

LA DINÁMICA DE LA CONSTITUCIÓN EN MÉXICO. CIRCUNSPECIONES ENTRE LA NOVEDAD Y LA REVISIÓN CONSTITUCIONAL

Isidro DE LOS SANTOS OLIVO*

SUMARIO: I. *Las Reformas en la Constitución Mexicana de 1917 y en la Constitución de Estados Unidos de América. Un Apunte Comparado.* II. *Sobre los Principios del Régimen Constitucional de Supremacía y Rigidez de la Constitución.* III. *La Apertura Constitucional y la Tensión Continuidad-Cambio en la Ley Fundamental. ¿Reforma o Nueva Constitución a cien años del Pacto de 1917?*

I. LAS REFORMAS EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917 Y EN LA CONSTITUCIÓN DE ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA. UN APUNTE COMPARADO

La Constitución Mexicana de 1917 ya no tiene la extensión de origen. Inicialmente contaba aproximadamente con 22,286¹ palabras y, propiamente, a un siglo de su promulgación, se ha triplicado; esto es, ha crecido más de tres veces con relación a la extensión del texto inicial pues, en la actualidad, el documento, sin considerar los artículos transitorios, tiene alrededor de

* Profesor-Investigador de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

¹ Para este propósito, se consultó el texto original de 1917, el cual es reproducido por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en la siguiente dirección electrónica: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>

Esta cifra que señala la cantidad de palabras de la presente cita, es la que arroja la función predeterminada por el programa *Office Word*. Si consideramos en el texto a los diputados constituyentes, que también se recogen en el instrumento constitucional original en consulta, se proyectan 23,617 palabras.

69,856² palabras. En este momento, el Código Político Mexicano, incluyendo los artículos transitorios, la nota de vigencia (relativas al Decreto en materia política-electoral, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de Febrero de 2014) y, su última reforma publicada en el mismo instrumento, el 15 de agosto de 2016, consta de 123,278 palabras.

La secular Constitución de nuestro país, desde que fue promulgada el 5 de febrero de 1917 (entró en vigor el 1° de mayo de ese año), ha sido reformada en cientos de veces. Ello ha propiciado —cosa obvia— el enorme crecimiento de su *bosque jurídico*. Por paradójico que resulte, ya que se trata de una *Constitución rígida*, ha tenido más reformas que artículos. En febrero de 2014, nuestra Carta Magna había experimentado 561³ reformas. Con la reforma al Código Político del 1917, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 2016, las modificaciones llegaron a ser 699.⁴

Tomando en cuenta el inmenso crecimiento que ha experimentado la citada Ley Fundamental, se puede apreciar que, el modelo constitucional mexicano, contrasta con la bicentenaria Constitución de Estados Unidos de América de 1787, la que cuenta con sólo 7 artículos (y sus respectivas secciones). Este texto, habitualmente, se puede leer con buena dicción en 20 minutos y, a lo largo de sus 229 años de existencia, solo se ha reformado en 27⁵ ocasiones y, si se me apura, únicamente en 17, ya que, las primeras

² Este número de palabras corresponde exclusivamente a los artículos que conforman el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin incluir los artículos transitorios. La suma se obtiene con el mismo procedimiento indicado en la anterior cita.

El texto está disponible para su consulta en la siguiente página virtual de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de los Estados Unidos Mexicanos: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_29ene16.pdf.

³ Así lo indica Viridiana Ríos en su artículo *Rarezas Constitucionales*, publicado en la Revista Nexos el 1° de febrero de 2014. Según ella, “si se consideran fe de erratas, reformas a artículos transitorios y aclaraciones, el número total de reformas de 1917 a 2013 asciende a 573 (Cámara de Diputados, 2013)”. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=18391>

⁴ Al respecto, también fue consultada la página virtual de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, donde está disponible la cantidad de reformas realizadas por Periodo Presidencial, iniciando con la presidencia de Álvaro Obregón. De esta forma, se sumaron todos los artículos reformados, que correspondieron a cada Periodo. El conteo se realizó desde el ciclo del presidente Obregón, hasta incluir los artículos reformados, en el actual sexenio del presidente Enrique Peña Nieto. El último Decreto de Reforma que fue consultado para este propósito fue publicado el 15 de agosto de 2016. Consúltese en este sentido: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm

⁵ Las enmiendas desarrolladas a lo largo de la vigencia de la Constitución de los Estados Unidos de América pueden consultarse en la siguiente dirección electrónica: <https://www.law.cornell.edu/constitution> que corresponde al *Legal Information Institute*.

10 enmiendas se llevaron a cabo en 1791, por los mismos autores⁶ de tan magistral documento, para establecer los derechos humanos que correspondieron al *Bill Of Rights*,⁷ inspirados por el *Bill Of Rights* inglés de 1689 y, asimismo, por la declaración de Derechos de Virginia de 1776.

Hay que destacar que, la Constitución de Estados Unidos de América, se ha modificado sin abusar del procedimiento de reforma y, sobretudo, hay que resaltar que, las enmiendas, han respetado su núcleo, su fórmula política.⁸ Esto permite mantener su legado conceptual en el devenir histórico; en su largo recorrido constitucional ha podido desplegar su cauce a las nuevas realidades socio-políticas, preservando su identidad, la sustancia constitucional. Ha sido capaz de normar el proceso político, adaptándose al cambio que la sociedad política demanda, sin destruir sus cimientos, manteniendo con ello, la regularidad jurídica.

Por *exclusión*, el texto constitucional permite cierta *apertura*, de manera que pueda ajustarse a las circunstancias históricas, políticas, económicas y sociales que se van sucediendo, de las diversas sociedades políticas. La Constitución de Estados Unidos es paradigmática en este caso, ya que han sido escasas sus reformas, sin que ello, haya sido un impedimento para amoldarse a los emergentes contextos y exigencias de su plural ciudadanía política. Su magistral construcción normativa-institucional, permitió edificar un original y singular modelo de organización y práctica constitucionales. La Constitución de 1787 es considerada rígida, pues establece un procedimiento más agravado que para la modificación o elaboración de las normas del sistema jurídico, lo cual no significa que, no sea considerada, una Ley Fundamental *elástica*.

Merced a su *elasticidad*, se propicia la *apertura constitucional* en una comunidad pluricultural, lo que posibilita una conexión con la realidad político-

⁶ En este sentido, véase el discurso de ingreso a la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de Pablo Lucas Verdú como miembro de número, recogido en *La Constitución en la Encrucijada (Palingenesia Iuris Polítici)*, Ed. Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1994, p. 38.

⁷ La Declaración de Derechos Humanos (*Bill of Rights*) de la Constitución de los Estados Unidos de América, inicialmente se conformó por las diez primeras enmiendas. Su contenido, seguido de un texto que las explica, pueden examinarse en el *Legal Information Institute*, en la siguiente página electrónica: <https://www.law.cornell.edu/constitution/billofrights>

⁸ La fórmula política de la Constitución es un concepto acuñado por Pablo Lucas Verdú. Primeramente, dicho término fue concebido como “la expresión ideológica, jurídicamente organizada en una estructura social”. Después, al reflexionar posteriormente sobre esta definición, el profesor de la Complutense la complementó de la siguiente manera: “...la fórmula política de una Constitución es una expresión ideológica, inspirada en valores, jurídicamente organizada en una estructura social”. Véase, respectivamente, *Curso de Derecho Político, volumen IV* Ed. Tecnos, Madrid, 1984, p. 837; y, *La Constitución en la Encrucijada...* Cit. Supra, p. 36.

social. “La apertura constitucional, —sostiene Pablo Lucas Verdú— como la sociedad abierta en cuanto se consideran manifestaciones del espíritu democrático, implican la relación de entrambas con la publicidad, el pluralismo, la alternancia en el poder y la tolerancia, valores fundantes de una democracia”.⁹ La técnica de la Reforma, en Estados Unidos de Norteamérica, ha sido manejada cautelosamente, lo que ha permitido ajustar, a la Constitución real y vigente, los cambios trascendentales que ha experimentado su ciudadanía, por casi dos siglos y medio. “Gracias a esa elasticidad —nos recuerda el mismo Lucas Verdú— y al espíritu cívico de sus dirigentes, y de su mismo pueblo, ha podido alcanzar más de 200 años de vigencia”.¹⁰

Se puede comprobar que, en la bicentenaria vida constitucional americana se ha podido transitar, sin rupturas, del *Congresional Government*, al llamado *Gobierno de los Jueces*. Esto último, sobre todo, a partir del célebre caso de *Marbury vs. Madison*, en la afamada sentencia del Juez John Marshall, en 1803,¹¹ que resuelve, seguramente, el caso más conocido en la historia constitucional de Estados Unidos de Norteamérica y que, situó, la jerarquía normativa que la Constitución debe tener en el ordenamiento jurídico de un Estado.

A partir de este trascendental asunto jurídico, quedaría afirmado el principio de *Supremacía Constitucional*, como una aportación sustancial en los fundamentos que definen al Estado Constitucional de Derecho. Posteriormente, con la enmienda XX a la Constitución de Estados Unidos de América se rediseñó lo relativo a los periodos presidenciales (iniciación y su culminación), así como prever en estos, las situaciones en las que no hubiere presidente electo. Estos cambios se han experimentado, sin quebrantamien-

⁹ *La Constitución Abierta y sus Enemigos*, Ed. Servicio de Publicaciones Facultad de Derecho Universidad Complutense de Madrid y Ediciones Beramar, Madrid, 1993, p. 28. Sobre el concepto de Constitución abierta que desarrolla Lucas Verdú, el profesor Ulises Coello Nuño sostiene con relación a este profesor emérito de la Complutense que, “...es el principal tratadista del idioma español sobre la Constitución abierta, por su visión normativa (derecho internacional y derecho comunitario), extranormativa (usos y convenciones, normas de corrección constitucional) y metanormativa (valores y postulados morales y de justicia material, magnitudes socio-económicas) en el método de estudio constitucional, así como también por el enorme caudal dogmático que sobre la misma ha escrito”. Véase su estudio *¿Qué es una Constitución abierta?*, publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 86. Tomamos la cita de la versión electrónica, la cual puede consultarse en la siguiente dirección: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/243.5/art/art3.pdf>

¹⁰ *La Constitución Abierta...*, Cit., p. 30.

¹¹ Cfr. el trabajo de Carbonell, Miguel, *Marbury versus Madison: en los Orígenes de la Supremacía Constitucional y el Control de Constitucionalidad*, en Del Rosario Rodríguez Marcos (coordinador), *Supremacía Constitucional*, Ed. Porrúa y Universidad Panamericana, México, 2009, pp. 33 y ss.

tos, en las instituciones fundamentales que regulan la vida política de los Estados Unidos de América.

En esa flexibilidad excepcional, el ejemplo norteamericano ha posibilitado la adaptación de su Ley Fundamental, mediante incorporaciones normativo-institucionales casuísticas, sorteando su problemática político-social, en aras de una correspondencia entre la costumbre vivida y la norma escrita. Esa es, quizás, la más importante característica de las Constituciones rígidas, "... cuyo prototipo —dice el citado maestro, Lucas Verdú— es la norteamericana ya que ha mostrado gran elasticidad para acomodarse a las diversas transformaciones sociales a lo largo de su vigencia".¹²

Sabido es que existen dos vías formales para intentar adaptar la cambiante realidad social, en correspondencia con la Constitución. La interpretación constitucional y la reforma constitucional. Los Estados Unidos de América han optado por la primera de ellas. "...la estructura social norteamericana —sostiene Lucas Verdú— ha cambiado extraordinariamente y ello ha repercutido en el Derecho constitucional, modificando el alcance de sus preceptos por la interpretación del Tribunal Supremo... por el efecto de los usos constitucionales y por la traslación del poder político al Ejecutivo en los últimos años. En realidad, toda Constitución cambia en su sentido objetivo, merced a las modificaciones experimentadas en la realidad político-social, donde se da la organización de la convivencia política por ella prevista. Este hecho innegable ha de tenerse en cuenta al interpretar las normas constitucionales. Esta exigencia de acomodarse a los nuevos casos que brotan con el cambio social, se patentizó en la llamada interpretación histórico-evolutiva...".¹³

En el Estado Mexicano, la técnica de la reforma ha sido, la vía, demasiadas veces recurrente. Mi recordado maestro Pablo Lucas Verdú afirmaba que, una buena Constitución, esto es, que se precie de contar con adecuada técnica en su estructuración, debía ser —siguiendo el ejemplo norteamericano— "breve y concisa en sus preceptos, pero, amplia e integradora en sus principios".

II. SOBRE LOS PRINCIPIOS DEL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE SUPREMACÍA Y RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN

La dilatada marcha cronológica de la organización constitucional occidental es producto de la cultura jurídico-política euroatlántica. Y fue precisamente la cultura griega la encargada de producir inicialmente, manifestaciones en

¹² *La Constitución Abierta...* Cit., p. 45.

¹³ *Curso de Derecho Político, volumen II*. Ed. Tecnos, Madrid, 1986, p. 537.

el reconocimiento, estructura y protección de la libertad. Como referí en otro trabajo, “...el estudio sistemático de la Constitución y su respectivo desarrollo doctrinal es relativamente reciente. No obstante las reflexiones en torno al concepto y finalidad de la Constitución se inician con los griegos. La organización política de las sociedades en el mundo occidental, se ha articulado, desde antiguo, mediante una Constitución. En la cultura helénica se puede encontrar el origen remoto de la concepción constitucional. La exaltada cultura jurídico-política euroatlántica, articulada en un espacio geopolítico, cuya filosofía fue entender el mundo y la vida, que permitiera la idea de la libertad como presupuesto inherente de la condición humana y de su propia dignidad”.¹⁴

Fue precisamente en el siglo V a.c., denominado siglo de oro del pueblo griego o siglo de Pericles, cuando la polis ateniense experimentó su más grande evolución. Ya Jellinek recuerda que, en dicha época, merced a la dilatación de la cultura, se va fortaleciendo la esfera de la libertad individual, propiciando la generación de instituciones de Derecho privado protectoras de la propiedad, la sucesión, etcétera. Asimismo, en el ámbito del Derecho público se reconocieron los derechos políticos, en tanto derechos individuales. Este extraordinario florecimiento de la cultura propició el nacimiento de la Ciencia política, pues, las ideas políticas superan la esfera de grupos o castas para formar parte del conocimiento del pueblo. “El hombre —comenta Francisco Porrúa— forma parte íntegramente de esa comunidad política, y por ello implícitamente tiene derecho a participar en la vida de la *polis*, derecho que le es reconocido de manera expresa, y además, aunque no se le reconociera expresamente, disfrutaba también de capacidad jurídica privada”.¹⁵

Protágoras ya anticipaba el examen de la Constitución y, junto con Critias, fueron precursores en el estudio y colección de las Constituciones antiguas. Estos dos referentes fueron perentorios para Aristóteles, quien desarrolló “el estudio más sistemático de la Constitución de las polis griegas de su tiempo, por ello puede considerársele como iniciador del Derecho constitucional comparado”.¹⁶

¹⁴ De los Santos Olivo, Isidro, *El Derecho Constitucional como Ciencia de la Libertad y Cultura de la Democracia. Consideraciones Metodológicas para su Estudio*, Recogido en las Memorias del X Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. El trabajo puede consultarse en la siguiente página electrónica: http://congreso.pucp.edu.pe/derechoconstitucional2009/docs/pdf/PONENCIAS-MESAS/MESA%204/DE%20LOS%20SANTOS%20OLIVO,%20Isidro%20_Mexico_%20-%20EI%20Derecho%20Constitucional....pdf

¹⁵ *Teoría del Estado*, Ed. Porrúa, México, 1993, p. 56.

¹⁶ Cfr. Lucas Verdú, Pablo, *Reflexiones en Torno y Dentro del Concepto de Constitución, la Constitución como Norma y como Integración Política*, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), N°

No vamos a detenernos, con relación a esta argumentación, en la organización constitucional del mundo antiguo que, si bien contó con una ordenación política —no obstante de reconocerse la esclavitud, así como innegables limitaciones en la participación política—, se anticiparon ciertas libertades individuales, manifestándose a partir del siglo V A.C., llamado siglo de oro griego. Esto no significa que se podía hablar, rigurosamente, de un régimen constitucional. Ya sabemos que, como lo recuerda Francisco Porrúa Pérez, “... la distinción radical entre la organización política griega y el Estado moderno, que no ha sido deformado por las concepciones transpersonalistas, la dio el *humanismo*, ingrediente que se incorporó a la organización política, al pensamiento humano, al difundirse el Cristianismo, que tiene como base de sus postulados precisamente el núcleo fundamental del humanismo”.¹⁷

Ahora bien, interesa resaltar que, la operación de fundar y estructurar un Estado Constitucional, que se apoye en un estatuto jurídico fundamental, que incorpora un diseño institucional con pesos y contrapesos, con límites a la autoridad, evitando la concentración del poder, así como el reconocimiento y garantía de los Derechos y libertades públicas, es producto de los procesos revolucionarios burgueses, que superaron el antiguo régimen. Como se sabe, el *Estado Constitucional* tiene unas coordenadas temporo-espaciales¹⁸ muy bien definidas. Es producto de los movimientos revolucionarios anglo-americano y francés. A partir de este preludio, las ideas liberales empezaron a expandirse en Europa, América y, sucesivamente, en otros continentes.

Inicialmente, se puede afirmar que, el *Estado Constitucional de Derecho* o *Régimen Representativo Constitucional*, se fundamenta en unos principios, válidos universalmente, e intercambiables en los regímenes democráticos, que son los que corresponden a la cultura jurídico-política euroatlántica. Conviene recordar aquí, que, el Estado Constitucional, tiene ciertos prenotados, es decir, se parte de unas premisas que identifican plenamente al Estado Constitucional de Derecho. El artículo 16 de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 ya anticipaba la materia inexorable que identifica a toda Norma Fundante, al indicar que: “*Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n’est pas assurée ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n’a point de*

83, enero-marzo de 1994, Madrid, pp. 11 y ss.

¹⁷ *Teoría del Estado*, Cit., p. 56.

¹⁸ Peralta Martínez, Ramón, *La Constitución como Sistema de Libertades*, Ed. Actas, Madrid, 2008, p 31.

Constitution".¹⁹ Por consiguiente, toda sociedad política que tenga la pretensión de cuadrar la ordenación de su convivencia dentro de los esquemas de la democracia política representativa y, que, pueda ser *adjetivada* como constitucional, debe contar con estos dos grandes componentes.

Ni duda cabe que, toda sociedad política *arreglada* a una Constitución, cuenta con unos presupuestos, que permiten definir e identificar una organización jurídica-política democrática. En esta línea, nos señala Pedro de Vega que: "El Estado constitucional cimienta su estructura en dos pilares fundamentales: por un lado, en el principio político democrático; por otro en el principio jurídico de supremacía constitucional".²⁰ A su vez, siguiendo esta idea y como legado del constitucionalismo, hay que tomar en cuenta el principio liberal que, revela, primordialmente, dos grandes premisas: el principio orgánico-estructural de la separación de poderes y, por otra parte, el reconocimiento y garantía los Derechos Humanos.²¹

La fuerza normativa y, desde luego, la eficacia de la Constitución, estribarán, en buena medida, entre otras cuestiones, en la adecuada técnica de la confección de sus normas e instituciones jurídicas, así como, en la intensidad y/o la conexión que propicien en el medio social que pretendan regular. En definitiva, lo más importante, sin duda alguna, para este propósito, es la educación democrática e instrucción cívica, que refleje la madurez ciudadana en la sociedad política de todo Estado.

México no fue ajeno al movimiento constitucional occidental, puesto que recibió el arsenal de principios, figuras, categorías e institutos que conforman la dogmática de la ciencia constitucional. Una vez que toda Asamblea Constituyente ha cristalizado la obra para la cual fue convocada, o sea, construir la Constitución, ésta se convierte en el centro de referencia esencial de toda la estructura jurídico-política del Estado. En este proceso, como nos señala Kelsen, hay una *transición* de la soberanía popular (de carácter socio-político), a una soberanía técnico-jurídica de la Constitución. Esto es, por un acto volitivo y soberano del pueblo, todos, gobernantes y gobernados, quedan sujetos a la Constitución. El reconocimiento expreso de la soberanía

¹⁹ La transcripción corresponde al artículo 16 de la "Déclaration de Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789". Este precepto y la Declaración completa, pueden consultarse en la siguiente dirección electrónica: <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789>

²⁰ *La Reforma Constitucional y la Problemática del Poder Constituyente*, Ed. Tecnos, Madrid, 1991, p. 15.

²¹ Para profundizar en los principios del Estado Constitucional que desarrolla Pedro de Vega García, consúltese su trabajo *Constitución y Democracia* en la obra *La Constitución de la Monarquía Parlamentaria*, autores varios, Ed. Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1983.

popular, propiamente, lo encontramos en la mayoría de las constituciones. Inicialmente, en el caso de México, el artículo 39 de la Constitución Federal establece que: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo”. Este artículo hay que interpretarlo de forma sistemática con los demás dispositivos constitucionales relativos y, específicamente, con los artículos 40, 41, 128 y 133.²² De la afirmación recogida en el dispositivo 39 y, teniendo presentes los demás artículos correspondientes, se colige que, el pueblo, mantiene su soberanía en la Constitución, ya que ésta es obra suya.

La Constitución se convierte así, por voluntad soberana del pueblo, en *Lex Superior*. Ante esta situación, la Constitución es considerada el origen de toda producción normativa y, a su vez, la fuente última de validez de la legislación secundaria.

No olvidemos que toda Norma Fundamental tiene la pretensión de durar, de generar un clima de estabilidad, continuidad y seguridad jurídica. Siguiendo este aserto, emerge el principio de rigidez constitucional, teorizado, inicialmente, por James Bryce.²³ La rigidez constitucional vendría a ser “... *aquel sistema formal propio de las Constituciones escritas, que establece, reflexivamente, un modo distinto del seguido por la legislación ordinaria para producir, modificar y derogar las normas constitucionales, lo cual se traduce, precisamente, en la existencia de determinados obstáculos técnicos que evitan que los preceptos constitucionales se reformen fácilmente consiguiendo, de este modo, su continuidad*”.²⁴ La rigidez refuerza el principio

²² Se transcriben los respectivos artículos o, su parte conducente según corresponda, de la vigente Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 40. “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”. Artículo 41. “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 y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal...”. Artículo 128. “Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su cargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen”. Artículo 133. “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas”.

²³ Al respecto, su conocida obra *Constituciones Flexibles y Constituciones Rígidas*, estudio preliminar de Pablo Lucas Verdú, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.

²⁴ Lucas Verdú, Pablo, *Curso de Derecho Político, Vol. II*, Ed. Tecnos, Madrid, 1986, pp. 592 y 593.

de supremacía constitucional, puesto que, “La Constitución —nos recuerda Pedro de Vega— solo podrá definirse jurídicamente como ley suprema cuando para su modificación se exige —conforme a la idea de rigidez— un procedimiento distinto, más agravado y complejo que el que se sigue para la modificación o derogación de las leyes ordinarias”.²⁵

Completando esta idea, el principio de rigidez se conforma como primer mecanismo de resguardo de la Constitución, convirtiéndose en una garantía de estabilidad y continuidad de la distribución constitucional.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos recoge el principio de Rigidez constitucional en el artículo 135, ya que establece una votación calificada de dos terceras partes de los individuos presentes del Congreso de la Unión y, a su vez, las reformas tienen que ser aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados y la de la Ciudad de México. Ante el cúmulo de reformas que ha experimentado la Ley Mayor Mexicana, no obstante de ser una Constitución *formalmente rígida*, en la realidad ha devenido, en una Constitución *materialmente flexible*.

III. LA APERTURA CONSTITUCIONAL Y LA TENSION CONTINUIDAD-CAMBIO EN LA LEY FUNDAMENTAL. ¿REFORMA O NUEVA CONSTITUCIÓN A CIEN AÑOS DEL PACTO DE 1917?

El mayor reconocimiento que le podemos conceder a nuestra Carta Magna, es respetarla y aplicarla, ahora que está próxima a cumplir 100 años. Este aniversario, la convierte en una Constitución añeja, que ha sido capaz de sortear —con todas las vicisitudes que ello conlleva— las grandes dificultades políticas y sociales a lo largo de un siglo de su vigencia. En principio, toda Constitución debe ser capaz de *normar el proceso político* para el cual fue elaborada. Las Constituciones cuentan con *telos* y una *ratio*. No tener presente este último aserto conllevaría al mayor de los despropósitos en una comunidad política. De ahí que podamos afirmar que, quizás con excesivo optimismo, la Constitución de 1917 (con todos los reparos que se puedan establecer), ha cumplido con un mínimo de eficacia. Recordemos que es un Código Político Centenario.

Ahora bien, hace una década escribí lo siguiente: “en estos tiempos de crisis e inestabilidad política en nuestro país, han arremetido voces contra la vigente Constitución general de 1917, al grado de manifestar que es ne-

²⁵ *La Reforma Constitucional...* Cit.; pp. 40-41.

cesario el establecimiento de una nueva Constitución. Por ello, la tensión permanencia-cambio constitucional es un tema del mayor calado político y social y exige un correcto tratamiento en el derecho constitucional patrio”.²⁶

Carl Schmitt nos recuerda que “El primer ejemplo de una moderna Constitución escrita es el Instrument of Government de Cromwell, del año 1656. El mismo Cromwell se manifestó acerca de la finalidad de este instrumento: había que dar una regla permanente, inviolable frente a las cambiantes revoluciones mayoritarias del Parlamento: en todo Gobierno necesitaba haber algo de fundamental, algo como una Gran Carta que fuera permanente e inviolable”.²⁷

Una cosa es reformar la Constitución y, otra, muy distinta, es establecer una nueva. En la dialéctica permanencia y cambio constitucional, hay que tener cuidado para proporcionar los argumentos jurídicos que la teoría debe de suministrar, para mantener la congruencia científica y/o el rigor que exige el método constitucional y, así, mantener vigente, en esa construcción dogmática, el principio de *no contradicción*.

Para pretender aportar alguna respuesta a este cometido, es menester contestar, al menos, dos cuestiones perentorias: ¿Es posible elaborar una *Nueva Constitución* mediante el procedimiento de reforma o revisión constitucional? ¿Cómo localizar el punto de conexión y/o equilibrio entre, por una parte, la estabilidad y permanencia que deben caracterizar a toda Ley Fundamental, lo que conlleva a la continuidad del Estado constitucional y; por otra, la adaptación y/o la regulación que la eferescencia de la vida político-social exige, merced a la dinámica que toda comunidad experimenta mediante el cambio y las transformaciones, realizadas a través del proceso histórico?

La técnica de la reforma constitucional fue establecida, a mi juicio, no solo como inicial mecanismo de protección constitucional, sino como instrumento de garantía, para la permanencia y continuidad de la comunidad política, del Estado de Derecho, propiamente. Un juicio inicial indica, implícitamente que, en aras de sostener la estabilidad normativa-institucional que demanda todo Estado Constitucional, tiene que cuidar el mecanismo de reforma de la Constitución, para que su quintaesencia, su núcleo, (iden-

²⁶ De los Santos Olivo, Isidro, La Constitución en la encrucijada. Permanencia y cambio constitucional en la democracia mexicana, en la obra colectiva de Diego Valadés y Miguel Carbonell (Coordinadores), *El Estado Constitucional Contemporáneo. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2006.

²⁷ Cfr. *Teoría de la Constitución*, (trad. De Francisco Ayala), Ed., Revista de Derecho Privado, Madrid, 1934, pp. 45 y 46. Citado, asimismo, por Lucas Verdú, Pablo, *Curso de Derecho...* Vol. II, Cit., p. 418.

tividad mediante las decisiones políticas fundamentales), no se dañe o altere. Esto manejado *adecuadamente*, facilitará la pervivencia de la Ley Mayor, en el correr de los años. En palabras de Pablo Lucas Verdú: “Toda Constitución aparece abierta en el tiempo (*in die Zeit hineinoffen*) puesto que nunca será perfecta y completa, ya que la vida que pretende ordenar, es vida histórica y, por ende, sometida a cambios. El derecho constitucional solo puede evidenciarse y calcularse de modo limitado pagando el precio de numerosos cambios del texto constitucional. Esta apertura constitucional no significa su disolución en un dinamismo total. Si así fuera, la Constitución sería incapaz de orientar la vida de la comunidad. La Constitución no sería abierta, sino fijase, de modo vinculatorio, lo que no debe de quedar abierto. Intenta establecer un momento fijo estimado como algo decisivo que opera estabilizando”.²⁸

En el tratamiento de la reforma constitucional deben de cuidarse aquellos principios que figuran los fundamentos del orden de toda comunidad. Son principios rectores que identifican la unidad política y permiten las funciones estatales de manera continua. Si no yerro, la apertura y elasticidad en la Constitución no significa, no puede entenderse, en ningún caso, que la Ley Fundamental quede disuelta en esa dinámica que el cambio constitucional, mediante la reforma, requiere. Pensar lo contrario, implicaría socavar sus cimientos, sus decisiones políticas fundamentales, su núcleo. La apertura constitucional significa, entendida fielmente, que la misma Ley Fundamental, afirma de forma entrelazada, lo que no debe de aperturarse. Así lo señala Lucas Verdú: “... una apertura constitucional desmesurada conduciría, a la postre, a una destrucción, o por lo menos erosión, de los elementos vinculantes que preserva la identidad de la Constitución a través de sus modificaciones y de sus recepciones... toda apertura constitucional, sin ignorar los elementos normativos y extra normativos susceptibles de inspirarse, incorporar e integrarse en el orden constitucional propio, debe siempre estar atenta para que su núcleo, su forma política no se altere o destruya”.²⁹

Por consiguiente, en los umbrales de constitucionalismo se pudo apreciar una apertura en los textos fundamentales, mediante la incorporación de preceptos e instituciones liberales en su contenido normativo. Ello implicó un cambio drástico en la organización de la estructura política y, en la concepción misma de la democracia, todo lo cual implicaba una superación y, a su vez, una apertura, con relación al antiguo régimen, cuya consecuencia

²⁸ *La Constitución Abierta...* Cit. p. 51.

²⁹ *Ibidem*, pp. 59 y 60.

fue el establecimiento del Estado liberal Burgués de Derecho, el primigenio Estado constitucional. Sobre estas consideraciones remito a un trabajo donde he desarrollado consideraciones en torno a la apertura constitucional.³⁰

Reformar la Constitución no debe de entenderse, el destruirla. Es menester, en el tratamiento adecuado de la teoría constitucional, desentrañar el apropiado significado de los conceptos rigidez, reforma, apertura, elasticidad, continuidad y estabilidad constitucionales. Insistamos, reformar no es crear una nueva constitución, ya que tiene límites, puesto que, “Una apertura de la Constitución —concluye inexorablemente Pablo Lucas Verdú— que hiere su techo ideológico, conmueve su organización jurídica o revoluciona su infraestructura socioeconómica, implica: sea su tergiversación, sea su subversión latente o patente, en definitiva una revolución. Si es así, ya no cabe hablar de apertura constitucional, sino de sustitución, pacífica o violenta, del ordenamiento fundamental. Decían los máximos representantes contra revolucionarios —y en esto tenían razón— que si fuera necesario revisar una Constitución, siempre habría que emprender esa tarea *con temblor y temor*. Actualizando esa expresión, la apertura constitucional y la reforma del texto fundamental, han de hacerse cautelosamente, de modo que no se hiera su forma política, su esencia”.³¹

Con relación a la permanencia de una Constitución, y a su adaptación mediante el cambio o reforma a las nuevas realidades político-sociales que experimenta toda sociedad política, conviene reproducir lo que he referido en uno de los trabajos ya citado, líneas arriba: “... toda Norma Fundamental tiene la pretensión de durar, de generar un clima de estabilidad, continuidad y seguridad jurídica. Ello dependerá, en principio, del alcance, significado y concepto de Constitución que se tenga, producto del desarrollo cultural en el ámbito político y cívico que haya experimentado una comunidad. Asimismo, no hay que olvidar que, la sociedad es cambiante, exige movimiento, está en constante devenir histórico. La encrucijada constitucional se presenta, por lo general, en las constituciones rígidas que, deben sortear, la tensión permanencia-cambio. El meollo de esta cuestión estriba, en principio, en encontrar una armonía entre la estabilidad con la que debe de contar una Constitución a través del proceso histórico, y su respectiva adaptación a la cambiante sociedad que exige una renovación de la norma-

³⁰ *Apertura y Estabilidad Constitucional en las Entidades Federativas*, en la obra Derecho Constitucional Estatal. Memorias del VI y VII Congresos Nacionales de Derecho Constitucional de los Estados, Gámiz Parral, máximo et. Al. Ed. Instituto de Investigaciones Colectivas de la UNAM, México 2009, pp. 475 y ss.

³¹ *La Constitución Abierta...* Cit. p. 60.

tiva fundamental. En otras palabras, toda Constitución es elaborada por sus autores con la intención de permanecer, pues debe de respetarse el principio democrático ya que, es el pueblo, quien en uso de su soberanía y el poder constituyente fija y establece las reglas jurídicas que deben regular su convivencia política. Pero la comunidad por su propia naturaleza está en constante evolución y, lógicamente la materia jurídica-fundamental no hay que concebirla como algo inmutable y acabado de la sociedad; antes bien, como un continuo fluir que se renueva y es capaz de adaptarse a las vertiginosas transformaciones políticas, sociales, económicas que experimenta todo contingente social, pues la Constitución, es, ante todo << vividura >>”.³²

Hemos comentado en el contenido de este breve estudio y, particularmente en este párrafo, la dicotomía que se presenta en el estado mexicano de contar con una nueva constitución o reformar la vigente. Hemos expresado, asimismo, nuestra posición, contrastando los diferentes enfoques de algunos autores más significativos en esta temática. Todo ello con arreglo a la dogmática constitucional. Como corolario de las anteriores reflexiones, consideramos y aunque resulte reiterativo que, el mejor homenaje que le podemos hacer a nuestra Carta Magna mexicana a un siglo de su existencia, es conocerla, respetarla, aplicarla, es decir, que cumpla con la teleología para la cual fue elaborada. Se trata, *hacer de la Constitución*, un documento eficaz que sea capaz de controlar el proceso político en tanto instrumento regulador de la convivencia ciudadana. Si no tomamos conciencia de ello, las reformas seguirán decantándose de manera interminable y, lo más grave, sin aportar soluciones a los complejos problemas que padecemos. En esta perspectiva se inscriben las palabras de Carla Huerta, al aseverar “no es necesario seguir reformando la Constitución para precisar sus supuestos o adicionar nuevas formas de control, sino que se debe de obligar a la autoridad a cumplir con sus deberes constitucionales, para hacer eficaz la Constitución”,³³ sosteniendo más adelante que, “Las respuestas a la falta de ejercicio de control son más bien de orden político, que consecuencia un deficiente diseño institucional”.³⁴

Es necesario la conformación de una conciencia constitucional que, conecte a la opinión pública, con el instrumento que hace posible la convivencia política en términos pacíficos. Ya con *exactitud lapidaria*, el gran profe-

³² La Constitución en la encrucijada... Cit.

³³ Véase su obra *Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder Político*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1988. Citado por Jorge Carpizo en *¿Se necesita una nueva Constitución...?*, Cit., p. 146.

³⁴ Ídem, p. 146.

sor Rodolfo Reyes, en el prólogo de la obra *La Organización Política de México* (edición española), del eminente constitucionalista chiapaneco Emilio Rabasa, manifestaba ciertos requerimientos *esenciales*, que definen el ser constitucional de todo Estado “...si por el entendemos lo que es debido; es decir la positiva relación entre el individuo y el Estado, la verdadera adaptación de la costumbre vivida a la ley escrita”.³⁵ La revolución que hay que experimentar es la de las conciencias; esto es, una reforma antropológica, social, cultural que permita la propagación de la cultura política-democrática en el acervo general de los ciudadanos. Una vez alcanzada la madurez política en el pueblo, que posibilite una conciencia de vida nacional, que se propague la educación política, la instrucción cívica y el respeto en las instituciones liberales, se estará en condiciones de generar un *sentimiento constitucional*, el cual, depositado en una base jurídica, coadyuvará en la materialización del Estado de Derecho, que comienza en la propia Constitución.

Por ello, es presupuesto inexorable que exista y se exprese en la conciencia colectiva, tanto de gobernantes como de gobernados, la voluntad política de acercarse al conocimiento cabal de su Constitución. Para lograr ese alto cometido, nada mejor que las palabras del universal Don Miguel de Unamuno. En este sentido, el rector magnífico de la Universidad de Salamanca, solía invertir el aforismo escolástico que señala: “Nada es querido sin ser previamente conocido”; afirmando que: “Nada se conoce sin ser previamente querido”. Con el debido conocimiento de la Ley fundamental, se estará en condiciones de fomentar una voluntad y, una actitud, para el respeto espontáneo y esencial que exige la Constitución por sí misma, en cuanto obra soberana del pueblo, como principal expresión de civilidad de toda sociedad libre.

³⁵ Rabasa, Emilio, *La Organización Política de México*, Ed. América, Madrid, s/f, p. XV.