*, vol. 93, March 2005, pp. 857-938; Mazzone, Jason, “The Creation of a Constitutional Culture”, *Tulsa Law Review*, vol. 40, Summer 2005, pp. 471-698; Siegel, Reva B., “Constitutional Culture, Social Movement Conflict and Constitutional Change: The Case of the de facto ERA”, *California Law Review*, vol. 94, October 2006, pp. 1323-1419; Tushnet, Mark, “Popular Constitutionalism as Political Law”, *Chicago-Kent Law Review*, vol. 81, 2006, pp. 991-1006.

conocimientos que tienen los integrantes de una sociedad en relación con su Constitución. En este sentido, Diego Valadés ha promovido la realización de las primeras encuestas nacionales sobre cultura constitucional en México y otros países de América Latina (Argentina, Bolivia y Costa Rica).²⁶ Se trata de estudios empíricos que tratan de elucidar, entre otros temas, cuál es la importancia y la función que atribuyen los ciudadanos a su Constitución y cuál es la presencia que tienen los debates constitucionales en la sociedad; cuál es el grado de conocimiento que tienen las personas sobre las disposiciones constitucionales y las principales instituciones públicas; y cuáles son los temas en los que consideran que el ordenamiento constitucional puede y debe actualizarse.

Aunque estas encuestas se hicieron con alcances más amplios que las cuestiones que se abordan en este trabajo, hay varias preguntas —algunas comparables entre países— que ofrecen elementos para conocer qué tanto los ciudadanos se identifican con su Constitución y, sobre todo, si sus opiniones y percepciones podrían considerarse favorables al proyecto de reordenación y reducción constitucional que aquí se propone. Por supuesto, los resultados no son unívocos, sino que tienen que ser interpretados.

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

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

²⁶ Véase Concha, Cantú, Hugo A., Héctor Fix-Fierro, Julia Flores y Diego Valadés, *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, UNAM, 2004. Las encuestas son similares y comparables en muchas de sus preguntas. En 2011 se realizó una segunda encuesta en México, cuyos resultados pueden consultarse en <<http://www.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/EncuestaConstitucion/>>.

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

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

Una pregunta adicional inquiriere por las razones de esta respuesta:

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

Se pidió también a los entrevistados de la encuesta principal (sobre una muestra de mil 800 habitantes mayores de 15 años), señalar la frase predefinida que mejor describiera a la Constitución:

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

Como puede verse, en esta última pregunta, un grupo significativo de encuestados (algo más de un tercio), asocia principalmente la Constitución con factores negativos distintos a los elementos que distinguen tradicionalmente a la Ley Fundamental: la protección de derechos y la institución del gobierno.

Las encuestas levantadas en Argentina y Costa Rica hicieron un planteamiento un poco distinto:²⁷

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

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

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

Las respuestas, en conjunto, revelan algunos elementos comunes: por un lado, los ciudadanos reconocen que la Constitución es algo importante, o muy importante, y que constituye un elemento que da fundamento y orienta-

²⁷ La encuesta mexicana de 2003 incluyó un ejercicio de asociación de léxico (asociación de palabras con la Constitución) que no podemos analizar aquí.

ción a la convivencia social; por el otro, la identifican por sus rasgos más bien formales de cuerpo normativo, de conjunto de leyes, normas y reglas. La idea de derechos o de bienestar social también está presente, aunque en porcentajes muy menores. Llama la atención que un grupo minoritario, pero no insignificante, asocia la Constitución con obsolescencia e incumplimiento.

La siguiente pregunta se refiere al grado de cumplimiento de la Constitución:

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

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

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

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

En los tres países, los ciudadanos confiesan un conocimiento reducido de la Constitución, si por “Constitución” entienden el documento que así denominamos. Algunas preguntas adicionales así parecen confirmarlo. Las encuestas en Argentina y Costa Rica plantearon preguntas sobre el año de aprobación de la Constitución vigente. En ambos países una amplia mayoría contestó erróneamente o dijo desconocer tal fecha.²⁸ En Argentina, casi 70 por ciento dijo no conocer los temas o cambios que se habían incorporado en la reforma constitucional más reciente de ese momento.

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

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

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

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

¿Cuáles son las fuentes de conocimiento sobre la Constitución? En los tres países queda de manifiesto que el lugar donde las personas escuchan hablar por primera vez de la Constitución es la escuela y, en segundo lugar, el hogar.²⁹ Sobre dónde se escucha más hablar de la Constitución en la actualidad, en los tres países la principal respuesta se refiere a los medios de comunicación.³⁰ Adicionalmente, se preguntó a los entrevistados mexicanos si se hablaba mucho o poco de la Constitución:

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

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

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

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

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

²⁹ Escuela: México 79 por ciento en 2003; Argentina 85 por ciento; Costa Rica 72.4 por ciento.

³⁰ Medios de comunicación: México 31.3 (2003) y 27.7 por ciento (2011), si bien el porcentaje relativo a la escuela es mayor en 2003; Argentina 68 por ciento (menciones acumuladas); Costa Rica 57.3 por ciento.

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

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

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

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

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

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

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

Como se puede advertir, en ambos países también hay un importante potencial “reformista” de la Constitución, mayor, por lo visto, en Costa Rica, que en la Argentina. Dicho espíritu reformista tiene claras raíces históricas, a juzgar por el número de constituciones, proyectos constitucionales y reformas que se han dado en nuestros países a partir de las guerras de independencia. Como señala agudamente Sergio López Ayllón, en nuestros países la ley (y en primer lugar la Constitución) tiene la función primordial de “instituir” y sólo en un segundo momento de “regular”.³¹ Esta es una característica constante de nuestra cultura jurídica.

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

	<i>México</i>		<i>Argentina</i>	<i>Costa Rica</i>
	<i>2003</i>	<i>2011</i>		
Sí deben	40.8	48.3	50	52,4
Sí, en parte	13.2	22.3	7	--
No deben	42.1	24.7	41	46.4

La tabla revela que casi la mitad de los ciudadanos entrevistados en los tres países –que podemos suponer que en una abrumadora proporción “no saben de leyes”– no se siente legitimado para opinar sobre los cambios constitucionales, es decir, no identifican a la Constitución como un patrimonio que les pertenezca. Posiblemente son también ciudadanos que se identifican poco con los temas públicos o se interesan escasamente por ellos: no sienten

³¹ López Ayllón, Sergio, *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México. La encrucijada entre tradición y modernidad*, México, UNAM, 1997, cap. V.

como propia la *res publica* (esto es algo que podrían elucidar otros ejercicios de opinión). Por el contrario, si los ciudadanos consideraran a la Constitución no sólo como una ley sino como un patrimonio cultural propio, sus niveles de conocimiento y aprecio por su cumplimiento también se elevarían. En el caso de México, resulta interesante observar que entre 2003 y 2011 aumenta significativamente el número de quienes consideran poder opinar sobre los cambios a la Constitución, disminuyendo de manera importante quienes les niegan ese derecho a los ciudadanos sin conocimientos jurídicos.

En resumen, las encuestas sobre cultura constitucional que someramente hemos examinado revelan un panorama similar en los tres países: los ciudadanos consideran importante a la Constitución, aunque tienen de ella un concepto más bien formal y legalista, por lo que no se sienten legitimados a opinar sobre los cambios constitucionales, mientras que una minoría no insignificante le niega relevancia, utilidad o actualidad; la mayoría se manifiesta desconocedora del texto constitucional y quizá también por ello considera que su nivel de cumplimiento es muy bajo. Por el otro lado, en los tres países se advierte un visible espíritu “reformista” que seguramente seguirá dando impulso a los frecuentes cambios al texto constitucional. En cuanto a los medios que fomentan el conocimiento y divulgación de la cultura constitucional, los principales son la escuela y los medios de comunicación, pero su impacto no es suficiente para involucrar más a los ciudadanos en los debates constitucionales.

V. REFLEXIONES FINALES

Por supuesto, no necesitamos estudios empíricos para saber que en nuestros países la Constitución cumple de manera muy deficiente, si acaso, funciones de unidad e integración sociales. Basta considerar la gran distancia que hay entre el país “legal” y el país “real”, así como las fuertes divisiones económicas, culturales y aún ideológicas que hay en las sociedades latinoamericanas,³² para darnos cuenta de que estamos lejos de centrar en la Constitución la unidad simbólica de un proyecto social común. No hay todavía entre nosotros una versión latinoamericana del “patriotismo constitucional” de que hablaba Jürgen Habermas.

³² Así lo señala, por ejemplo, Carlos Castillo Peraza, quien critica además que se convierta a la Constitución en receptáculo de todos los buenos deseos de una sociedad, porque ello es un agravio para quienes no ven satisfechos sus derechos y promueve la demostración de la inutilidad de la Constitución. Véase “Entre la ‘energía’ y la ‘dinámica’”, en *Hacia una nueva constitucionalidad*, cit. *supra* nota 4, 105-112 (110).

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

Pensamos que las dos encuestas de cultura constitucional levantadas en México ofrecen tales elementos: los ciudadanos tienen una expectativa reformista, hasta el punto de juzgar conveniente un congreso constituyente, por lo que es previsible esperar que continúen los cambios a la Constitución y las leyes; al mismo tiempo, consideran importante a la Constitución, pero dicen no conocerla y consideran que no se cumple. Advierten que se habla de la Constitución principalmente en la escuela y en los medios de comunicación, pero no en forma suficiente; por otro lado, un grupo importante no se siente legitimado para opinar sobre ella. En consecuencia, la propuesta de una Constitución visible, que pueda ser conocida y divulgada de manera general, podría contribuir, como sostienen algunos autores, a fortalecer la democracia constitucional en su conjunto, combatiendo el “fetichismo constitucional”, que considera que la realidad (injusta, sin duda) de nuestros países empieza a modificarse con los cambios a la Constitución.

El examen y la comparación de las encuestas levantadas en Argentina y Costa Rica nos advierten, sin embargo, que las deficiencias de nuestra cultura constitucional son comunes a los países de Latinoamérica y que el diagnóstico relativo a México no se debe, al menos de una manera unívoca, al exceso de reformas constitucionales de los últimos años.