

LA CONSTITUCIÓN EN PIEZAS: ASISTEMATICIDADES Y REFORMA CONSTITUCIONAL

Mauro Arturo RIVERA LEÓN*

SUMARIO: I. *La Constitución que nació reformada*. II. *Asistematicidades en la Constitución*. III. *Atendiendo a los problemas del texto*. IV. *Conclusiones*. IV. *Bibliografía*.

I. LA CONSTITUCIÓN QUE NACIÓ REFORMADA

La reforma constitucional se encuentra indisolublemente ligada a la Constitución de Querétaro de 1917. La Constitución no sólo ha sido reformada, *nació reformada*. El texto original reza “Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma a la de 5 de febrero de 1857”. No es, en sentido estricto una reforma¹. Es un texto vivo y propio. Sin embargo, conserva en su título autodefinitorio la expresión semántica que, en forma de profecía, vendrá a realizarse a lo largo de noventa y nueve años de vida constitucional.

Es cierto, nuestra Constitución no es una simple reforma pero actualmente se ha transformado y redefinido en base a sus enmiendas. Las reformas se han vuelto inseparables del texto y el texto mismo despierta cuestionamientos sobre su identidad. A lo largo de casi cien años de vida constitucional tenemos más de 600 reformas al articulado a través de 227 decretos de reforma constitucional a día 28 de marzo de 2016.

* Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente labora en la Suprema Corte de Justicia de la Nación adscrito a la Ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

¹ Rabasa, Emilio O., *El pensamiento político y social del constituyente de 1916-1917*, México, IJ-UNAM, 1996, p. 39.

Sólo los primeros cuatro años (una muestra irrefutable de lo complejo y convulso de nuestra vida política en aquel entonces) se vieron libres de la avalancha reformista que con posterioridad ha caracterizado a un texto que, tras semejante cantidad de cambios que han duplicado su extensión, sabemos es Constitución mexicana, más no si efectivamente es aquella promulgada en 1917.

Nuestro artículo correspondiente a la reforma constitucional es una herencia de la Constitución de 1857 que lo recogía en términos similares.

Actualmente el artículo 135 prevé el procedimiento de reforma constitucional en los siguientes términos:

Artículo 135: La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Como puede apreciarse, sin perjuicio de objeciones puntuales, no podemos afirmar que tenemos un procedimiento de reforma constitucional excesivamente flexible o que carezca de requisitos. La nuestra es una Constitución rígida². Se requiere de una mayoría agravada y la ulterior aprobación de las Entidades Federativas para modificar su texto. Ha sido la dinámica política y no la flexibilidad del procedimiento la que ha generado un constante ritmo de reformas constitucionales muchas veces superfluas e innecesarias³.

Sólo 22 artículos del texto constitucional permanecen sin reforma y el propio artículo 135, por cierto, no es uno de ellos (ha tenido reformas en 1966 y 2016⁴). Ello implica que el 83.8% del articulado constitucional ha sido reformado. Como se ha señalado anteriormente, de las 22,028 pala-

² La distinción clásica proviene de BRYCE, James, *Constituciones flexibles y Constituciones rígidas*, Madrid, Centro de Estudios Políticos, 1962.

³ Carpizo, Jorge, “La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XLIV, núm. 131, mayo-agosto de 2011, p. 580.

⁴ En la doctrina se ha dado cierto debate sobre la posibilidad jurídica de reformar el artículo que establece la reforma constitucional. Véase Ross, Alf, *El concepto de validez y otros ensayos*, México, Fontamara, 1993, págs. 80 y 81. Una reseña de la discusión subsecuente se ofrece en Henríquez, Miriam y Lamberth, Jorge, “¿Son válidas las modificaciones al capítulo

bras originales del texto hemos aumentado a 60,461, lo que significa directamente un aumento de más del 170⁵%.

En el sexenio presidencial pasado (2012-2016), tuvimos 38 reformas constitucionales, lo que nos da un ritmo de 6.33 reformas constitucionales por año. En el transcurso del sexenio presente, tenemos 22 reformas constitucionales en los primeros 3 años con cuatro meses del periodo correspondiente. Ello implica un promedio aproximado de 5 reformas constitucionales por año.

El ritmo elevado de reformas parece alcanzar cierta estabilidad y ha pasado de la tendencia creciente al franco cambio constitucional cada dos meses. Esta “estabilización” en los últimos años es paradójica y probablemente condicionada por la realidad fáctica. No parece que sea posible modificar más la Constitución en menos tiempo.

La nuestra es la *Constitución* que no cesa. La Constitución de la reforma perpetua. Si en el pensamiento de Condorcet se debatía la legitimidad de atar a generaciones futuras con una Constitución redactada en el pasado, en México el debate –por lo menos desde la óptica de la democracia representativa– carece de relevancia porque el derecho de las nuevas generaciones a la revisión constitucional es un derecho en constante ejercicio⁶.

¿Cuáles son las causas de esta particular dinámica? Anteriormente me he pronunciado en el sentido de que existen cuatro causas conexas que han generado conjuntamente esta dinámica reformista: a) en menor medida, la hegemonía de un partido político en la etapa pre-transitoria; b) una concepción política de la Constitución; c) artículos reglamentarios con alto grado de detallismo y, finalmente, d) una dinámica de centralización de facultades⁷. Empero este artículo no pretende ser un estudio específico del procedimiento de reforma constitucional ni un análisis de las causas subyacentes a un ritmo de reformas tan elevado.

Me interesa, más bien, analizar el efecto que han tenido las constantes reformas en la sistematicidad del texto constitucional. En la siguiente

de reforma constitucional? Una reflexión sobre la autorreferencia normativa de Alf Ross y sus detractores”, *Estudios Constitucionales*, Talca, año 13, núm. 2, 2015, págs. 158-162.

⁵ Soberanes, José María, *Análisis formal de las reformas constitucionales*, México, IJ-UNAM, 2015, p. 3.

⁶ Un debate similar se da respecto a la existencia de límites materiales a la reforma constitucional. Cfr. Aragón, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, IJ-UNAM, 2002, p. 19.

⁷ Rivera León, Mauro Arturo, “De la rigidez teórica a la flexibilidad material: un análisis del procedimiento de reforma constitucional en México (1917-2012)”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, núm. 20, Julio-Diciembre de 2013, págs. 171 y ss.

te sección, analizaré los tipos de asistematicidades que las reformas han producido en el texto. Posteriormente, entraré al estudio del proyecto de Constitución reordenada propuesto por el Prof. Valadés y el Prof. Fix Fierro para continuar realizando algunas consideraciones sobre la necesidad de incluir una técnica legislativa constitucional en el proceso de enmiendas al texto. Finalmente, ofrezco algunas conclusiones sobre la sistematicidad de la Constitución.

II. ASISTEMATICIDADES EN LA CONSTITUCIÓN

1. *La sistematicidad como concepto constitucional*

En el pensamiento constitucional moderno, una Constitución debe poseer ciertas características ideales sobre las que existe un cierto consenso como la estabilidad, un marco de delimitación competencial, un grado de flexibilidad interpretativa, *inter alia*. Uno de los conceptos que podríamos incluir en este análisis es el de sistematicidad. Una Constitución debe ser sistemática.

La sistematicidad alude directamente a la conformación de un sistema, es decir, su pertenencia a un conjunto de reglas o principios entrelazados cuya relación obedece a un orden lógico de reglas apreciables en el propio sistema. Si en el pensamiento científico la sistematicidad brinda racionalidad, coherencia e inteligibilidad, en el marco jurídico el concepto brinda una lógica interna dinámica inherente al sistema normativo. En la teoría constitucional, tal sistematicidad se ve reflejada en el ensamble natural de sus conceptos, en la coherencia de sus contenidos, en la complementariedad de sus preceptos.

Además de ello, el uso del vocablo en materia jurídica adquiere una fuerte connotación como método interpretativo que considera a las provisiones relevantes no como entes aislados incapaces de relacionarse con el resto del sistema jurídico, sino como partes coherentes de él cuyo engarce necesariamente debe tomarse en cuenta por el intérprete⁸.

En el caso mexicano, la Constitución es un sistema⁹ conformado, a su vez, por subsistemas menores propios de materias concretas. Ejemplo de

⁸ Ezquiaga, Javier, *La argumentación en la justicia constitucional*, Bogotá, Díké, p. 127.

⁹ La Suprema Corte ha aludido en diversas ocasiones al “Sistema Constitucional”. Cito por número de registro *Ius inter alia*: 2009923, 2007339, 2006477, 2009923, 169128, 170881, 173608, etc.

ello es el sistema federal, el sistema de derechos humanos, sistema de responsabilidades administrativas¹⁰, sistema de justicia constitucional¹¹, etc.

De tal suerte, el sistema constitucional se conforma por las diversas *piezas* tanto jurídicas (conceptos jurídicos contenidos) como materiales (preceptos y plasmaciones lingüísticas concretas). Forma y fondo. El resultado nos arroja una estructura que delimita un marco jurídico complementado por el derecho internacional.

Las piezas de la Constitución, sin embargo, no forman una figura predefinida con anterioridad. No existe una preconcepción previa a la que debamos ajustarnos. Una Constitución no es un rompecabezas que, siguiendo un molde definido, pueda nuevamente ser ensamblada en un tipo ideal. Cada Nación consagra en su Constitución distintas ideas y conceptos que considera determinantes en su devenir histórico y esenciales desde el punto de vista económico, social o político.

Aun cuando ciertos conceptos fundamentales como la división de poderes¹² o la consagración de derechos fundamentales sean inherentes a las Constituciones democráticas, existe un considerable margen de divergencia. Además, cada Constitución puede usualmente ser modificada mediante un proceso concreto que permite actualizar el texto y plasmar las aspiraciones mayoritarias mediante mecanismos democráticos.

En este sentido, cada cambio, aunque sea menor, genera, por así decirlo, una nueva Constitución que se configura así misma en virtud de la nueva relación de sus piezas. La naturaleza sistemática de la Constitución nos da un nuevo texto en cada cambio concreto al generar una distinta interrelación de sus contornos no obstante este nuevo texto frecuentemente mantenga un espíritu similar.

A lo largo de los 99 años de vigencia de nuestra Constitución, la dinámica reformista a la que hemos hecho alusión con anterioridad, ha modificado nuestra Carta Magna con una intensidad inusitada y una profundidad poco usual en el derecho comparado. No resulta sorprendente que las constantes y apresuradas reformas hayan tenido una repercusión en la forma de un texto con problemas de coherencia interna, notoria falta de técnica legislativa y sistematicidad.

¹⁰ A ello se alude explícitamente en la tesis de número de Ius 2004098. Se ha hecho también alusión al sistema constitucional de partidos políticos (160941), sistema constitucional electoral (167025) etc.

¹¹ Precisamente así ha titulado Pérez Tremps, uno de sus más conocidos estudios. Pérez Tremps, Pablo, *Sistema de Justicia Constitucional*, Madrid, Cívitas, 2010.

¹² Sobre el concepto véase *in toto* Vile, Maurice, *Constitutionalism and Separation of Powers*, Indianápolis, Liberty Fund, 1998.

Este estudio argumenta la existencia de, al menos, dos vertientes de asistematicidades en nuestra Constitución: a) asistematicidad material y b) asistematicidad jerárquica. La asistematicidad material hace referencia a la heterogeneidad de materias abordadas en un artículo o capítulo, así como la falta de un correcto desglose temático de los contenidos en la Constitución. Por otro lado, nuestro análisis afirma que el carácter excesivamente reglamentario de diversas disposiciones constitucionales constituye una falta de sistematicidad *per se*, al privar no a la Constitución, sino al sistema jurídico en su conjunto del orden inherente a la naturaleza de sus disposiciones. Analicemos con mayor detenimiento ambos tipos de asistematicidades.

2. *Asistematicidad material*

La heterogeneidad de materias abordadas por el articulado o capitulado de la Constitución se ha convertido en una verdadera constante en el texto. Las numerosas reformas han incrementado el texto constitucional a prácticamente el doble de su longitud original. Sin embargo, curiosamente han conservado con singular fervor el número original de los artículos. 136 artículos fueron promulgados en el texto de 1917 y, casi cien años después, 136 artículos permanecen.

Una regulación heterogénea no corresponde a una Constitución sistemática. Carece de orden en la disposición de sus contenidos y en el balance temático de los títulos. Por tanto, la falta de sistematicidad puede deberse tanto al contenido concreto del precepto (asistematicidad material pura) como a la ubicación de los mismos considerando las partes o capítulos de la Constitución (asistematicidad por ubicación).

A. *Asistematicidad material pura*

Sin duda, la diversidad de materias reguladas por artículos constitucionales dificulta la interpretación y lectura del texto ante la falta de un hilo conductor. Existen, en efecto, artículos que, pese a su constante reforma, han mantenido un cierto grado de homogeneidad. Ejemplo de ello lo constituye el artículo 3° (educación), 18° (sistema penal/penitenciario), 24° (libertad religiosa), 30° (nacionalidad), etc. Tales artículos han sido reformados en diversas ocasiones pero han conservado una unidad temática. Ello no implica que, por ejemplo, la técnica legislativa empleada en su reforma sea loable o que el grado regulativo ejercido no sea muy alto. Por el contra-

rio, frecuentemente la regulación hecha en tales artículos resulta excesiva o presenta graves defectos, sin por ello abandonar la homogeneidad de los contenidos.

Tomemos por ejemplo el artículo 73 constitucional que define las facultades del Congreso. Tal artículo tiene una unidad temática ejemplar aunque tenga una regulación casuística que innecesariamente especifique sobremanera las competencias legislativas de las Cámaras o centralice excesivamente nuestro régimen federal. Empero, tales defectos no alteran la homogeneidad de materias. Por tanto, ello no se traduce en la asistematicidad material a la que hacemos alusión en esta sección, en tanto existe homogeneidad temática.

Un ejemplo concreto de heterogeneidad lo constituye el artículo 4 que estatuye derechos dispares. Así, establece la igualdad del varón y la mujer ante la ley, el derecho a decidir el número de hijos, derecho a la alimentación nutritiva, derecho a la salud, derecho al medio ambiente sano, derecho al deporte, derecho a la vivienda digna, derecho a la identidad, el principio del interés superior de la niñez y derecho a la cultura.

B. *Asistematicidad material por ubicación*

Una forma distinta de producir una regulación asistemática se encuentra en el posicionamiento de los preceptos en las partes constitucionales, capítulos y títulos correspondientes. En este sentido, nuestra Constitución tiene una parte dogmática y una parte orgánica. En la teoría constitucional, la parte dogmática es la encargada de la regulación de los derechos mientras que la parte orgánica, como su nombre lo indica, establece el régimen competencial, los órganos estatales y su integración¹³. Además de ello, tenemos diversos capítulos y títulos que se consagran, por lo menos de forma idónea, a una materia en concreto. Por ejemplo, el primer capítulo “De los Derechos Humanos y sus Garantías” debe contener la unidad temática de regular derechos fundamentales y sus mecanismos de protección. Si estableciésemos dentro de este título la duración del periodo presidencial o la elección de jueces de distrito esto claramente se traduciría en una falta de sistematicidad.

¹³ Una clasificación presente en la doctrina. Cfr. Garrorena, Ángel, *Derecho Constitucional: Teoría de la Constitución y Sistema de Fuentes*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014, p. 83.

En ocasiones, la homogeneidad temática del título es respetada escrupulosamente. Éste es el caso, por ejemplo, del Capítulo II “De los mexicanos” que sólo contiene disposiciones sobre nacionalidad, obligación de los mexicanos y prelación de empleos a favor de nacionales en ciertos casos. Sin embargo, cuando el artículo 26, ubicado dentro del capítulo relativo a los derechos humanos y sus garantías configura un órgano constitucional autónomo en materia de estadística y geografía, claramente ubica una disposición orgánica no relativa a derechos humanos en un título al que temáticamente no corresponde.

Algo parecido ocurre con el artículo 102 que no sólo establece las bases del Ministerio Público Federal, sino de las Comisiones de Derechos Humanos (Ombudsman). Ello genera una doble y curiosa asistematicidad. Por un lado, resulta claro que la regulación del Ministerio Público/Fiscalía en el mismo artículo que los organismos defensores de derechos humanos redundando en una clara falta de homogeneidad material pura por su regulación conjunta. Empero, por otro lado, tal regulación se establece directamente en un artículo ubicado en el título correspondiente al Poder Judicial. ¿Es el Ombudsman o la Fiscalía perteneciente al Poder Judicial o nos encontramos regulando una materia en un título al que claramente no pertenecen?

Ello ocurre con no poca frecuencia en nuestro texto constitucional pienso a regular en su parte dogmática preceptos que verdaderamente corresponderían a la parte orgánica. Siguiendo el análisis de Soberanes¹⁴, podemos señalar algunos ejemplos adicionales de ello: La organización del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, organización del organismo responsable del derecho al acceso a la información pública, el establecimiento de un fideicomiso denominado “Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo Social”, organización del Banco Central, organización de la Comisión Federal de Competencia Económica, etc.

En tal orden de ideas, la asistematicidad material no sólo se da como resultado directo de la heterogeneidad de materias reguladas, sino que también puede darse indirectamente por la ubicación de la disposición en una sección diversa. Es decir que, aun cuando el precepto en cuestión regule únicamente una materia, su ubicación en una sección dedicada al estudio de otra materia, se traduce en la asistematicidad de la disposición.

La conservación del número fijo de artículos y la práctica de evitar recorrer los numerales probablemente ha incidido en que se produzcan este tipo de asistematicidades. Si hubiésemos considerado crear nuevos títulos y capítulos específicos podríamos haber mantenido cierta homogeneidad.

¹⁴ Soberanes, José María, *op. cit.*, p. 27.

Una clara muestra de ello son los denominados “órganos constitucionales autónomos”. La continua creación de administraciones independientes vestidas con los ropajes de un órgano constitucional, se ha vuelto una práctica constante. Empero, su regulación no obedece a un patrón sistemático ni comparte una serie de características concretas que nos permitan inferir su tratamiento idéntico en igualdad de condiciones.

De tal suerte, podría crearse un título exclusivo a los órganos constitucionales autónomos que regulase sus características, condiciones financieras, capacidad reglamentaria y grado de autonomía de una forma homogénea delegando sus necesarias notas distintivas a los artículos específicos o abiertamente a una ley reglamentaria. En cambio, se ha optado por su regulación casuística en artículos distintos con lo que su configuración carece de toda homogeneidad temática.

3. *Asistematicidad jerárquica*

A. *La invasión de la normativa secundaria*

El segundo tipo de asistematicidad, como habíamos avanzado en líneas anteriores, corresponde a la asistematicidad jerárquica. Con ella designamos una asistematicidad trascendente, pues no hace referencia al texto en concreto sino al sistema jurídico en su conjunto.

En tal entendimiento, la naturaleza excesivamente reglamentaria de ciertas disposiciones de la Constitución le priva al orden jurídico de una adecuada distribución normativa.

Idealmente, tendríamos a un texto constitucional que enumera y desarrolla los principios básicos de ciertos derechos fundamentales y perfila los contornos de la división de poderes en su aspecto orgánico. En normativa secundaria, tendríamos un mayor desarrollo sobre el ejercicio de los derechos fundamentales y los aspectos organizativos puntuales de las instituciones enumeradas en la Constitución. Finalmente, los reglamentos establecerían los puntos menores restantes.

Sin embargo, el desarrollo constitucional mexicano sigue un camino diferente al del marco teórico mencionado con anterioridad. Una gran cantidad de preceptos en la Constitución regulan a un nivel inusitado las instituciones, órganos y los derechos fundamentales. Ello, en cierta medida, invade el ámbito competencial propio de las leyes secundarias e, inclusive, los reglamentos. No sólo genera una necesidad de constante reforma cons-

titucional, sino que desnaturaliza el propio texto cuyo articulado se ve preso del profundo detallismo de las reformas.

Un ejemplo de ello lo constituye el artículo 41 constitucional que actualmente cuenta con más de 40 párrafos. Este artículo regula los partidos políticos y la administración electoral a un nivel tan profundo que podemos hablar verdaderamente de una ley de partidos y de un Código Electoral inserto en la Constitución. Veámoslo con más detalles.

En el artículo 41 constitucional se regula los objetivos de los partidos políticos, su financiación dependiendo del tipo de campaña, las campañas internas, fiscalización, uso de los medios de comunicación social, etc. Además de ello, el artículo en comento regula la administración electoral por un Instituto Nacional, distribución competencial con los organismos electorales locales, propaganda política, estructura del Instituto Nacional Electoral, Servicio Civil Electoral y nulidad de elecciones.

En suma, regulamos en más de cuarenta párrafos lo que la mayoría de las Constituciones del mundo recogen en un par de líneas. El resultado, es un ordenamiento asistemático en que la cantidad de minutos que corresponde a los partidos políticos por concepto de propaganda no se encuentra establecida por un reglamento o una ley secundaria, sino por la propia Constitución. Tal profundidad no sólo es innecesaria sino que contribuye además a generar una dinámica de inestabilidad constitucional por la constante reforma de preceptos que podrían perfectamente establecerse en leyes reglamentarias.

Situación similar acontece respecto a derechos indígenas (art. 2), derecho agrario (art. 27), Tribunal Electoral (art. 99), juicio de amparo (art. 107), etc. En todos estos casos, *inter alia*, tenemos artículos de una longitud excesiva debido al alto nivel de detallismo que se utiliza en la regulación de la materia en concreto. Más que excepciones, la gran cantidad de reformas constitucionales, está convirtiendo a este tipo de artículos en una regla.

Curiosamente, esta práctica es igualmente nociva desde el punto de vista de la economía del lenguaje jurídico. Las normas secundarias, en lugar de poder desarrollar los preceptos constitucionales bajo los parámetros establecidos, en muchos casos deben previamente repetir en su articulado las disposiciones que la Constitución ha establecido.

Ello no sólo genera una duplicidad innecesaria, sino que abre un cuestionamiento legítimo sobre la naturaleza jurídica de artículos constitucionales insertos en normas secundarias por vía de transcripción. ¿Es posible ejercer control constitucional sobre estas normas cuando se apartan del texto? ¿Cuál es la divergencia que puede ser objeto de control? ¿La transcripción

debe ser literal? Aunque muchas de las interrogantes puedan parecer de una importancia relativamente menor, éste es un legítimo cuestionamiento sobre la idoneidad de la *técnica legislativa constitucional*.

B. *Asistematicidad de asistematicidades: paradojas regulatorias*

Hemos mencionado que la regulación que la Constitución hace en ciertos artículos genera una asistematicidad en virtud de la naturaleza reglamentaria de sus preceptos. Paradójicamente, es posible constatar también un tratamiento asistemático en esta naturaleza regulatoria.

Es decir que, a pesar de que la Constitución establece un nivel de detallismo profundo en una gran cantidad de sus preceptos, no ofrece idéntico tratamiento a figuras análogas, algo que el estudio de los profesores Valadés y Fierro mostró con claridad¹⁵.

Por ejemplo, en el propio artículo 28 constitucional la regulación que se hace del Banco de México es bastante más escueta que la del Instituto Federal de Telecomunicaciones. De igual forma, contrástese el extensísimo artículo 99 que regula al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con las pinceladas que se ofrecen sobre justicia laboral (art. 123) o militar (art. 13)¹⁶.

Valadés y Fix argumentan que la disparidad en el alcance de la regulación es producto del momento en que las respectivas disposiciones se introdujeron. Es decir, producto de periodos con diferente ánimo de alcance regulatorio. Presumiblemente, el constituyente era menos propenso a la profundidad en la regulación que los actores políticos participantes en la reforma constitucional en la actualidad.

Tenemos, entonces, que ha sido una constante el aumento del espíritu detallista del *legislador constitucional* que pretende preverlo todo en la Carta Magna. Ello no es impedimento para que tal forma de reformar la Constitución nos arroje una fuerte asistematicidad entre figuras cuyos rasgos se encuentran completamente plasmados en la Carta Magna y otras figuras presumiblemente de similar importancia que sólo tienen delineados sus contornos.

La problemática es evidente. Si las palabras del texto constitucional tienen un peso ¿debe resultar significativo que una institución se encuentre

¹⁵ Valadés, Diego y Fix-Fierro, Héctor, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado*, México, IJ-UNAM, 2014, p. 11.

¹⁶ *Ibid.*

completamente detallada en el texto constitucional y otra no? ¿Debemos entender que tal divergencia tiene algún tipo de significado? Y, en todo caso, ¿Por qué si son instituciones de importancia similar el grado de libertad del legislador en un caso será mínimo mientras que en el otro podrá llegar a incidir en aspectos fundamentales de la figura jurídica? El resultado no sólo es un texto con regulación asistemática y dispar sino, en ocasiones, francamente arbitraria.

III. ATENDIENDO A LOS PROBLEMAS DEL TEXTO

1. *El proyecto de reordenación constitucional*

Recientemente (2014) los Profesores Diego Valadés y Héctor Fíx Fierro presentaron un complejo estudio de reordenación constitucional. En este esfuerzo académico, parten de la observación de la dinámica de la reforma constitucional que hemos mencionado con anterioridad para realizar un profundo diagnóstico del estado actual de la norma. Finalmente, realizan correcciones al texto partiendo de su reordenación y, en menor medida, reubicación de algunas disposiciones en una ley de desarrollo constitucional.

Vale la pena mencionar, si quiera de forma somera, el diagnóstico de los efectos en el texto constitucional del que parte el estudio en tanto coincide en varios puntos con lo que aquí hemos denominado “asistematicidades”. El estudio afirma que existe en la Constitución 1) disposiciones duplicadas; 2) uso variable e inconsistente de terminología; 3) disparidad en el alcance y profundidad de la regulación; 4) desorden y falta de sistema en la materia regulada en los artículos constitucionales; 5) deficiente ubicación de las disposiciones constitucionales; 6) errores en la actualización del texto y, finalmente, 7) la existencia de artículos reglamentarios.

En este sentido, los defectos 4) y 5) corresponden respectivamente a lo que hemos denominado asistematicidad material pura y asistematicidad material por ubicación. Por otro lado, los defectos 7) y 3) aluden a lo que anteriormente denominamos asistematicidad jerárquica y su ulterior disparidad en el tratamiento de regulaciones.

Habiendo realizado un claro diagnóstico, el estudio reordena la Constitución partiendo de la premisa implícita de que el mantenimiento de las decisiones fundamentales es posible realizando ajustes de técnica legislativa en el texto y reubicando ciertas disposiciones. Además de ello, ante la gran

extensión del texto, se propone la creación de una ley de desarrollo constitucional (lo que en España se conoce como “Ley Orgánica”).

Esta ley, sería aprobada por una mayoría de entidad superior a la requerida para la legislación ordinaria pero menor que la necesaria para una reforma constitucional. Su objetivo sería desarrollar los contenidos de la Constitución que actualmente se encuentran en el texto pero cuyo mantenimiento no es esencial. De tal suerte, se respetaría la voluntad política que constitucionalizó la medida en concreto pero, al mismo tiempo, se aligeraría el texto constitucional. En total, la reducción es cercana al 30%¹⁷.

En resumen, la reordenación constitucional propuesta ataca a los defectos producidos por las constantes reformas y busca combatir también las asistematicidades que hemos diagnosticado con anterioridad desde un punto de vista realista con las posibilidades políticas de reforma. Varias de las correcciones sugeridas son materia propia de la técnica legislativa. En la siguiente sección estudiaremos su potencial impacto en el proceso de reformas constitucionales.

2. *Técnica legislativa constitucional*

Anteriormente, hemos hecho alusión al interesante proyecto de reordenación constitucional que incluía una reformulación del texto, reubicación de ciertos preceptos, corrección de defectos lingüísticos y la creación de una ley de desarrollo constitucional. La labor que los autores realizan no sólo es de diseño normativo sino también una labor de técnica legislativa. Ha quedado demostrado lo necesario de corregir lingüística y estructuralmente los contenidos de la Constitución. En este orden de ideas ¿Exige nuestra dinámica reformista el desarrollo de un sistema de técnica legislativa constitucional?

En nuestro libro *Cuando la forma es fondo*¹⁸, el Prof. Martínez Fabián y yo abríamos la interrogante respecto a si es necesario explorar un campo concreto conocido como técnica legislativa constitucional. De tal suerte, si las particularidades de la Constitución¹⁹ (supremacía y carácter de apertu-

¹⁷ *Ibid.*, p. 18.

¹⁸ Rivera León, Mauro Arturo y Martínez Fabián, Constantino, *Cuando la forma es fondo: estudios de técnica legislativa y legilingüística*, México, IJ-UNAM, 2015, p. 50.

¹⁹ Según Prieto Sanchís, estas particularidades en algunos casos “se derivan de la propia naturaleza del objeto normativo, y otras responden a la peculiar función de los órganos jurisdiccionales competentes o a las también especiales consecuencias que se atribuyen a sus decisiones”. Prieto Sanchís, Luis, “Notas sobre interpretación constitucional”, *Revista*

ra²⁰) como norma fundante han justificado que ramas generales deriven en ramas específicas (como la interpretación constitucional²¹) ¿No es nuestra dinámica reformista un fuerte aliciente para el estudio de la propia técnica que debe regir en el texto?

En México la expresión “técnica legislativa constitucional” ha sido utilizada como giro lingüístico ocasional por algunos autores²² cuando señalan defectos formales del texto sin que necesariamente se haga una referencia favorable a la creación de un sistema de técnica legislativa específico para la Constitución.

Sin embargo, la doctrina mexicana ha señalado en reiteradas ocasiones diversos defectos de técnica legislativa constitucional²³ que han sido incluso atendidos a profundidad en el proyecto constitucional reordenado.

Considero, sin embargo, que la realidad política y el uso que los actores relevantes han dado a la reforma constitucional deben llevarnos a concluir que un tratamiento intuitivo de la técnica legislativa en la Constitución resulta insuficiente en el caso mexicano. Debemos, por tanto, institucionalizar la técnica legislativa constitucional para lograr un tratamiento sistemático del texto que se incorpore a la Constitución en virtud de las reformas y adiciones.

En la teoría general de la técnica legislativa existen dos grandes modelos, a saber, el modelo anglosajón y el modelo germánico²⁴. Mientras que el modelo anglosajón confía la redacción de todos los proyectos de ley a un órgano específico con redactores especializados, el sistema germánico busca alcanzar la homogeneidad mediante cuestionarios, directrices y lineamientos que establezcan los parámetros que los redactores deben de seguir.

del Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, núm. 9, Mayo-Agosto de 1991, p. 176. Sobre los principios diferenciadores en la interpretación constitucional, Duque, Román, *Sistema de Fuentes de Derecho Constitucional y Técnica de Interpretación Constitucional*, Homero, Caracas, 2014, págs. 181-183.

²⁰ Garrorena, Ángel, *op. cit.*, p. 85.

²¹ “La cuestión de si estas especialidades vienen a configurar un proceso cualitativamente distinto, o más bien sólo una diferencia de grado respecto al método de interpretación jurídica en general, es difícil de responder categóricamente”. En este sentido DÍAZ, Javier, “La interpretación constitucional y la jurisprudencia constitucional”, *Quid Iuris*, México, núm. 6, 2008, p. 10.

²² Hernández Chong Cuy, María Amparo, *Suprema Corte y controversias constitucionales: análisis de comportamiento judicial*, México, Porrúa, 2012, págs. 424 y 425.

²³ Por ejemplo, el errático sistema de numeración constitucional. SOBERANES, José María, *Op. Cit.*, págs. 24 y ss.

²⁴ García Escudero, Piedad, “Nociones de técnica legislativa para uso parlamentario”, *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Madrid, núm. 13, diciembre 2006, p. 122 y ss.

¿Cuál de los modelos de técnica legislativa podríamos seguir en el establecimiento del sistema que aquí se discute? Para nuestro caso concreto (en materia constitucional) me parece que se podría seguir el modelo germánico creando un manual de técnica legislativa para el Congreso Federal que contenga una sección concreta sobre reforma constitucional o, más idealmente, la creación de un manual específico sobre técnica legislativa en la reforma constitucional.

En dicho manual, debería especificarse de forma indicativa cuál es la correcta numeración de los incisos, la recomendación sobre ejes temáticos de la Constitución (probable ubicación de nuevos contenidos), puntuación y uso consistente de terminología, recomendaciones sobre la profundidad idónea de la regulación de figuras introducidas en el texto constitucional, entre otros aspectos.

En tanto manual, su seguimiento sería potestativo pero, sin duda, constituiría una fuerte guía constante para parlamentarios cuyos asesores no siempre tienen el nivel técnico recomendado para proponer reformas constitucionales bajo ciertos parámetros.

IV. CONCLUSIONES

A lo largo de este texto, hemos puesto sobre relieve el efecto negativo que ha tenido el constante ritmo de reformas constitucionales sobre la naturaleza sistemática de la Constitución. Por un lado, la asistematicidad material pura y la asistematicidad por ubicación han generado un articulado heterogéneo carente de unidad en sus contenidos. Por otro lado, la asistematicidad jerárquica priva al ordenamiento jurídico del orden inherente a la naturaleza de sus disposiciones. Ello se ve complementado ulteriormente por un tratamiento asistemático de este propio afán regulatorio.

Estos defectos se atienden frontalmente en el proyecto de reordenación constitucional de los profesores Valadés y Fierro, que tiene como gran mérito el mantenimiento de las decisiones fundamentales políticas pero con una corrección técnico-lingüística aparejada a la reducción de los contenidos debido a la ley de desarrollo constitucional.

Además de las anteriores consideraciones, nuestra peculiar dinámica, nos ha llevado también a proponer una verdadera sistematización de la técnica legislativa constitucional que nos ayude a mantener la coherencia interna y naturaleza sistemática de la Constitución.

De forma aislada, ambas propuestas resultan loables. Empero, es imprescindible no sólo limar los múltiples defectos del texto que ha ocasionado

la dinámica reformista, sino también detenerla, modificarla y dirigirla hacia un verdadero debate público sobre los contenidos esenciales y acuerdos fundamentales de nuestra Constitución.

Para ello, más que instrumentos normativos y mecanismos jurídicos, se requiere algo de mucho mayor complejidad, un cambio en la cultura jurídica. Es necesario un distinto entendimiento de la norma fundante por parte de los operadores políticos intervinientes en los procesos de reforma.

Nuestro sistema constitucional, habituado a las reformas hechas bajo el presupuesto de que la modificación normativa incide automáticamente en la realidad fáctica ha entrado en una dinámica constitucional nociva, que genera defectos técnicos en el texto poniendo en verdadero peligro a la fuerza normativa de nuestra Carta Magna. Los actores políticos deben tomar verdadera conciencia de los significados de una Constitución, de su fuerza jurídica

Esta dinámica debe detenerse. De lo contrario, seguiremos teniendo una Constitución reglamentaria y casuística, asistemática e inestable; seguiremos teniendo, en suma, más que un sistema constitucional, una *Constitución en piezas*.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, IJ-UNAM, 2002.
- BRYCE, James, *Constituciones flexibles y Constituciones rígidas*, Madrid, Centro de Estudios Políticos, 1962.
- CARPISO, Jorge, “La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XLIV, núm. 131, mayo-agosto de 2011.
- DÍAZ, Javier, “La interpretación constitucional y la jurisprudencia constitucional”, *Quid Iuris*, México, núm. 6, 2008.
- EZQUIAGA, Javier, *La argumentación en la justicia constitucional*, Bogotá, Diké, 2008.
- GARCÍA ESCUDERO, Piedad, “Nociones de técnica legislativa para uso parlamentario”, *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Madrid, núm. 13, Diciembre de 2006.
- GARRORENA, Ángel, *Derecho Constitucional: Teoría de la Constitución y Sistema de Fuentes*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014.
- HENRÍQUEZ, Miriam y LAMBERTH, Jorge, “¿Son válidas las modificaciones al capítulo de reforma constitucional? Una reflexión sobre la autorreferen-

cia normativa de Alf Ross y sus detractores”, *Estudios Constitucionales*, Talca, año 13, núm. 2, 2015.

HERNÁNDEZ CHONG CUY, María Amparo, *Suprema Corte y controversias constitucionales: análisis de comportamiento judicial*, México, Porrúa, 2012.

PÉREZ TREMPES, Pablo, *Sistema de Justicia Constitucional*, Madrid, Cívitas, 2010.

PRIETO SACHÍS, Luis, “Notas sobre interpretación constitucional”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, núm. 9, Mayo-Agosto de 1991.

RÁBASA, Emilio O., *El pensamiento político y social del constituyente de 1916-1917*, México, IJJ-UNAM, 1996.

RIVERA LEÓN, Mauro Arturo y MARTÍNEZ FABIÁN, Constantino, *Cuando la forma es fondo: estudios de técnica legislativa y legilingüística*, México, IJJ-UNAM, 2015.

RIVERA LEÓN, Mauro Arturo, “De la rigidez teórica a la flexibilidad material: un análisis del procedimiento de reforma constitucional en México (1917-2012)”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, núm. 20, Julio-Diciembre de 2013.

ROSS, Alf, *El concepto de validez y otros ensayos*, México, Fontamara, 1993.

DUQUE, Román, *Sistema de Fuentes de Derecho Constitucional y Técnica de Interpretación Constitucional*, Caracas, Homero, 2014.

SOBERANES, José María, *Análisis formal de las reformas constitucionales*, México, IJJ-UNAM, 2015.

VALADÉS, Diego y FIX, Héctor, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado*, México, IJJ-UNAM, 2014.

VALADÉS, DIEGO, *La Constitución reformada*, México, IJJ-UNAM, 1987.

VILE, Maurice, *Constitutionalism and Separation of Powers*, Indianápolis, Liberty Fund, 1998.