

LA DINÁMICA DEL CAMBIO CONSTITUCIONAL EN MÉXICO: HACIA UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN

José Ma. SERNA DE LA GARZA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Las dos dimensiones del debate: descriptiva y normativa*. III. *Conclusión*.

I. INTRODUCCIÓN

Hasta el día en que se escriben estas líneas (febrero de 2016), la Constitución mexicana de 1917 ha tenido 640 modificaciones. Como es bien sabido, a través de muchas de estas reformas y adiciones se han introducido en el texto constitucional un sinnúmero de artículos de naturaleza reglamentaria; ha habido una verdadera explosión de artículos transitorios; se ha generado un texto de gran densidad normativa; se ha perdido de sistematicidad y coherencia; las reformas han tenido por consecuencia dificultar la lectura y comprensión de la Constitución por parte de ciudadanos y expertos por igual.

La preocupación por la trayectoria que ha tenido nuestra Constitución, llevó al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IJ) a integrar un grupo de investigadores, coordinado por los doctores Diego Valadés y Héctor Fix Fierro, para generar un diagnóstico y una propuesta. Esta última consiste en la reordenación y consolidación del texto de la Constitución mexicana.

No es este el espacio para dar detalles de dicha propuesta.¹ Pero por lo menos recordaré aquí sus rasgos principales:

1. No se trata de diseñar una nueva Constitución, sino de dar un diseño nuevo a la Constitución vigente. Se trata de hacer un cambio estruc-

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ La propuesta se puede ver en: <http://www2.juridicas.unam.mx/constitucion-reordenada-consolidada//>.

- tural y formal, que no toque las decisiones jurídico-político fundamentales contenidas en la Constitución vigente.
2. Se propone reordenar el texto constitucional:
 - A. Reubicando disposiciones constitucionales conforme a criterios sistémicos y técnicos
 - B. Pero respetando la ubicación de los artículos que pueden considerarse como “emblemáticos” de la Constitución: 1, 3, 14 y 16, 27, 103 y 107, 115, 123, y 130.
 3. Se propone también consolidar el texto constitucional, lo cual implica:
 - A. Mejorar la puntuación y redacción
 - B. Sintetizar contenidos
 - C. Suprimir redundancias e inconsistencias
 - D. Articular la redacción de párrafos reordenados
 - E. Mejorar la presentación sistemática en apartados, fracciones e incisos.
 4. Por último, se propone trasladar el contenido de las partes consideradas como de naturaleza “reglamentaria”, a una Ley de Desarrollo Constitucional, de jerarquía *infra* constitucional, pero *supra* legal.

Ahora bien, lo que deseo expresar en este ensayo es que esta propuesta es la punta del iceberg de todo un proyecto de investigación más ambicioso y profundo, en el que están involucrados investigadores e investigadoras del IJ, en particular de las áreas de derecho constitucional y filosofía del derecho (si bien la discusión interna ha involucrado a prácticamente todo el IJ). De esta forma, quisiera aprovechar este espacio para explicar el esquema de ese proyecto, sus vertientes y aristas, en las que hemos avanzado, hay que reconocerlo, de manera asimétrica, es decir, más en unas líneas que en otras. Con esta explicación, mi objetivo es dibujar un marco general que pueda provocar discusiones, opiniones, posturas y perspectivas en los debates que se avecinan, rumbo al centenario de la Constitución mexicana de 1917.

II. LAS DOS DIMENSIONES DEL DEBATE: DESCRIPTIVA Y NORMATIVA

En primer lugar, considero que es posible distinguir entre la dimensión descriptiva-explicativa y la dimensión normativa-prescriptiva de la discusión.

1. *Dimensión descriptiva-explicativa*

En esta dimensión se han planteado diversas preguntas:

A. *¿Qué dinámica de cambio ha tenido la Constitución mexicana de 1917?*

En relación con esta pregunta podemos encontrar el ya referido diagnóstico que se ha hecho en el IJJ; como otros diagnósticos que se han realizado, la atención se ha centrado en la frecuencia y el número de reformas constitucionales experimentadas por nuestra norma fundamental desde 1921 hasta la fecha. En relación con este punto, sólo quisiera mencionar dos cosas.

En primer lugar, en el mundo moderno, no es tan raro tener tasas elevadas de reforma constitucional. Como lo ha afirmado Detlef Nolte, las reformas constitucionales son fenómenos recurrentes en América Latina, tanto reformas parciales (enmiendas) como la promulgación de una nueva constitución. En ese aspecto, América Latina no es tan diferente en comparación con otras regiones del mundo, como por ejemplo Europa. Asimismo, concluye este autor que tampoco los países de América Latina difieren respecto a la rigidez de sus constituciones. Las constituciones latinoamericanas son en promedio un poco menos rígidas que las constituciones en otras partes del mundo. Al mismo tiempo, existe una gran variación con respecto a la frecuencia de reformas constitucionales entre los diferentes países latinoamericanos.²

De las 200 constituciones vigentes al comienzo del siglo XXI más de la mitad han sido renovadas o reformadas en forma substancial en las tres

² En su estudio, Nolte describe los distintos métodos para determinar la dificultad de reformas una Constitución, es decir, su rigidez, a saber: a) Método que toma en cuenta las mayorías necesarias (simple, absoluta, dos tercios) para aprobar la reforma constitucional; b) Método que cuenta el número de puntos de veto en el proceso de reforma constitucional (como por ejemplo el número de votaciones en órganos legislativos compuestos de manera diferente, referendum, la aprobación por los parlamentos de los estados miembros en sistemas federales, etc.); c) Método que combina el número de puntos de veto con las mayorías requeridas en el proceso de reforma constitucional. Nolte, Detlef, “Reformas constitucionales en América Latina”, *German Institute of Global and Area Studies*, Colloque international Le constitutionnalisme latino-américain aujourd’hui, entre renouveau juridique et essor démocratique, Centre de Philosophie Juridique et politique, Université de Cergy-Pontoise, 4 de Abri del 2013, pp. 19-20.

décadas anteriores.³ Asimismo, estudios recientes documentan que las reformas constitucionales son frecuentes en democracias enraizadas. En este sentido, Lorenz ha encontrado que hubo reformas constitucionales en 32 de 39 democracias estables en el periodo 1993-2002, y que en promedio fueron 5.8 reformas por año (y país).⁴ En contraste, como señalan Casar y Marván, en el caso mexicano, en los 30 años transcurridos entre 1982 y 2012, el promedio anual de decretos de reforma constitucional promulgados fue de 3.6.⁵

El punto que deseo resaltar con estos datos es que la reforma constitucional frecuente es signo de nuestro tiempo. Ciertamente que en México la tasa de cambio constitucional es más elevada, pero tampoco podemos decir que se trata de una experiencia exótica o totalmente extraña como fenómeno.

En segundo lugar, deseo resaltar que, como lo dijo Diego Valadés desde 1994, las críticas a la dinámica de reforma constitucional en México se han dirigido más al número que al contenido de las reformas.⁶ Me atrevo a añadir que las críticas tampoco se han dirigido a explicar los efectos de esa dinámica, ni la estructura y naturaleza de la deliberación pública que ha llevado a tantas reformas constitucionales. Quizás sea más productivo enfocarnos en estos temas.

B. *¿Qué factores explican esa dinámica?*

Todavía dentro de la dimensión descriptiva-explicativa, surge otra pregunta: ¿Por qué se ha dado esta dinámica? En relación con esta cuestión considero que se puede encontrar explicaciones internas a la Constitución, o bien explicaciones externas a la Constitución, en los términos que se expone a continuación.

a. *Explicaciones internas a la Constitución*

En este tipo de explicación, la pregunta relevante es la siguiente: ¿Qué hay dentro de la Constitución que explique esta dinámica? A su vez, esta

³ Hart, Vivien. *Democratic Constitution Making*, Washington D.C., United States Institute of Peace (Special Report 107), 2003, p. 2.

⁴ Lorenz, Astrid, 2005. How to measure constitutional rigidity, *Journal of Theoretical Politics* vol. 17, no. 3, 2005, pp. 339- 361. Citada por Nolte, *op. cit.*, p. 4.

⁵ Casar, Ma. Amparo y Marván, Ignacio, *Reformar sin Mayorías, La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, Taurus, México, 2014, p. 16.

⁶ “La Constitución no es adorno ni es obstáculo; es eje de los cambios”. Valadés, Diego, *Constitución y Política*, UNAM, México, 1994, pp. 78-79.

pregunta nos lleva a fijarnos en diversos factores, como lo son: i) el procedimiento de reforma constitucional; ii) el carácter reglamentario original de la Constitución mexicana de 1917; iii) la edad de la Constitución; y iv) la extensión de la Constitución.

i) El procedimiento de la reforma constitucional

En relación con este tema, la pregunta relevante sería la siguiente: ¿hay algo dentro del procedimiento de reforma constitucional previsto en el artículo 135, que induzca o produzca de alguna manera la dinámica de cambio que ha tenido nuestro texto constitucional? Cabe mencionar que en la literatura especializada, este enfoque se vincula con el tema de los factores institucionales que explican el cambio constitucional. Así, al examinar el procedimiento surgen varios temas, tales como: los presupuestos sobre los que descansa el procedimiento de reforma constitucional; la configuración normativa del procedimiento, con sus incentivos y efectos; y las funciones del procedimiento de reforma constitucional. En este ensayo me concentraré nada más en los presupuestos del procedimiento de reforma.

En relación con este tema, resulta pertinente mencionar que debido que el procedimiento de reforma constitucional en México es parcialmente parecido al previsto en el artículo V de la Constitución de los EUA, comparte con él varios de sus presupuestos, mismos que han sido identificados por Lutz.⁷ Este autor identifica cuatro presupuestos, al que añadimos uno más (en el inciso 5) de la siguiente lista), para completar un esquema de cinco presupuestos del procedimiento de reforma constitucional en México, en los siguientes términos:

- 1) La doctrina de la soberanía popular: la idea de que el pueblo es la fuente última del poder, lo cual incluye el poder de cambiar la norma constitucional. Por ello, se institucionalizó en la propia constitución dicho poder.
- 2) La naturaleza humana imperfecta, pero perfectible; presupuesto que, aplicado a las instituciones, significa que el ser humano puede aprender de la experiencia, y así mejorar el diseño de las instituciones constitucionales para atender los problemas de la comunidad política.

⁷ Lutz, Donald, "Toward a Theory of Constitutional Amendment", en Levinson, Sanford (ed.), *Responding to Imperfection, The Theory and Practice of Constitutional Amendment*, Princeton University Press, 1995, pp. 238-240.

- 3) La eficacia del proceso deliberativo: el arreglo constitucional se hizo bajo el presupuesto de que toda decisión política requiere de un lento proceso deliberativo, y bajo la idea de que, mientras más importante es la decisión, más deliberación debe haber.⁸
- 4) La distinción entre legislación ordinaria y norma constitucional (jerárquicamente superior): la idea de que los temas y asuntos constitucionales son más importantes que los temas legislativos, y que por tanto los primeros deben estar sujetos a un proceso deliberativo más estricto; y además, que lo constitucional debe dirigir y limitar la legislación ordinaria.
- 5) La idea de que la participación de las legislaturas locales en el procedimiento de reforma constitucional son un factor de equilibrio, en el marco del sistema federal. Es decir, la reforma constitucional requiere un amplio consenso político y también un amplio consenso “territorial”, por llamarle de una forma.

Fijados estos presupuestos, pudiéramos adelantar una hipótesis para el caso mexicano: estos presupuestos no se cumplen en la realidad de la reforma constitucional mexicana. Ni se da una amplia participación del pueblo en las reformas constitucionales; ni se dan amplios procesos deliberativos que involucren a toda la sociedad; ni el proceso deliberativo es más estricto; ni las legislaturas locales son un factor de equilibrio en el marco del sistema federal. Cabe señalar que esta hipótesis se vincula con otro tema relevante en la literatura: los límites de las explicaciones institucionales para explicar el cambio constitucional; es decir, factores institucionales como variables independientes que expliquen la dinámica de cambio de una constitución, a la cual regresaremos más adelante.

ii) El carácter reglamentario original de la Constitución mexicana

Jorge Carpizo ha observado que desde 1917, los artículos 27 y 123 de la Constitución nacieron con una inclinación reglamentaria: se deseaba ser preciso para que no se fuera a desvirtuar los mandatos contenidos en esos artículos emblemáticos con posterioridad.⁹ Pero igualmente señala este au-

⁸ Igualmente, la idea de que el grado de consenso necesario para la toma de decisiones constitucionales es mucho más amplio que el requerido para las decisiones de la política “normal”.

⁹ Carpizo, Jorge, “La Reforma Constitucional en México. Procedimiento y Realidad”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, No. 131, 2011, p. 376.

tor que esa tendencia ha seguido y más aún, se ha extendido, por diversas razones: por considerarse que si el mandato se encuentra en la Constitución tiene más probabilidades de ser cumplido; por la existencia de “una feria de desconfianzas” entre los partidos políticos y para asegurar que los acuerdos políticos realmente se cumplan, se exige incluir en el texto constitucional verdaderas minucias jurídicas. Además, afirma Carpizo que es una cuestión de cultura política, pues por un lado se desconfía del cumplimiento del precepto constitucional, y por el otro se le siente como una garantía, en una situación ambivalente y paradójica.¹⁰

Por su parte, y desde una perspectiva comparada, Ginsburg y Melton han identificado como un factor de estabilidad y durabilidad de las constituciones, lo que llaman “especificidad”. En este sentido, una estrategia que puede ayudar a que las constituciones sobrevivan, consiste en tratar de anticipar fuentes relevantes de presión y considerarlas en el texto constitucional, haciendo más específica la negociación constitucional. Al preverse en la constitución posibles escenarios de conflictos futuros, quienes diseñan una constitución pueden minimizar problemas de conducta estratégica en las interacciones entre los actores políticos.¹¹

En Brasil ha pasado algo parecido a la “inclinación reglamentaria” que ha experimentado nuestro texto constitucional, y diversos especialistas se han preguntado las razones de que esto haya sucedido así. Específicamente: ¿qué puede llevar a un gobierno a implementar su agenda de políticas públicas modificando la Constitución, en vez de hacerlo por la vía infraconstitucional?¹² Según autores como Gonçalves y Bastos, ningún gobierno buscaría implementar su agenda por medio de reformas constitucionales, a menos de que estuviese realmente obligado a hacerlo. ¿Por qué en Brasil lo han hecho así entonces? Una de las razones posibles, es la intención de proteger ciertas decisiones constitucionalizándolas. Otra razón sería debido a que la Constitución de Brasil de inicio contenía políticas públicas, implementar políticas alternativas necesariamente ha requerido la modificación de la Constitución.¹³

¹⁰ *Idem.*

¹¹ Ginsburg, Tom y Melton, James, “Does the Constitutional Amendment Rule Matter at All, Amendment Cultures and the Challenges of Measuring Amendment Difficulty”, *Chicago Coase-Sandor Institute for Law and Economics Working Paper No. 682 (2d Series), Public Law and Legal Theory Working Paper No. 472*, Mayo 2014, p. 36.

¹² Gonçalves Couto, Cláudio y Bastos Arantes, Rogério, “Constituição, Governo e Democracia No Brasil”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 21, no. 61, 2006, p. 42.

¹³ *Idem.*

iii) La edad de la Constitución

En la literatura de la ciencia política se pueden ver explicaciones como las Rosalind Dixon, quien ha encontrado una correlación positiva entre la edad acumulativa de una constitución, y la frecuencia con la que ésta es reformada. Según esta autora, la razón es que mientras más añeja es una constitución, hay mayor margen para que las demandas por introducir cambios constitucionales emerjan en respuesta al cambio en las circunstancias y concepciones sociales.¹⁴ A la misma conclusión han llegado Ginsburg y Melton, si bien éstos autores han observado que las constituciones son diseñadas para estabilizar y facilitar la política, pero existe la posibilidad de que las constituciones sobrevivan su utilidad y creen patologías en el proceso político que distorsionen la democracia.¹⁵

iv) La extensión de la Constitución

Finalmente, autores como Lutz han llegado a la conclusión que uno de los factores que explican la frecuencia con la que se reforma una constitución, es su extensión.¹⁶ Es decir, mientras más extensa es una constitución, es más probable que se reforme con mayor frecuencia. Ello es así, en razón de que las constituciones extensas tienden a tener un número más elevado de disposiciones detalladas, que establecen políticas públicas que requieren de frecuentes cambios cuando se convierten en obsoletas o incapaces de adaptarse a ambientes cambiantes.¹⁷ De manera similar, Ginsburg y Melton han encontrado que la extensión de una constitución está positivamente correlacionada con la tasa de cambio constitucional.¹⁸ Y a la misma conclusión ha llegado Rosalind Dixon.¹⁹

¹⁴ Dixon, Rosalind, *Constitutional Amendment Rules: A Comparative Perspective*, *Chicago Public Law and Legal Theory Working Paper No. 347*, The Law School, The University of Chicago, Mayo 2011, p. 106.

¹⁵ Ginsburg y Melton, *op. cit.*, p. 9.

¹⁶ Lutz, Donald S., *Principles of Constitutional Design*, Cambridge University Press, New York, 2006, p. 155. Citado por Negretto, Gabriel L., "Replacing and Amending Constitutions: The Logic of Constitutional Change in Latin America" *Law and Society Review*, vol. 46, no. 4, 2012, p. 759.

¹⁷ Negretto, Gabriel L., "Replacing and Amending Constitutions: The Logic of Constitutional Change in Latin America" *Law and Society Review*, vol. 46, no. 4, 2012, p. 759.

¹⁸ Ginsburg y Melton, *op. cit.*, p. 21.

¹⁹ Dixon, *op. cit.*, p. 106.

b. *Explicaciones externas a la Constitución*

En esta perspectiva, la pregunta relevante es: ¿hay algo fuera de la Constitución que explique la dinámica del cambio constitucional en México? En relación con esta pregunta hay al menos dos respuestas posibles: i) La naturaleza y características del sistema político; y ii) La cultura política.

i) Naturaleza y características del sistema político (el sistema de partidos)

Casar y Marván han realizado un estudio muy profundo y detallado desde esta perspectiva. Ciertamente es que las características del sistema de partido hegemónico que entre 1929 y 1997 mantuvo la mayoría absoluta en ambas cámaras del Congreso de la Unión, permitió al presidente de la República controlar todos los hilos del mecanismo de reforma a la Constitución. Sin embargo, con la llegada del multipartidismo el ritmo de reformas constitucionales no solamente se mantuvo, sino que incluso se aceleró. Como reportan estos autores, la frecuencia de la reforma constitucional se incrementó notablemente a partir de 1982: de los 206 decretos de reforma constitucional promulgados en los 95 años comprendidos entre 1917 y 2012 98 decretos (48 por ciento) se promulgaron antes de 1982, mientras que 108 (52 por ciento), lo fueron entre 1982 y 2012. Pero lo que más llama la atención es que de estos últimos, 39 decretos correspondieron al período 1982-1997 y 69 al período 1997-2012, es decir, el período en que ya no existía el sistema de partido hegemónico, sino lo que se ha dado en llamar “gobierno dividido”.²⁰

En esta línea de análisis, Casar y Marván se preguntaron: ¿Por qué la clase política mexicana ha recurrido de manera tan frecuente a la modificación de la Constitución? Y proponen varias hipótesis como posibles respuestas:

- i. La clase política mexicana tiene una fe enorme en la capacidad para transformar la realidad y, en ese sentido, los reformadores están a por una suerte de “fetichismo constitucional”.²¹

²⁰ Casar y Marván, *op. cit.*, p. 14.

²¹ “Un *fetichismo* es un objeto de culto al cual se le atribuyen poderes mágicos o sobrenaturales y el *fetichismo* es la cualidad de un objeto para ostentar un poder que no le pertenece por naturaleza.” Además, cuestionan estos autores la capacidad de transformación de la realidad vía la reforma constitucional, por las deficiencias en la ejecución y concreción de las refor-

- ii. Dar rango constitucional a una norma asegura su inamovilidad. Pero esta hipótesis es contradicha por la realidad de la facilidad con que se reforma la Constitución.
- iii. Por medio del reformismo constitucional los legisladores justifican su trabajo y se comunica con la idea de un Congreso eficaz.
- iv. Las reformas constitucionales son muy abundantes porque el costo de aprobarlas es muy bajo y porque los propios legisladores no se hacen cargo ni de sus implicaciones ni de su viabilidad.²²

En mi opinión, en el fondo lo que estas hipótesis sugieren es que hay un serio problema en nuestro sistema representativo. De alguna forma, el hiper-reformismo constitucional es un síntoma de la baja calidad de la representación política en nuestro país, y ello se refleja en el uso que la clase política hace del procedimiento de la reforma constitucional. Además, no hay que perder de vista que con la constitucionalización de ciertos temas específicos que interesan a los promotores de las reformas, dichos temas quedan “blindados” en contra de impugnaciones por inconstitucionalidad (ya que los diversos mecanismos de control de constitucionalidad no proceden contra reformas constitucionales).

ii) La cultura política (concepciones de qué es y para qué es una Constitución)

Después de examinar los méritos de las variables institucionales para explicar la frecuencia y ritmo de la reforma de las constituciones, Ginsburg y Melton proponen que la idea de una “cultura de reforma”, es decir, ciertos atributos presentes en cada sociedad, es un importante factor para explicar los patrones de reforma dentro de un sistema constitucional.²³ A su

mas (por ejemplo, no expidiendo las leyes reglamentarias correspondientes, o no proveyendo los recursos institucionales, materiales y humanos para hacerlas valer). Casar y Marván, *op. cit.*, pp. 51-52.

²² “A los legisladores les agrada venderse como progresistas y abanderados de las mejores causas aunque sepan que buena parte de las reformas serán irrealizables. Hay una dosis de irresponsabilidad en esta conducta de constituir un mundo normativamente sin hacerse cargo de la realidad”. *Ibid.*, p. 53.

²³ Reconocen estos autores que las explicaciones culturales han estado fuera de moda en las ciencias sociales en las últimas décadas, en parte por la dificultad de definir el concepto de *cultura*. Ginsburg, Tom y Melton, James, “Does the Constitutional Amendment Rule Matter at All, Amendment Cultures and the Challenges of Measuring Amendment Difficulty”, *Chicago Coase-Sandor Institute for Law and Economics Working Paper No. 682 (2d Series), Public Law and Legal Theory Working Paper No. 472*, Mayo 2014, p. 2.

vez, estos autores definen “cultura de reforma” de la siguiente manera: es un conjunto de actitudes sobre la deseabilidad de la reforma, independientemente del asunto sustantivo a considerarse y del grado de presión para el cambio. En otras palabras, existe un nivel básico de resistencia al cambio constitucional formal; al elevarse ese nivel básico, la viscosidad del proceso de reforma constitucional disminuye, incluso bajo arreglos condiciones institucionales idénticas.²⁴

Asimismo, señalan Ginsburg y Melton que en algunos países la constitución se ve como un texto sagrado que no debe ser tocado excepto para temas de la mayor importancia, mientras que en otros, en donde la constitución es de poca significación normativa, podría observarse diferentes valores asignados a la estabilidad del texto. Si esto es cierto, entonces la tasa de cambio constitucional en un país determinado puede reflejar no solamente factores institucionales, o presiones causadas por el cambio social y político, sino los diferentes pesos que se da a la constitución misma.²⁵ Por último, y después de realizar un análisis cuantitativo, que buscó asignar poder explicativo a distintas variables independientes, llegaron los mencionados autores a la conclusión que el mejor predictor de las tasas de cambio constitucional, es la cultura de reforma, y no así las variables institucionales.²⁶

Resulta interesante reiterar que en su análisis de la reforma constitucional en México, Jorge Carpizo señaló que “también ha sido determinante la cultura política de los actores [...] que desea garantizar lo alcanzado incorporándolo en la Constitución en la forma más detallada posible, lo que, a su vez, auspicia más reformas constitucionales, ya que para nuevas precisiones o reglas de la situación, hay que alterar la Constitución de nueva cuenta.”²⁷

De manera similar, Dixon ha concluido que los procedimientos de reforma constitucional no son el factor exclusivo para explicar la tasa de cambio constitucional. Hay por lo menos otros dos factores: la configuración de los partidos políticos en un momento dado; y las actitudes populares en

²⁴ *Ibid.*, p. 12.

²⁵ *Ibid.*, p. 13.

²⁶ Los distintos diseños normativos para la reforma pueden ser: propuesta por un actor en particular o grupo de legisladores; lecturas múltiples en el congreso o parlamento; aprobación por diferentes legislaturas con una elección intermedia; varios niveles de super-mayoría legislativa; aprobación por el poder ejecutivo nacional; aprobación por parte del electorado; revisión por la corte constitucional; ratificación por los gobiernos subnacionales; o bien la convocatoria de asamblea constituyente. De hecho, Ginsburg y Melton concluyen que quienes diseñan una Constitución tienen poca influencia sobre la flexibilidad de su producto. Ginsburg y Melton, *op. cit.*, “Does the Constitutional Amendment Rule...”, pp. 5-6 y 22.

²⁷ Carpizo, *op. cit.*, p. 579.

relación con la constitución y el constitucionalismo. Para esta autora, sólo en los países que tengan muchos partidos pequeños o coaliciones políticas fluidas, la mayoría calificada del procedimiento de reforma habrá de ser significativo. Por otro lado, mientras más está la población identificada con la constitución, mayor será el esfuerzo y el costo de persuasión que tendrán que pagar quienes intenten el cambio vía la reforma constitucional.²⁸

Por último en relación con este apartado, debemos mencionar que otro factor externo mencionado en la literatura especializada y no suficientemente explorado, es el llamado efecto de difusión: la influencia que la reforma constitucional en unos países, cercanos culturalmente o vecinos, ejerce sobre la reforma en otros países.²⁹

Ahora bien, todavía en la dimensión descriptiva-explicativa, pero ya tendiendo el puente hacia la dimensión normativa-prescriptiva, podemos plantear la siguiente pregunta: ¿Ha tenido aspectos positivos esa dinámica? En caso afirmativo, ¿cuáles han sido?

El tema ha sido debatido, y hay opiniones encontradas. Algunos ven que este desarrollo ha sido solamente negativo y contraproducente.³⁰ Por mi parte, considero que ha habido algunos aspectos positivos, que resumiría en tres conceptos: adaptabilidad, inclusión y gobernabilidad. En relación con la adaptabilidad, podemos decir, siguiendo a Ginsburg y Melton, que es la habilidad del sistema constitucional de adaptarse a los cambios del ambiente y entorno, lo cual le permite mantenerse “en equilibrio”. Estos autores también han visto en la adaptabilidad de una constitución un factor para explicar su longevidad.³¹ Respecto de la inclusión, cambios constitucionales en temas de derecho electoral y de derechos sociales referidos al bienestar social e igualdad, pueden ser vistos como derechos condicionantes del juego político, en la medida que mantienen la adhesión social al pacto político democrático.³² Con ello se legitima el texto constitucional y se contribuye a su longevidad.³³ Finalmente, muchas reformas al texto constitucional de 1917

²⁸ Dixon, *op. cit.*, p. 107.

²⁹ Nolte, *op. cit.*, p. 6.

³⁰ Entre los autores que enfatizan los aspectos negativos de la dinámica de la reforma constitucional en México, Carpizo ha identificado a Felipe Tena Ramírez, Ignacio Burgoa, Miguel Carbonell y José Barragán Barragán. Carpizo, *op. cit.*, p. 581.

³¹ Ginsburg y Melton, *op. cit.*, “Does the Constitutional Amendment Rule...”, pp. 37-38.

³² Gonçalves y Bustos distinguen esos derechos condicionantes, de los derechos operacionales fundamentales para la vida democrática. Gonçalves y Bustos, *op. cit.*, p. 51.

³³ Ginsburg y Melton han señalado que el nivel de inclusión es un factor que influye en la durabilidad o longevidad de las constituciones, puesto que está vinculado al tema de la legitimidad del texto. Un proceso de elaboración y aprobación del texto constitucional

han contribuido a mantener la gobernabilidad del país. Por ejemplo, las reformas constitucionales en materia electoral, particularmente la trayectoria iniciada desde 1977, son un claro ejemplo de cómo las correspondientes modificaciones al texto constitucional adaptaron al sistema político a las condiciones cambiantes; incluyeron a importantes fuerzas políticas antes excluidas del juego político contribuyendo con ello a la legitimidad del Estado y de la propia Constitución, abonando todo ello a garantizar la gobernabilidad del país.

Por otra parte, coincido con los aspectos positivos que Jorge Carpizo ve en general en el proceso de reforma constitucional: la realidad del país fue cambiando de manera acelerada en lo social, lo político y lo económico, entre 1917 y la actualidad. Ante esa circunstancia, lo que este autor denomina la “Constitución jurídica” tenía que modificarse.³⁴ En este proceso, la realidad se fue imponiendo y la clase gobernante fue abriendo las puertas para que la sociedad plural se manifestara en el sistema político. No le quedaba otra—señala este autor— por la presión social y política. Y así se llegó a la alternancia en el poder en 2000 de manera pacífica. Asimismo, las reformas constitucionales se aceleraron a partir de 1988 porque las exigencias políticas y sociales se multiplicaron y fortalecieron.³⁵

Pero dicho lo anterior también debemos preguntarnos: ¿Ha habido aspectos negativos de esa dinámica? ¿Se generan o no problemas en el sistema constitucional mexicano a partir de esa dinámica? En caso afirmativo, ¿cómo podríamos describir la problemática que esa dinámica provoca en el sistema constitucional mexicano?

Ante esta pregunta, consideramos que sí ha habido aspectos negativos, mismos que han sido identificados en el diagnóstico que el IJJ ha realizado sobre la trayectoria de la reforma constitucional en México y el estado en que se encuentra nuestro texto constitucional, a saber:

- a. Presencia de disposiciones duplicadas
- b. Uso variable e inconsistente de la terminología
- c. Disparidad en el alcance y profundidad de la regulación

incluyente abona en una percepción generalizada de legitimidad, lo cual le da estabilidad y durabilidad a los acuerdos constitucionales. Una Constitución aprobada en secreto, o excluyendo a importantes fracciones de la sociedad, compromete severamente la legitimidad del mismo. Ginsburg y Melton, *op. cit.*, “Does the Constitutional Amendment Rule...”, pp. 19 y 35-37.

³⁴ Afirma el autor: “Si hubiera permanecido estática, es probable que los cambios hubieran sido violentos”. Carpizo, *op. cit.*, p. 583.

³⁵ *Ibid.*, pp. 583-585.

- d. Desorden y falta de sistema en la materia regulada en los artículos constitucionales
- e. Deficiente ubicación de las disposiciones constitucionales
- f. Errores en la actualización del texto
- g. Artículos reglamentarios en exceso

Asimismo, a lo anterior añadiríamos un elemento más: el empleo excesivo de artículos transitorios de las reformas a la constitución y su exagerada densidad normativa. Esto nos ha llevado a una especie de constitución paralela, a través de artículos que se han convertido en una extraña especie de “leyes de desarrollo constitucional”.

Para cerrar esta sección, haremos una última referencia a los efectos que la dinámica de cambio constitucional ha generado y a la estructura de la deliberación política que ha llevado a la aprobación de las reformas a la Constitución. En relación con el primer tema, adelantamos dos hipótesis: se ha afectado las funciones jurídicas de la Constitución³⁶ y se ha afectado las funciones políticas de la Constitución. No abundaré en este ensayo en el examen y validación o desechamiento de estas hipótesis. Pero por lo menos mencionaré un par de cosas: primero, que las funciones jurídicas de la Constitución se refieren a los operadores jurídicos, a las actividades de interpretación y aplicación de la constitución. Por su parte, las funciones políticas se refieren a cómo esta dinámica es producto de y a la vez afecta las relaciones entre los actores políticos, pero también se refiere a la relación entre la Constitución y los ciudadanos. Es decir, con la comprensión que se tiene sobre la constitución, su adhesión a ella y sus valores, el sentido de identidad y pertenencia a la constitución y al Estado.

¿Contribuye el desarrollo que ha tenido nuestro texto constitucional a una mejor comprensión, interpretación y aplicación de la Constitución por parte de los operadores jurídicos? ¿Contribuye es mismo desarrollo a una mejor comprensión de la Constitución por parte de los ciudadanos, y a promover en ellos un sentido de adhesión a ella, a sus valores, a generar un sentido de identidad de pertenencia a la propia Constitución y al Estado? Considero que la respuesta en ambos casos difícilmente podría ser afirmativa.

Por otro último, está el tema de la forma en que se estructura la deliberación política en nuestro país. Está pendiente explorar a profundidad cuál es la relación entre las reglas y procedimientos formales para la reforma de la constitución, y la naturaleza del debate público que rodea a una reforma

³⁶ Ver ensayo de Francisca Pou en este volumen.

constitucional.³⁷ ¿Es un proceso cerrado que excluye? , o ¿es un proceso abierto que incluye? En mi opinión, se trata de un proceso cerrado y elitista, lo cual tiene que ver con la calidad de nuestro sistema de representación política, y la relación entre los ciudadanos y los partidos políticos, como ya apuntamos líneas arriba.

2. *Dimensión normativa*

A. *¿Debemos o no alterar esa dinámica de cambio que ha tenido la Constitución mexicana de 1917?*

Si con base en los conceptos y elementos explicados en la sección descriptiva-explicativa llegásemos a la conclusión de que sí debemos alterar dicha dinámica de cambio, entonces: ¿en qué opciones pudiera pensarse para cambiar esa dinámica?

Hasta el momento, se han discutido 3 opciones: modificar el procedimiento de reforma constitucional; reordenar y consolidar el texto de la constitución; y expedir una nueva constitución. ¿Qué podríamos decir de cada una de estas opciones?

a. *Modificar el procedimiento de reforma constitucional*

Cambiar el procedimiento previsto en el artículo 135 de nuestra norma fundamental tiene el potencial de alterar la dinámica del cambio constitucional que hemos examinado en el presente trabajo. Pero no cualquier cambio tiene ese potencial. Detlef Nolte ha demostrado que, para América Latina, el número de puntos de veto en el procedimiento de reforma constitucional tiene poco impacto respecto de la frecuencia de cambios constitucionales. Para este autor, es más importante de diferenciar entre categorías de puntos de veto. En particular, considera Nolte que el referendium (especialmente el referendium obligatorio), así como el requerimiento de aprobar la reforma constitucional por dos legislaturas diferentes (con elecciones por medio), disminuyen la frecuencia de reformas constitucionales.³⁸

³⁷ Dixon, *op. cit.*, p. 102.

³⁸ Nolte, Detlef, “Reformas constitucionales en América Latina”, *German Institute of Global and Area Studies*, Colloque international Le constitutionnalisme latino-américain aujourd’hui, entre renouveau juridique et essor démocratique, Centre de Philosophie Juridique et politique, Université de Cergy-Pontoise, 4 de Abril 2013, pp. 26-27.

En el caso de México, consideramos que una reforma que introduzca el referendun para poder modificar la Constitución, sí podría alterar la dinámica de reforma que hemos tenido hasta ahora. Y no solamente por una cuestión de alterar la frecuencia de los cambios, sino por un prurito democrático: el debate de reforma constitucional ha sido sumamente cerrado, controlado por unos cuantos actores, y ello ha ido en contra de los presupuestos básicos del procedimiento de reforma previsto en el artículo 135 (presupuestos que tienen que ver con el principio democrático y con el principio federal).

Cabe recordar que en el proceso constituyente de 1857 hubo una ardua discusión en cuanto al procedimiento de reforma constitucional. El debate se centró en el tema de si era o no conveniente que el electorado tuviera participación dentro del mencionado procedimiento, a través de un referendun, después de que las cámaras del Congreso de la Unión y las legislaturas estatales hubieran aprobado una reforma, siguiendo en parte el modelo de la Constitución estadounidense. Como lo ha referido Diego Valadés, por un lado estaban personajes como Francisco Zarco, Guillermo Prieto y Espiridión Moreno, quienes básicamente opinaban que el pueblo no tenía los conocimientos para opinar sobre reformas constitucionales que implicaban cuestiones políticas o administrativas complejas; o bien que sería incongruente que una asamblea aprobara toda la Constitución, y ésta estableciera que, para ser reformada, tuviera que intervenir el pueblo entero; o que tenía más derecho a conocer de las reformas las legislaturas estatales que el pueblo todo.³⁹

Por otro lado, diputados como Melchor Ocampo José María Mata y Francisco de P. Cendejas quienes en esencia defendían la idea de que había que confiar en el buen sentido de pueblo; asimismo, consideraban estos constituyentes que sí había las condiciones para discutir los proyectos de reforma a través de medios idóneos como la prensa, la tertulia y la tribuna, lo que permitiría al pueblo formarse un criterio para emitir su voto afirmativo o negativo en relación con una propuesta de reforma constitucional.⁴⁰

Eventualmente, el constituyente del 57 descartó la opción de participación ciudadana en el proceso de reforma, y aprobó un artículo 127 que después pasó a ser el artículo 135 de la Constitución de 1917,⁴¹ el cual hasta

³⁹ Valadés, Diego, *La Constitución Reformada*, UNAM, México, 1987, p. 29.

⁴⁰ *Idem*.

⁴¹ El procedimiento de reforma constitucional previsto en el artículo 135 de nuestra Carta magna, proviene directamente del artículo 127 de la Constitución de 1857. A su vez, este procedimiento sigue parcialmente el modelo establecido por la Constitución de los EUA para su reforma, en su artículo V. En éste, se prevén dos procedimientos de reforma constitu-

ahora ha tenido dos reformas: la de 1966, por la cual se facultó a la comisión permanente del Congreso de la Unión para realizar el cómputo de los votos de las legislaturas de las entidades federativas y la declaratoria de que la adición o reforma ha sido aprobada.⁴² El objetivo de esta reforma fue evitar el tener que esperar hasta que iniciara el periodo de sesiones ordinarias, o bien a que se convocase a sesiones extraordinarias del Congreso, para poder hacer dicha declaratoria. Y la de 2016, que tuvo como objeto incorporar a la legislatura de la Ciudad de México dentro del procedimiento de reforma.⁴³

El referendun para la reforma constitucional contribuiría a romper con la lógica oligárquica de la reforma constitucional. Como ha señalado Valadés, ante la profesionalización de la política y los límites de la democracia representativa, es necesario buscar nuevas formas que permitan en cuadrar, institucionalmente, las legítimas aspiraciones de participación colectiva en la toma de decisiones que, por su naturaleza, tienen efectos sobre la comunidad.⁴⁴

Ahora bien, también es preciso mencionar que modificar en este sentido el procedimiento de reforma constitucional, podría detener la dinámica que hasta ahora hemos tenido, pero no resuelve los problemas que ya están en la Constitución a los que nos hemos referido en ese ensayo.

b. *Reordenar el texto de la Constitución mexicana y canalizar la dinámica de cambio acelerado hacia leyes constitucionales u orgánicas*

Una segunda opción es la propuesta por Diego Valadés y Héctor Fix Fierro en el estudio académico “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Texto reordenado y consolidado”. Ya nos hemos referido

cional. Uno, a través de convenciones nacional y estatales electas para tal efecto (que nunca ha sido utilizado); y otro, por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de cada una de las cámaras del Congreso, y el voto aprobatorio de al menos tres cuartas partes de las legislaturas de los Estados de la unión americana.

⁴² El decreto de reforma fue publicado en el D.O.F. el 21 de octubre de 1966.

⁴³ El decreto de reforma fue publicado en el D.O.F. el 29 de enero de 2016.

⁴⁴ Al defender la propuesta de incorporar el referendun en el proceso de reforma constitucional, Valadés reflexiona sobre cuál es el verdadero alcance de la democracia representativa, en sistemas políticos en los cuales la política se ha profesionalizado; los órganos legislativos atienden a compromisos de carácter corporativo; las entidades parlamentarias se han convertido, esencialmente, en órganos de ratificación de propuestas enviadas por el Ejecutivo. “Más que una realidad política, la democracia representativa contemporánea es una declaración programática, casi un símbolo.” Valadés, *op. cit.*, p. 275.

en este ensayo a dicha propuesta.⁴⁵ Añadiremos ahora que en uno de sus últimos trabajos publicados, Jorge Carpizo propuso tres ideas relativas a la reforma constitucional en México:

- i) La introducción de verdaderas leyes constitucionales u orgánicas
- ii) Una revisión general de carácter gramatical y técnico al texto constitucional, y
- iii) La introducción de la iniciativa popular y el refrendo al procedimiento de reforma constitucional.⁴⁶

También señalaremos en cuanto a esta propuesta, que la idea de extraer de la Constitución normas de naturaleza reglamentaria, para enviarlas a una ley de desarrollo constitucional, de alguna forma supone la distinción entre principios básicos del Estado, y políticas públicas. A su vez, esta distinción puede tornarse borrosa, por lo que considero útil para consolidar la propuesta tratar de encontrar algún criterio objetivo que nos permita hacer dicha distinción con mayor seguridad.

En este sentido, resulta interesante mencionar que al examinar la Constitución de Brasil, Gonçalves y Bustos han generado un modelo de análisis constitucional, al distinguir tres dimensiones de la vida política democrática insertas en el texto constitucional: *polity*, *politics* y *policy*. *Polity* se refiere a los aspectos fundamentales del ordenamiento político relativos a la estructura del régimen o sistema; se trata de las reglas que tienen (dimensión estática). Un acuerdo institucional básico que en principio no tiene carácter controvertido (generalidad y relativa neutralidad), pues son producto del consenso mínimo pactado entre los diversos actores políticos. *Politics* es la dimensión que se refiere a la competencia política por los cargos y las interacciones de conflicto y cooperación para la decisión sobre políticas gubernamentales (dimensión dinámica). *Policy* se refiere al contenido material de las acciones estatales probables o deseables, que son resultado del juego político (se caracterizan por su especificidad y por ser objeto de controversia).⁴⁷ Conceptos como estos pueden servir para construir criterios de distinción entre lo que llaman materias constitucionales y materias no constitucionales.⁴⁸

⁴⁵ *Vid supra* nota 1.

⁴⁶ Carpizo, *op. cit.*, pp. 587-588.

⁴⁷ *Goncalves y Bustos, op. cit.*, pp. 46-49.

⁴⁸ Frederick Schauer se pregunta ¿Qué es lo constitucional en una Constitución? Ver Schauer, Frederick, "Amending the Presuppositions of a Constitution", en Levinson, S., *op. cit.*, p. 145. Esta pregunta (y sus posibles respuestas) está vinculada con el tema de la inconstitucionalidad de una reforma constitucional.

Es interesante hacer una referencia al proceso de reforma de la Constitución Suiza que derivó en un texto renovado de 1999, el cual se basó en diagnóstico muy parecido al que se ha hecho en México respecto de nuestra propia Constitución. En efecto, en su momento se dijo que en sus 150 años de vigencia, la Constitución suiza de 1874 había sido objeto de 136 modificaciones, lo cual había llevado a un conjunto normativo dispar, confuso, oscuro y de difícil lectura, tanto de las disposiciones esenciales, como de las “accesorias”. Por otra parte, se afirmó que la Constitución vigente en aquel momento no daba cuenta de todo el derecho constitucional en vigor. Se había convertido en una constitución de expertos, extraña a los ciudadanos. Por ello, uno de los objetivos principales de la propuesta consistió en diseñar una constitución exhaustiva, comprensible y por tanto próxima a los ciudadanos. Una constitución escrita en el “lenguaje de nuestro tiempo”- se argumentó- favorecería la identificación de los ciudadanos con la misma, y daría un nuevo sustento democrático al derecho constitucional en vigor. Se reforzaría con ello la relación entre las autoridades y la población así como la confianza en el Estado.⁴⁹

Como otro efecto esperado, se dijo que un texto constitucional renovado fortalecería la capacidad de acción del Estado y la eficacia de las instituciones. Con la corrección de los defectos formales y materiales de la Constitución, la reforma podría mejorar las condiciones marco de la acción estatal y reforzar las instituciones suizas. La capacidad de acción del Estado y el funcionamiento de las instituciones democráticas podrían mejorarse, con el fin de permitir una mejor previsibilidad de la acción del estado y a la vez, reforzar la credibilidad al interior y al exterior del país.

Finalmente, se aseveró que se buscaría reafirmar las bases del Estado a fin de responder a los desafíos futuros; y que Suiza necesitaba un fundamento constitucional renovado para el próximo siglo; la herencia política suiza debía ser transmitida a los ciudadanos de una forma nueva.⁵⁰

La opción de reordenar y consolidar el texto constitucional tiene el potencial de detener la dinámica de cambio constitucional acelerado, que introduce reglamentos y políticas públicas en la Constitución, y también de canalizar ese impulso y los acuerdos entre actores políticos hacia leyes de desarrollo constitucional. Sin embargo, no hay que olvidar el tema de la cultura constitucional, que podría seguir impulsando a los actores políticos a preferir reformar la Constitución y no las leyes de desarrollo constitucional.

⁴⁹ Distintos documentos referidos al proceso que llevó a la Constitución de Suiza de 1999 se pueden encontrar en: www.bj.admin.ch/bj/fr/home/staat/gesetzgebung/archiv/bundesverfassung.html.

⁵⁰ *Idem*.

c. *Una nueva Constitución*

Finalmente, hay quienes afirman que lo que más conviene al país en estos momentos es ponernos a pensar en una nueva Constitución.⁵¹ En otro trabajo nos hemos referido con detalle a esta opción.⁵² En este ensayo me limitaré a señalar que en mi opinión en el momento en que escribo estas líneas no existen las condiciones para convocar a un congreso constituyente que diseñe y apruebe una nueva constitución, en sustitución de la de 1917. Pero, ¿cuáles serían estas condiciones?

En un interesante y profundo estudio sobre la reforma constitucional en América Latina, Gabriel Negretto se hace una pregunta parecida: ¿en qué circunstancias se ha decidido realizar el cambio constitucional no a través de reformas parciales, sino por medio de la aprobación de una nueva constitución en América Latina? Desde una perspectiva descriptiva, nos dice que las constituciones son reemplazadas cuando fracasan en operar como “estructuras de gobernanza”; cuando su diseño impide que intereses políticos en competencia se acomoden a ambientes cambiantes; cuando las crisis constitucionales son frecuentes y cuando los actores políticos no tienen la capacidad de implementar cambios por medio de reformas o interpretación judicial.⁵³ En mi opinión, estas condiciones no están dadas en México en el momento en que el presente ensayo se escribe (lo que no excluye que puedan darse en el futuro).

Como comentario final para cerrar este apartado, simplemente mencionaré que la opción de una nueva Constitución podría contribuir a ordenar y sistematizar los asuntos constitucionales, pero por sí sola no detendría la dinámica de reforma que hasta ahora hemos tenido.

III. CONCLUSIÓN

Termino mi reflexión sobre la dinámica del cambio constitucional en México con tres últimas ideas. En primer lugar, considero que las tres opciones a las que me he referido en el apartado anterior no son excluyentes. Se podría pensar, por ejemplo en reordenar y consolidar la Constitución y reformar el

⁵¹ Académicos y políticos que se inclinan por esta opción son: Miguel Carbonell, Cuauhtémoc Cárdenas, Jaime Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo.

⁵² Serna de la Garza, José Ma., *La Reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*, UNAM, México, 1998.

⁵³ Negretto, Gabriel L., “Replacing and Amending Constitutions: The Logic of Constitutional Change in Latin America” *Law and Society Review*, vol. 46, no. 4, 2012, pp. 749-750.

artículo 135 de ésta, para establecer el referendun constitucional; o bien, se podría pensar en términos de etapas: consolidar y reordenar el texto constitucional, en tanto se dan o se construyen las condiciones para una nueva constitución.

En segundo lugar, debemos tener presente que la percepción de la legitimidad del origen de una constitución es importante para determinar las distintas estrategias de cambio constitucional, es decir, reforma parcial o nueva constitución. Una constitución o una reforma constitucional de origen popular, o percibida como producto de un amplio e inclusivo consenso político y social, es muy distinta a una constitución percibida como producto de la negociación egoísta entre las élites políticas alejadas de las preocupaciones de la ciudadanía.⁵⁴ Y aquí aparece con toda su fuerza el tema de la desconfianza de los ciudadanos hacia los políticos y los legisladores. Es el tema de la poca calidad de nuestro sistema de representación política. Es también el tema de la creación de mecanismos a través de los cuales la ciudadanía pueda participar en la “conversación constitucional” dominadas por las élites.⁵⁵

Por último, como recuerda Jon Elster, es importante distinguir entre constitución y constitucionalismo. La primera es un documento escrito, la segunda es un estado mental, una expectativa, una norma, por la cual la política debe conducirse de acuerdo con reglas y convenciones, escritas o no escritas, de las cuales no pueden ser cambiadas fácilmente. Las constituciones pueden existir sin constitucionalismo, si son percibidas como meras herramientas de políticas públicas o como instrumentos para beneficiar intereses de corto plazo o partidistas. Por el contrario, el constitucionalismo puede existir sin constitución escrita, si las reglas del juego no escritas son aceptadas ampliamente.⁵⁶

⁵⁴ Negretto, *op. cit.*, p. 776.

⁵⁵ Vivien Hart habla del surgimiento de un “constitucionalismo conversacional”, vinculado con el derecho a participar en la creación de una Constitución. Bajo esta idea, el proceso es tan importante como el contenido de una Constitución. Constituciones hechas por las élites carecen del elemento crucial de la legitimidad. Por ello, la manufactura de una Constitución debe ser una conversación en la que participen todos los interesados, abierto a la entrada de nuevos actores y temas, tratando de encontrar una fórmula para que la Constitución sea sostenible y no solamente estable. Hart, *op. cit.*, pp. 1-3.

⁵⁶ Elster, Jon, “Constitutionalism in Eastern Europe: An Introduction”, *The University of Chicago Law Review*, vol. 58, no. 2, Primavera, 1991, p. 465.