

¿POR QUÉ SE REFORMA TANTO LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917? HACIA LA RENOVACIÓN DEL TEXTO Y LA CULTURA DE LA CONSTITUCIÓN

Héctor FIX-FIERRO*

SUMARIO: I. *Planteamiento*. II. *La dinámica de la reforma constitucional*. III. *¿Por qué se reforma tanto la Constitución mexicana?* IV. *Las expectativas ciudadanas sobre la Constitución y el cambio constitucional*. V. *Perspectivas de la renovación constitucional*.

I. PLANTEAMIENTO

El inminente centenario de la Constitución mexicana de 1917 ha motivado un alud de eventos, ensayos e investigaciones sobre los antecedentes, el debate y la trayectoria del texto constitucional de Querétaro. Muchos de estos trabajos resaltarán las aportaciones de nuestra Constitución al constitucionalismo mundial (artículos 27 y 123), así como al desarrollo y la estabilidad de que ha gozado México en casi cien años (en contraste, sobre todo, con la mayor parte del siglo XIX), y es correcto y loable que así sea. Otros esfuerzos harán una evaluación crítica del constitucionalismo mexicano del siglo XX e inicios del XXI, y pondrán de relieve los evidentes déficit que caracterizaron, y caracterizan todavía, al régimen constitucional instaurado en 1917, los que justifican, a los ojos de algunos estudiosos, la elaboración y aprobación de una nueva Constitución.¹ Finalmente, y tomando como punto de partida las virtudes y los defectos de la Constitución en vigor, algunos ensayos se pondrán a mirar más allá de ellos, con el fin de explorar las necesidades y condiciones que enfrentará el sistema constitucional mexicano una vez superada la fecha del cen-

* Investigador, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e investigador nacional. El autor agradece los generosos comentarios de María Amparo Casar, Sergio López Ayllón, Jacqueline Martínez Uriarte, Andrea Pozas, Pedro Salazar Ugarte y Diego Valadés.

¹ Véase, por ejemplo, Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 2012.

HÉCTOR FIX-FIERRO

tenario. El presente ensayo persigue este último planteamiento, preguntándose cuáles son las razones estructurales que alientan el proceso de constantes cambios y reformas al texto constitucional, como fundamento para el esbozo de algunas perspectivas de nuestro futuro desarrollo constitucional.

Una de las características más visibles de la Constitución mexicana son los frecuentes cambios a su texto, particularmente después de 1982. Pero lo que los países latinoamericanos, en su mayoría, han realizado a través de la aprobación de nuevos textos constitucionales (y no solamente en décadas recientes, sino históricamente hablando),² México lo ha llevado a cabo mediante cambios parciales y fragmentarios que, en conjunto, han actualizado y modernizado nuestro régimen constitucional, para ponerlo en consonancia con el constitucionalismo contemporáneo.

Los frecuentes cambios, sin embargo, han tenido por consecuencia el creciente desorden e incluso la deformación del texto constitucional.³ Ciertamente, al respecto podría argumentarse que se trata de un efecto secundario, en ningún sentido grave ni patológico, de algo que en principio es positivo: la negociación entre las principales fuerzas políticas para ir haciendo los ajustes normativos que exige la realidad del país. En última instancia, el texto constitucional es reflejo de la trayectoria nacional, y en ello residiría una de sus principales virtudes. Pero igualmente puede alegarse que las palabras no son irrelevantes y que un texto crecientemente defectuoso tiene un impacto negativo en su conocimiento, aplicación e interpretación.⁴ Por ello, hay razones para pensar que la dinámica de reforma constitucional ha llegado a sus límites, que se ha vuelto disfuncional, y que se requiere pensar en nuevas avenidas para nuestro desarrollo constitucional.

El presente ensayo se divide en cuatro apartados. El primero describe brevemente la dinámica de las reformas a la Constitución de 1917, particularmente en

² Sobre la frecuencia de la promulgación de nuevas Constituciones y su reforma en América Latina, véase Negretto, Gabriel L., *Making Constitutions. Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2013, pp. 17 y ss. (versión española: *La política del cambio constitucional en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2015). Negretto contabiliza casi 200 Constituciones en 18 países de América Latina desde la independencia, es decir, en promedio algo más de 10 Constituciones por cada uno; las reformas también han sido frecuentes, con un promedio de casi ocho decretos de reforma entre 1978 y 2008 (p. 21), pero solamente cuatro países (Costa Rica, México, Panamá y Uruguay) no han aprobado una nueva Constitución en el periodo 1978-2013. Véase también Casar, María Amparo y Marván, Ignacio, *Pluralismo y reformas constitucionales en México, 1997-2012*, México, CIDE, 2012 (División de Estudios Políticos, Documento de Trabajo, núm. 247). Casar y Marván sostienen que, en un contexto comparado, el caso mexicano no es excepcional, ni en lo que se refiere a la frecuencia de la reforma de la Constitución, ni en lo relativo a la extensión del texto constitucional.

³ Puede verse un diagnóstico de los defectos formales y técnicos del texto vigente en “Hacia la reordenación y consolidación del texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estudio introductorio”, en Fix-Fierro, Héctor y Valadés, Diego (coords.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Anteproyecto*, México, UNAM-Cámara de Diputados (CEDIP)-Senado de la República (LXIII Legislatura)-IIDC, 2016, pp. 8 y ss.

⁴ “La excesiva manipulación del texto constitucional ha dificultado que el efecto prescriptivo de sus disposiciones se asiente realmente como guía de los comportamientos sociales. Existe un sentimiento de transitoriedad en torno a los tópicos constitucionales que no favorece la interiorización a nivel social de los valores organizativos que proyecta la carta”. Díaz y Díaz, Martín, “La transición constitucional (notas sobre las condiciones de replazo)”, en *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, 1999, p. 184.

¿POR QUÉ SE REFORMA TANTO LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917?...

las últimas tres décadas. De este diagnóstico se deriva la propuesta de reordenación y consolidación del texto vigente de la Constitución. No se trata de una idea novedosa entre nosotros,⁵ y de ella existen importantes antecedentes en el derecho comparado. El segundo explora algunas de las causas —de tipo histórico, político y cultural— de los frecuentes cambios al texto constitucional. Decir que la Constitución se reforma para responder a los cambios en el país, de modo que éstos puedan ser mejor encauzados, es una afirmación correcta, pero demasiado general. Aquí se exploran tres causas particulares que se vinculan con las funciones instituyente y regulatoria de la Constitución, así como con su reciente apertura al ámbito internacional.⁶ El tercer apartado analiza algunos resultados de dos encuestas nacionales de cultura constitucional, las cuales revelan el conocimiento y las expectativas de los ciudadanos respecto de la Constitución y la reforma constitucional. Este examen se basa en la hipótesis de que, en un ambiente tendencialmente democrático, dichas expectativas pueden ejercer una influencia difusa pero real en el comportamiento de los actores políticos en su relación con el orden constitucional. Con base en lo anterior, en el último apartado se estudian brevemente las principales alternativas del desarrollo constitucional de México en los próximos años. Entre ellas figura, como prerrequisito de un debate constitucional más claro y profundo, la propuesta de reordenación y consolidación del texto de la Constitución vigente de 1917 que ha hecho el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.⁷

II. LA DINÁMICA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

A partir de 1921, en que se hizo la primera modificación, hasta el 29 de enero de 2016, el texto de la CPEUM había sufrido 697 cambios a través de 227 decretos de reforma.⁸ El cuadro 1 resume el número de reformas, contabilizadas por periodo presidencial. El cuadro refleja también el porcentaje relativo de los cambios por periodo, el número de decretos expedidos en cada uno de ellos y, por último, la extensión del texto constitucional, en palabras, al final de cada uno de dichos periodos a partir de 1970 (cuadro 1).

⁵ Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, 1998, p. 410.

⁶ Un acercamiento previo al tema puede verse en Fix-Fierro, Héctor, “Hacia el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Una reflexión a propósito de reformas, textos, modelos y culturas constitucionales”, en Carbonell, Miguel *et al.* (coords.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpijo*, México, UNAM, 2015, t. IV, vol. 1, pp. 683-731.

⁷ Fix-Fierro y Valadés (coords.), *op. cit.*

⁸ Aquí se contabiliza una reforma (o adición) en términos de los cambios a un artículo constitucional en un decreto de reforma, es decir, un decreto puede contener varias modificaciones a un artículo que se contarán como una sola reforma. Se trata de la misma contabilidad que se emplea en la página Web de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión: <http://www.diputados.gob.mx>. Un breve análisis formal de las reformas constitucionales hasta 2015 es el de Soberanes Díez, José María, *Análisis formal de las reformas constitucionales*, México, UNAM-Conacyt, 2015.

HÉCTOR FIX-FIERRO

CUADRO 1
*Reformas constitucionales por periodo de gobierno
 (1921-29 de enero de 2016)*

| <i>Presidente</i> | <i>Periodo</i> | <i>Reformas</i> | <i>(%)</i> | <i>Decretos</i> | <i>Extensión (palabras)</i> | <i>Diferencia (palabras)</i> |
|--|----------------|-----------------|------------|-----------------|---------------------------------|----------------------------------|
| Álvaro Obregón | 1920-1924 | 8 | 1.1 | 2 | | |
| Plutarco Elías Calles | 1924-1928 | 18 | 2.6 | 5 | | |
| Emilio Portes Gil Pascual Ortiz Rubio Abelardo Rodríguez | 1928-1934 | 28 | 4.0 | 12 | | |
| Lázaro Cárdenas | 1934-1940 | 15 | 2.2 | 10 | | |
| Manuel Ávila Camacho | 1940-1946 | 18 | 2.6 | 10 | | |
| Miguel Alemán | 1946-1952 | 20 | 2.9 | 13 | | |
| Adolfo Ruiz Cortines | 1952-1958 | 2 | 0.3 | 1 | | |
| Adolfo López Mateos | 1958-1964 | 11 | 1.6 | 9 | | |
| Gustavo Díaz Ordaz | 1964-1970 | 19 | 2.7 | 8 | 27 638 | |
| Luis Echeverría | 1970-1976 | 40 | 5.7 | 14 | 28 532 | + 864 |
| José López Portillo | 1976-1982 | 34 | 4.9 | 14 | 29 938 | + 1 406 |
| Miguel de la Madrid | 1982-1988 | 66 | 9.5 | 19 | 34 916 | + 4 978 |
| Carlos Salinas de Gortari | 1988-1994 | 55 | 7.9 | 15 | 36 856 | + 1 940 |
| Ernesto Zedillo | 1994-2000 | 77 | 11.0 | 18 | 42 802 | + 5 946 |
| Vicente Fox | 2000-2006 | 31 | 4.4 | 17 | 45 365 | + 2 653 |
| Felipe Calderón | 2006-2012 | 110 | 15.8 | 38 | 54 815 | + 9 450 |
| Enrique Peña Nieto | 2012-ene-2016 | 145 | 20.8 | 22 | 65 606 | + 10 791 |
| Total | | 697 | 100.0 | 227 | | |

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

NOTA: Los periodos de gobierno sexenal comienzan el 1o. de diciembre del primer año y concluyen el 30 de noviembre del segundo. La columna sobre “extensión” se refiere a la extensión del texto constitucional, medido en palabras, al final del periodo correspondiente y no incluye el preámbulo ni los artículos transitorios.

Como puede observarse, el ritmo de las reformas se acelera considerablemente en los últimos periodos de gobierno. Sin embargo, es el año de 1982 —con el inicio del gobierno del presidente De la Madrid— el que podemos considerar como un parteaguas, pues en ese año se inicia un proceso de reformas, que dura hasta nuestros días, en el que hay una renovación importante de las instituciones existentes y la creación de otras muchas que modernizan y actualizan el ordenamiento constitucional. En términos generales, los cambios han apuntado al fortalecimiento de los poderes Legislativo y Judicial frente al Poder Ejecutivo federal; de los derechos de los ciudadanos y de los medios para su defensa, así como de los mecanismos de rendición de cuentas del gobierno y de responsabilidad de los servidores públicos. En el marco de estas reformas se han introducido nuevas instituciones y se han transfor-

¿POR QUÉ SE REFORMA TANTO LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917?...

mado de manera profunda las existentes. Destaca de manera relevante la creación y multiplicación de los llamados “organismos constitucionales autónomos”.

El giro que se da a partir de 1982 se refleja en los datos cuantitativos. Más de dos tercios de las reformas (69.4%) y más de la mitad de los decretos (56.8%) son posteriores a diciembre de 1982, pero también es de notar que más de un tercio de todos los cambios (36.6%) se ha producido en los dos últimos periodos de gobierno (2006-2016). La nueva dinámica se refleja en el crecimiento del texto constitucional, medido en palabras. El texto original de la Constitución de 1917 tenía unas 21 mil palabras de extensión.⁹ Sesenta y cinco años después, al concluir el mandato del presidente López Portillo (1982), dicho texto ya había aumentado en un 42.6%, alcanzando casi 30 mil palabras. Con el presidente De la Madrid se inicia un crecimiento más rápido, como efecto de una modernización constitucional más intensa que se hace vertiginosa con los presidentes Calderón y Peña Nieto, durante cuyos mandatos el texto aumenta en más de 20 mil palabras, lo que equivale prácticamente a la extensión del original. En resumen, al 29 de enero de 2016 el texto vigente de nuestra Constitución tenía —con casi 66 mil palabras—, más de *tres veces* la extensión del promulgado el 5 de febrero de 1917.

Bien puede argumentarse que la extensión, por sí misma, no es un problema. El derecho comparado conoce numerosos ejemplos de Constituciones muy extensas. El más conspicuo es el de la Constitución de la India, con más de cien mil palabras de extensión,¹⁰ y los estudiosos del tema mencionan que las Constituciones locales en los Estados Unidos tienden a ser todavía más extensas.¹¹

Las Constituciones recientes de algunos países latinoamericanos, como las de Brasil (1988), Colombia (1991), Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009), son textos bastante prolijos —su extensión oscila entre las 40 y las 50 mil palabras— que se reforman con frecuencia, pero están ordenados y sistematizados. Al decir de algunos estudiosos, estas Constituciones son representativas de un “Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano”, una de cuyas características es precisamente la de contar con textos muy extensos y detallados, cuyo propósito es que el pueblo, en ejercicio de su poder constituyente, enuncie con toda claridad las normas que deben observar los poderes constituidos, incluyendo los órganos de control de la constitucionalidad.¹²

⁹ Este número no incluye el preámbulo ni los artículos transitorios.

¹⁰ De acuerdo con datos de *Wikisource*, en su versión en inglés, la Constitución de la India sería la más extensa del mundo, con un total de 395 artículos, 12 listas (*schedules*) y 117 mil 369 palabras. Véase “Constitution of India”, en http://en.wikisource/wiki/Constitution_of_India (visita del 29 de abril de 2015).

¹¹ Véase Tarr, G. Alan, *Comprendiendo las Constituciones estatales*, México, UNAM, 2009, p. 14. Este autor señala que si bien la Constitución Federal de los Estados Unidos (1787) tiene una breve extensión y se reforma en contadas ocasiones, las Constituciones de los estados son prolijas y se enmiendan y sustituyen de modo muy frecuente, lo que las hace muy parecidas a las latinoamericanas. La marca parece tenerla actualmente la (sexta) Constitución del Estado de Alabama (de 1901), con más de trescientas mil palabras de extensión. Véase “Constitution of Alabama”, en http://en.wikisource/wiki/Constitution_of_Alabama (visita del 25 de mayo de 2016).

¹² Viciano Pastor, Roberto y Martínez Dalmau, Rubén, *¿Se puede hablar de un nuevo constitucionalismo latinoamericano como corriente doctrinal sistematizada?* Ponencia presentada en el VIII Congreso Mundial de Derecho Constitucional, México, 6-10 de diciembre de 2010, véase en <http://www.juridicas.unam.mx/>

HÉCTOR FIX-FIERRO

El breve diagnóstico anterior parece suficiente para fundamentar e impulsar la propuesta de reordenación del texto constitucional vigente. En el derecho comparado hay ejemplos de un ejercicio similar; entre los más significativos podemos citar el de la Constitución de la Confederación Helvética (Suiza) de 1999-2000. Esta Constitución fue resultado de un proceso de revisión que se inició desde los años sesenta. En 1987, el Parlamento Federal instruyó al gobierno federal suizo a elaborar un proyecto actualizado de texto constitucional en los siguientes términos: “El Proyecto pondrá al día el derecho constitucional vigente, escrito y no escrito, lo presentará de manera comprensible, lo ordenará sistemáticamente y unificará el lenguaje y la densidad normativa de los preceptos individualizados”.¹³ El mandato del Parlamento Federal intentaba encontrar una vía media entre la renovación total de la Constitución y el probable abandono del proyecto de revisión constitucional de ese momento. El concepto utilizado, en alemán, para caracterizar al proceso fue el de “*Nachführung*”, que equivaldría al español de “actualización” o “puesta al día”, lo que no sólo implicaba una revisión formal, sino que abría espacios para un cambio de carácter material.

El diagnóstico del texto de la Constitución federal suiza de 1874, después de más de 140 revisiones parciales, era similar al que hoy se hace de la Constitución mexicana de 1917. El ejercicio de actualización consistió en ordenar de manera clara las disposiciones en títulos, capítulos y secciones, con artículos provistos de encabezado. La uniformización del texto implicó la supresión de disposiciones anticuadas o en desuso, la elevación a rango constitucional del derecho constitucional “no escrito” (usos y costumbres constitucionales, jurisprudencia) y la “degradación” a nivel legislativo de disposiciones que no se consideró que debían estar incorporadas en el texto constitucional. En cuanto al lenguaje, se trató de darle claridad y sobriedad, modernizándolo pero sin incurrir, en lo posible, en términos técnicos o especializados. En ocasiones se mantuvieron algunos términos tradicionales, pero políticamente sensibles, como el de la “soberanía” de los cantones. Al final, los cambios se consideraron suficientemente sustanciales como para hablar de una “nueva” Constitución Federal suiza.¹⁴

El ejercicio de reordenación y consolidación del texto vigente de nuestra Constitución tendría ventajas indudables. Sin embargo, resulta indispensable explorar de manera más profunda las causas y los motivos de la dinámica de la reforma constitucional, pues de poco servirá reordenar y consolidar transitoriamente su texto si continúan las tendencias actuales de cambio. La realidad es que la frecuencia y extensión de las reformas constitucionales no sólo dificultan el conocimiento de la Constitución por los ciudadanos (y aun por los juristas), sino que también impiden

wcdl/ponencias/13/245.pdf (visita del 22 de agosto de 2013). Detrás de esta idea se encuentra el temor a la arbitrariedad y al abuso que siempre han acompañado nuestra vida constitucional.

¹³ Koller, Heinrich y Biaggini, Giovanni, “La nueva Constitución Federal suiza. Una visión general de las novedades y los aspectos más destacados”, *Teoría y realidad constitucional*, Madrid, núms. 10-11, 2002-2003, p. 612; Häberle, Peter, “La revisión ‘total’ de la Constitución federal suiza de 1999/2000”, *Revista Peruana de Derecho Público*, Lima, núm. 1, 2000, pp. 73 y ss.

¹⁴ Kayser, Martin y Richter, Dagmar, “Die neue schweizerische Bundesverfassung”, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 59, 1999, pp. 998 y ss.

¿POR QUÉ SE REFORMA TANTO LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917?...

a las instituciones asentarse y consolidarse. Por ello, es necesario generar un modelo distinto de inserción y funcionamiento del texto constitucional en la vida política y jurídica del país, como presupuesto para la creación de una nueva cultura constitucional.

III. ¿POR QUÉ SE REFORMA TANTO LA CONSTITUCIÓN MEXICANA?

En el apartado anterior hemos dejado constancia del número y frecuencia de los cambios al texto de la Constitución de Querétaro, así como del crecimiento explosivo de su extensión en las últimas décadas. En este apartado trataremos de explorar algunas de las causas particulares tanto de la frecuencia reciente de las reformas como de la tendencia al crecimiento del texto constitucional.¹⁵ Aquí examinaremos brevemente tres de ellas: 1) la función instituyente de la Constitución; 2) la función regulatoria de la Constitución, y 3) la apertura de la Constitución hacia el ámbito internacional.

1. *La Constitución como “ley que instituye”*

La principal función de una Constitución es la de “constituir”, es decir, “dar forma” a la organización política y a la convivencia social, a través de normas que puedan encauzarlas de manera efectiva. En México, empero, las Constituciones han tenido una función previa y más profunda: la de diseñar —hasta podría decirse “inventar”— una visión del país, como paso necesario para tratar de hacerla realidad después.

A partir de la Independencia, el proyecto modernizador de las élites mexicanas utilizó las leyes y las Constituciones, más que como normas que “regularan” eficazmente las relaciones sociales, como textos que “instituyeran” primero la realidad “ideal” —si se nos permite la aparente contradicción—, de modo que las normas pudieran servir luego de guía y palanca para la transformación de la realidad “real”.¹⁶ En efecto, toda ley supone una distancia y una cierta tensión hacia la realidad social en la que se inserta; de otro modo no sería posible que desplegara su fuerza normativa, su pretensión de que dicha realidad se vaya ajustando a la legalidad. Pero en el caso de nuestro país —y, en general, en las naciones con un pasado colonial— esa distancia es mucho mayor, hasta el punto de tener que considerarla como *constitutiva* del Estado mismo, porque la pretensión de alcanzar la “modernidad” implica

¹⁵ Fix-Fierro, “Hacia el centenario...”, *cit.*, pp. 697-702, 710 y ss, explora algunas de las causas de nuestro reformismo constitucional y contiene una reflexión más amplia a partir de la idea de “modelos constitucionales”.

¹⁶ La distinción entre “ley que instituye” y “ley que regula” ha sido propuesta y desarrollada por Sergio López Ayllón. Véase *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México. La encrucijada entre tradición y modernidad*, México, UNAM, 1997, pp. 252 y ss.

HÉCTOR FIX-FIERRO

transformar, a través de la norma, un basamento social mucho más alejado del que partieron las naciones occidentales (las europeas y Estados Unidos) al iniciarse el constitucionalismo a fines del siglo XVIII. Ello podría ayudar a explicar la tendencia a elaborar textos constitucionales detallados y extensos que prefiguran, de manera precisa, los resultados sociales que la norma debiera producir, así como a promover su reforma frecuente, cuando requiere ampliarse el proyecto político y social que dichos textos encarnan, o bien cuando los resultados esperados no se alcanzan o son insatisfactorios.

El precio a pagar han sido la disfuncionalidad permanente de los modelos constitucionales importados,¹⁷ la inclinación al “fetichismo constitucional”,¹⁸ es decir, a la idea de que el cambio del texto constitucional producirá, por sí mismo, una transformación de la realidad, así como el uso simbólico de la reforma constitucional, esto es, la que no tiene un propósito de verdadera realización. Sin duda, todos los cambios del texto constitucional modifican la realidad en algún sentido y tienen siempre efectos reales, pero no se trata necesariamente de una mejor correspondencia entre norma y realidad. No obstante, una perspectiva temporal más amplia nos revelaría que, si bien el problema de la eficacia de las normas constitucionales sigue siendo tan agudo como siempre, nuestras Constituciones han sido relativamente exitosas en lo que se refiere a su función instituyente. Basta comparar la realidad social del México de 1857, con la de 1917 y la de 2017. Aunque subsistan graves problemas, como la pobreza, la violencia y la desigualdad, no puede ponerse en duda que la utopía constitucional de 1857, después de pasar por el ajuste de 1917, ha ido adquiriendo paulatinamente un cierto grado de realidad, en gran medida porque el proyecto de nación contenido en los textos constitucionales ha aglutinado a las fuerzas capaces de ir impulsando y moldeando —con avances y retrocesos— el desarrollo del país dentro de las coordenadas del Estado constitucional democrático.

Esta condición originaria de nuestra existencia política no se ha alterado fundamentalmente en dos siglos. Parte de la dinámica de la reforma constitucional se sigue alimentando de la necesidad de delinear primero —instituir— en el texto constitucional la visión que se tiene en cada momento del futuro del país. Sin embargo, hay indicios para pensar que el nivel de desarrollo alcanzado por México exige que la ley, sin dejar de instituir, regule de manera cada vez más eficaz.¹⁹ Y ello puede

¹⁷ Con su habitual agudeza, Martín Díaz y Díaz lo expresa así: “El pasado colonial de los países latinoamericanos —sobre todo los que se desarrollaron sobre la base de grandes civilizaciones aborígenes— marcó desde el principio un contraste con los modelos normativos de la modernidad. Las diferencias eran radicales: aquí no se trataba de encontrar una fórmula racional para el ejercicio moderno del poder, sino de adaptar las soluciones ilustradas a unas sociedades con fuertes reminiscencias premodernas. Este complicado proceso de acoplamiento estructural produjo los traumas y fisuras que nuestra vida institucional resiente incluso hasta la actualidad” (“La transición constitucional...”, *cit.*, p. 171).

¹⁸ Otra vez Martín Díaz y Díaz: “Lo primero que se debe tener en mente es que una concepción fetichista de la Constitución puede filtrarse en los propósitos innovadores, haciéndonos pensar que la sustitución de un texto por otro aparece en sí mismo su eficacia... [E]l único indicador confiable desde la perspectiva de un nuevo pacto constitucional, sería una práctica social normalizada y previamente arraigada en el sentido que se pretendiera conferir al nuevo texto” (*cit.*, p. 188).

¹⁹ Esta hipótesis ha sido desarrollada por Sergio López Ayllón y el autor de este ensayo. Véase Fix-Fierro, Héctor y López Ayllón, Sergio, “Legitimidad contra legalidad. Los dilemas de la transición

¿POR QUÉ SE REFORMA TANTO LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917?...

apreciarse en la dinámica reciente de la reforma constitucional: muchos de los cambios de las últimas tres décadas sólo han tenido el propósito —que parece paradójico— de tratar de hacer realidad *lo que la norma constitucional ya postulaba*, por ejemplo, que las elecciones, además de periódicas, fueran auténticas y democráticas, o que entre los poderes existiera un verdadero equilibrio de control y contrapeso mutuos. Ello nos lleva a explorar otro factor reciente de impulso a la reforma constitucional: la incorporación detallada, en la Constitución, de los acuerdos de las fuerzas políticas.

2. La Constitución como “ley que regula”

La necesidad de que la Constitución se convierta en una ley eficaz, es decir, que regule verdaderamente los comportamientos sociales, ha llevado a los constituyentes, y a los reformadores de la Constitución, a incorporar en ella la reglamentación detallada de los programas o principios que postulan, no sólo para hacer saber con precisión a los poderes constituidos cuál es la voluntad del pueblo soberano —como recomienda el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano—,²⁰ sino también para no dejar en manos de las mayorías políticas del momento (y, más recientemente, en las de los jueces constitucionales) la suerte de alguna decisión importante. Incidentalmente, las diversas fuerzas políticas que negocian los cambios políticos logran así que sus intereses y sus propuestas queden consagrados al más alto nivel jurídico posible.

La dinámica de la desconfianza hacia el legislador y hacia el juez, y el interés de “dejar huella” en la Constitución, han contribuido recientemente al ritmo, cada vez más acelerado, de la reforma constitucional, lo mismo que al crecimiento del texto de la Constitución. Ambos aspectos tienen un lado positivo que favorece la longevidad de un texto constitucional, en la medida en que los actores políticos, los grupos sociales y los individuos pueden reconocer en él sus intereses y sus propuestas, dándole mayor legitimidad y estabilidad.²¹ Pero un lado menos positivo es el bloqueo consciente de algunas decisiones democráticas mayoritarias, lo mismo que de la interpretación judicial de la Constitución, que esta misma autoriza y que sirve como mecanismo de adaptación de su texto a la realidad política y social.

La desconfianza hacia el legislador se ha visto reforzada por la creciente pluralidad política. Como apunta atinadamente Pedro Salazar, la fragmentación de

jurídica y el Estado de derecho en México”, *Política y Gobierno*, México, año VIII, núm. 2, segundo semestre, 2001, pp. 347-393, y “Cambio jurídico y autonomía del derecho: un modelo de la transición jurídica en México”, en Serna de la Garza, José María y Caballero Juárez, José Antonio (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM, 2002, pp. 95-143.

²⁰ Viciano Pastor, Roberto y Martínez Dalmau, Rubén, *op. cit.*

²¹ Después de analizar la trayectoria de todos los textos constitucionales en el mundo desde 1789, Zachary Elkins, Tom Ginsburg y James Melton llegaron a la conclusión que son tres factores los que explican principalmente la longevidad de una Constitución: la reglamentación detallada de sus disposiciones, la inclusión de fuerzas y grupos políticos en su elaboración y reforma, y la flexibilidad para introducir en ella los cambios y ajustes que exige la realidad política. Véase *The Endurance of National Constitutions*, Cambridge-Nueva York, Cambridge University Press, 2009.

HÉCTOR FIX-FIERRO

la representación política y la realidad de los llamados “gobiernos divididos”, han dado por resultado que, cuando los actores políticos deciden pactar, lo hagan a nivel de la Constitución, evitando de esta manera que una parte de ellos —la que en un momento determinado cuente con mayoría simple en el Congreso de la Unión— manipule lo acordado a través de la ley secundaria.²²

Ese fue uno de los efectos que produjo la Reforma Electoral de 1996, aprobada unánimemente a nivel constitucional por los tres principales partidos políticos, pero que, para cuya reglamentación secundaria (a través del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales), solamente contó con el respaldo del partido entonces mayoritario, el Partido Revolucionario Institucional (PRI).²³ Aunque ya ninguno de estos partidos cuenta con mayoría propia en el Congreso de la Unión, las sucesivas reformas electorales (2007 y 2014) se han traducido en una reglamentación constitucional cada vez más detallada, al punto de que el artículo 41 se ha convertido en el más extenso de la Constitución.

Un ejemplo del bloqueo de posibles decisiones mayoritarias se produjo con la “reforma petrolera” de 2008. El “veto previo” que interpusieron los partidos de oposición, en el sentido de no admitir ningún cambio al texto entonces vigente, muy restrictivo en la materia, no dejó al gobierno en turno otra opción que explotar al máximo, a través de las leyes secundarias, los estrechos márgenes de interpretación que permitía la norma constitucional.²⁴ Quienes consideran que la Constitución plasma decisiones que son intangibles por razones históricas o ideológicas, se niegan a reconocer en ella un instrumento normativo que ofrece márgenes de interpretación —más amplios o más estrechos— que la política democrática, basada en la regla de la mayoría, puede legítimamente determinar y aprovechar. En consecuencia, será preciso reformar el texto constitucional tantas veces como resulte políticamente inviable sustentar algún cambio en la interpretación —legislativa o judicial— de la Constitución.

No debe pensarse que la “desconfianza en el legislador”, con todas sus consecuencias, sea un fenómeno reciente. Al respecto se puede citar el debate del Congreso Constituyente de 1916-1917 a propósito de los derechos de los trabajadores. Mientras que el proyecto de don Venustiano Carranza se limitaba a proponer algunas garantías para el trabajador en el artículo 5o. y el otorgamiento de facultades al Congreso de la Unión para legislar en la materia, los diputados de origen obrero insistieron vehementemente en que la Revolución estaba obligada a plasmar los derechos del pueblo trabajador, con todo detalle, en el texto constitucional, aunque ello fuera contrario a los cánones ortodoxos de la técnica constitucional. En la sesión del 26 de diciembre de 1916, el diputado Froylán C. Manjarrez dijo lo siguiente:

²² Salazar Ugarte, Pedro, “Sobre la democracia constitucional en México (pistas para arqueólogos)”, *Política y derecho. Derechos y garantías. Cinco ensayos latinoamericanos*, México, Fontamara, 2013, p. 99.

²³ Los otros dos partidos presentaron ante la Suprema Corte de Justicia varias acciones de inconstitucionalidad contra el Cofipe, que no prosperaron.

²⁴ La iniciativa de reforma constitucional en materia energética que propuso el presidente Peña Nieto en 2013 planteó inicialmente la *eliminación* de las principales restricciones que subsistían en el texto de la Constitución en la materia.

¿POR QUÉ SE REFORMA TANTO LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917?...

Yo no opino como el señor Lizardi, respecto a que esto será cuando se fijen las leyes reglamentarias, cuando se establezca tal o cual cosa en beneficio de los obreros; no, señores. ¿Quién nos garantiza que el nuevo Congreso habrá de estar integrado por revolucionarios? ¿Quién nos garantizará que el nuevo Congreso, por la evolución natural, por la marcha natural, el gobierno, como dijo el señor Jara, tienda al conservatismo? ¿Quién nos garantiza, digo, que ese Congreso general ha de expedir y ha de obrar de acuerdo con nuestras ideas?... si es preciso pedirle a la comisión que nos presente un proyecto en que se comprenda todo un título, toda una parte de la Constitución, yo estaré con ustedes porque con ello habremos cumplido nuestra misión de revolucionarios.²⁵

Lo que resulta explicable en 1917 —regular directamente una materia desde el texto de la Constitución— ya no es funcional en el momento presente. La reglamentación constitucional detallada de los acuerdos políticos no resuelve el problema de la eficacia constitucional —que es un problema de carácter institucional y no normativo— ni tampoco el de la desconfianza, que se replica en otros niveles, pues las fuerzas que modifican el texto constitucional son las mismas que posteriormente tienen que negociar las leyes ordinarias que son necesarias para la aplicación de la Constitución.

3. *La apertura de la Constitución hacia el ámbito internacional*

Hemos apuntado que la Constitución está sujeta a los cambios que dicta la evolución de la sociedad, particularmente si se trata de un texto con algún grado de flexibilidad formal. La liberalización económica y la democratización política de las décadas recientes han impulsado transformaciones profundas del orden jurídico mexicano, incluyendo a la Constitución misma. Ambos procesos han estado vinculados con una *apertura* del Estado y la sociedad mexicanos hacia la sociedad mundial,²⁶ y ello ha traído por consecuencia que el orden jurídico —después de transitar por una etapa que podríamos denominar de “nacionalismo jurídico”—²⁷ se abra nuevamente a la incorporación de influencias e instituciones que tienen su origen en el exterior.

Acosado por la aguda crisis de la deuda externa en 1982, el gobierno del presidente Miguel de la Madrid determinó que era impostergable un “cambio de

²⁵ Véase Marván Laborde, Ignacio (ed.), *Nueva edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, SCJN, 2006, t. I, pp. 409-410.

²⁶ Sobre la sociedad mundial y su impacto en los órdenes jurídicos nacionales, y particularmente en el de México, véase Fix-Fierro, Héctor, “Derecho y gobernanza en la sociedad mundial. Algunas aportaciones de la sociología del derecho, con especial referencia al cambio jurídico en México”, en Serna de la Garza, José María (coord.), *Gobernanza global y cambio estructural del sistema jurídico mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, pp. 195-253.

²⁷ Sobre el “nacionalismo jurídico” véase Fix-Fierro, Héctor, “Los juristas académicos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la construcción jurídica de las nuevas instituciones democráticas”, en Cruz Barney, Óscar *et al.* (coords.), *Los abogados y la formación del Estado mexicano*, México, UNAM-Illustre y Nacional Colegio de Abogados de México, 2013, pp. 868-876, y 885-887.

HÉCTOR FIX-FIERRO

rumbo”²⁸ que sentara nuevas bases para el desarrollo del país. En materia económica, comercial y financiera, el giro implicaba la promoción del crecimiento a través de la incorporación de la economía mexicana al mercado mundial (México se adhirió al GATT en 1986), fomentando las exportaciones y la inversión privada, principalmente de origen foráneo. El presidente Salinas de Gortari (1988-1994) impulsó la ampliación y profundización de la liberalización económica mediante la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que se negoció con Estados Unidos y Canadá.

La negociación del TLCAN no trajo consigo, al menos en un primer momento,²⁹ cambios formales a la Constitución, en parte porque el gobierno mexicano inició dicha negociación con base en la premisa de que no se modificaría su texto. Ello no significa, por supuesto, que el Tratado y la apertura económica no tuvieran importantes implicaciones constitucionales.³⁰ En cambio, los años previos y posteriores a la firma y entrada en vigor del Tratado (1991-1996) atestiguaron una verdadera revolución en la legislación financiera, comercial y económica del país, revolución que tenía el objetivo de armonizar el orden jurídico nacional con las exigencias de su incorporación a la economía mundial.³¹

No obstante lo anterior, la firma del Tratado trajo significativas consecuencias indirectas para el sistema constitucional mexicano. Parte de las críticas que hicieron algunos actores y grupos políticos de Estados Unidos que se oponían a la negociación con México, se refería la ausencia de una verdadera cultura de la legalidad (*rule of law*) en nuestro país. A su vez, los organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, promovían por aquellos años la idea de que la reforma económica no podría consolidarse si al mismo tiempo no se promovía la creación de un auténtico Estado de derecho. Estas críticas, sin duda, influyeron en la iniciativa de reforma judicial que el presidente Zedillo envió al Congreso de la Unión a los pocos días de tomar posesión de su cargo.³² Desde entonces la preocupación por el Estado de derecho ha permanecido en un primer plano de la agenda pública y ha sido fuente de numerosos cambios más, tanto a nivel constitucional como legislativo.

La democratización del presidencialismo autoritario y del régimen hegemónico del PRI se inició tímidamente con la Reforma Política de 1977, que abrió espacios

²⁸ Véase De la Madrid Hurtado, Miguel, *Cambio de rumbo. Testimonios de una Presidencia, 1982-1988*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

²⁹ Los energéticos (petróleo, gas y electricidad) quedaron fuera de la negociación del Tratado por decisión del gobierno mexicano, que no deseaba alterar el régimen de monopolio estatal sobre estas industrias que preveía la Constitución en ese momento. La Reforma Energética de 2013 puede verse como un efecto, muy retardado, de la apertura económica iniciada en 1982.

³⁰ Hubo resultados de la negociación que suscitaron dudas sobre su constitucionalidad, las que hubieran podido subsanarse fácilmente con un ajuste al texto de la Constitución. Sobre este punto puede verse Serna de la Garza, José María, *Impacto e implicaciones constitucionales de la globalización en el sistema jurídico mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, pp. 111 y ss.

³¹ Véase el análisis de esta “revolución” en López Ayllón, *Las transformaciones...*, *cit.*

³² Véase Fix-Fierro, Héctor, “La reforma judicial en México: ¿de dónde viene? ¿hacia dónde va?”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 2, julio-diciembre de 2003, pp. 251-324.

¿POR QUÉ SE REFORMA TANTO LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917?...

legislativos a los grupos de oposición que estaban excluidos de la vida institucional. Estas reformas se aceleraron después de 1988, como consecuencia de las accidentadas elecciones presidenciales de ese año. Sucesivas reformas han ido perfeccionando las instituciones electorales y ampliando sus funciones y responsabilidades. El efecto global ha sido la normalización de los procesos electorales como fundamento de la legitimidad política.

Los procesos de cambio económico y político internos se han vinculado a la *apertura jurídica*, de modo que el orden jurídico mexicano ha ido superando paulatinamente la etapa de clausura y nacionalismo que se inició en los años cuarenta, para incorporar, de manera cada vez más explícita, diversas influencias del exterior.³³ El vehículo que ha canalizado de manera privilegiada algunas de estas influencias, traducidas en numerosas modificaciones constitucionales y legales, son los *derechos humanos*.

En los años ochenta, se presentaron las primeras quejas contra México ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con motivo de las irregularidades en algunos procesos electorales locales. Este escrutinio externo contribuyó a acelerar la reforma electoral.³⁴ La creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1990 contribuyó igualmente a incorporar al orden jurídico nacional los criterios y parámetros internacionales en la protección de los derechos humanos. A partir de 1998, el gobierno mexicano dio un giro decidido de apertura hacia los sistemas mundial y regional de derechos humanos, del cual el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido una pieza central. Finalmente, este giro concluyó con la reforma constitucional de 2011, la cual reconoce jerarquía constitucional a los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales de los que México es parte. Se abrió así una vía para canalizar de manera permanente e institucional el contacto con el campo jurídico internacional.

IV. LAS EXPECTATIVAS CIUDADANAS SOBRE LA CONSTITUCIÓN Y EL CAMBIO CONSTITUCIONAL

En un régimen autoritario o no democrático, los intereses y las expectativas de la población no tienen, en general, incidencia directa en los proyectos y decisiones de gobierno. En cambio, en un sistema democrático basado en elecciones periódicas y libres, con medios de comunicación que representan y difunden las opiniones e intereses de los individuos y los grupos en sociedad, el gobierno y la oposición se ven obligados a incorporarlos de manera sistemática en su cálculo político. Aunque se puede debatir ampliamente sobre si México goza ya de una genuina democracia, no hay duda de que al menos la *democracia electoral* es una realidad que se expresa en

³³ Véase Fix-Fierro, “Derecho y gobernanza en la sociedad mundial...”, *cit.*, pp. 227 y ss.

³⁴ Fix-Fierro, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos*, México, UNAM, 2006, pp. 110 y ss.

HÉCTOR FIX-FIERRO

elecciones sustancialmente libres y auténticas, a través de las cuales la renovación y la alternancia de los gobiernos federal y locales pasa a formar parte de la normalidad política. Ello obliga a las fuerzas políticas a tomar cada vez más en cuenta las expectativas de los ciudadanos.

Dado este contexto tendencialmente democrático, ¿cuáles son las expectativas de la población sobre la Constitución y sobre el cambio constitucional? ¿Qué importancia tiene la Constitución como factor ordenador de la vida nacional y como elemento de una cultura de la legalidad? ¿Cuál es el grado de identidad que las personas sienten respecto del texto constitucional? ¿Cuál es el impacto que pueden tener tales expectativas en el cambio constitucional futuro? Trataremos de examinar brevemente estas preguntas a la luz de varias encuestas nacionales que ha realizado el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.³⁵

Las dos primeras preguntas se refieren a la importancia y al concepto de Constitución (cuadros 2 y 3).³⁶

Las respuestas a la primera pregunta revelan que hay una mayoría abrumadora —88.4%— que considera a la Constitución como “muy importante” o “importante”. Pero si preguntamos cuál es el concepto que mejor la describe, una mayoría menos amplia (61.2%) identifica a la Constitución, de manera neutral y formal, con los elementos que distinguen tradicionalmente a la ley fundamental —la protección de derechos y la institución del gobierno—, mientras que es significativa la minoría —algo más de un tercio (34.7%)— que la vincula, en primer término, con características negativas.

El conocimiento que los ciudadanos creen tener de la Constitución se compara con su percepción sobre el cumplimiento de la ley fundamental en el cuadro 4.

La primera pregunta revela que hay una mayoría de más del 90% de los entrevistados que declaran conocer “poco” o “nada” a la Constitución, con algún deterioro de ese nivel de conocimiento entre 2003 y 2011, justamente durante un periodo de constantes cambios a la ley fundamental. Sin embargo, es preciso agregar que el desconocimiento que alegan los ciudadanos se refiere al *texto* de la Constitución, pues algunas otras respuestas en la encuesta de 2003 revelan que los entrevistados tienen un conocimiento bastante aproximado sobre algunos elementos constitucionales, como la organización política del país, las principales funciones que realizan los poderes y otros organismos públicos, así como la vigencia de algunos de los derechos y libertades fundamentales.

³⁵ Se trata de la Encuesta Nacional sobre la Constitución (2003) y de la Encuesta Nacional de Cultura Constitucional (2011). Además, recurriremos a algunos resultados del extraordinario proyecto *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, que comprende 25 encuestas nacionales, entre las cuales figuran varias relacionadas con el Estado de derecho y la cultura de la legalidad (2015). Véase Concha, Cantú, Hugo A. *et al.*, *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, UNAM, 2004; los resultados de 2011 pueden consultarse en <http://www.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/EncuestaConstitucion/>.

³⁶ La Encuesta Nacional sobre la Constitución de 2003 se aplicó a una muestra nacional representativa de 1 800 personas mayores de 15 años. Sin embargo, las respuestas a las primeras dos preguntas que se analizan aquí provienen de un segundo cuestionario de léxico, aplicado a sólo 300 personas en diversos municipios del país.

¿POR QUÉ SE REFORMA TANTO LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917?...

CUADRO 2
Importancia de la Constitución

| <i>Para usted, ¿qué tan importante es la Constitución? (%)</i> | |
|--|------|
| Muy importante | 51.0 |
| Importante | 37.4 |
| Poco importante | 9.6 |
| Nada importante | 1.0 |
| NS/NC | 1.0 |

FUENTE: Encuesta Nacional sobre la Constitución (2003).

CUADRO 3
Descripción de la Constitución

| <i>De las siguientes frases, ¿cuál describe mejor la Constitución? (%)</i> | |
|--|------|
| Protege mis derechos | 36.2 |
| Organiza el gobierno | 25.0 |
| No se respeta | 22.4 |
| Cambia a cada rato | 9.7 |
| No sirve para nada | 2.6 |
| Otra | 4.1 |

FUENTE: Encuesta Nacional sobre la Constitución (2003).

CUADRO 4
Conocimiento y cumplimiento de la Constitución

| <i>¿Qué tanto considera usted que conoce la Constitución: mucho, poco o nada? (%)</i> | | | <i>¿Qué tanto cree que se cumple la Constitución en México? (%)</i> | |
|---|-------------|---------------|---|-------------|
| <i>2003</i> | <i>2011</i> | | <i>2003</i> | <i>2011</i> |
| 4.8 | 3.6 | Mucho | 5.2 | 5.9 |
| 72.6 | 65.1 | Poco | 68.1 | 59.3 |
| 20.3 | 27.7 | Nada | 19.3 | 21.3 |
| 0.2 | 1.3 | Otra (esp) | 0.3 | 0.8 |
| — | — | Depende (esp) | 1.7 | 6.7 |
| 2.1 | 2.4 | NS/NC | 5.4 | 6.0 |

FUENTE: Encuesta Nacional sobre la Constitución (2003) y Encuesta Nacional de Cultura Constitucional (2011).

HÉCTOR FIX-FIERRO

Por lo que se refiere a la percepción que se tiene sobre el cumplimiento de la Constitución, el diagnóstico también es negativo, tanto en 2003 como 2011: alrededor del 90% de los entrevistados juzga que la Constitución se cumple “poco” o “nada”.

Ahora bien, llama la atención que los porcentajes entre las respuestas de ambas preguntas son muy similares, lo que autoriza la hipótesis de que el nivel de conocimiento de los entrevistados está correlacionado con su respuesta sobre el cumplimiento de la Constitución. Dicho en otras palabras: el escaso conocimiento del texto de la Constitución implica el desconocimiento de las partes que se cumplen o se incumplen. De aquí se deriva un argumento a favor de una mejor difusión del texto constitucional, a fin de que los ciudadanos puedan tener más elementos para evaluar, de manera diferenciada, su cumplimiento o incumplimiento.³⁷

Pasamos ahora a explorar el tema del cambio y la reforma constitucionales. En primer término, se preguntó a los entrevistados si la Constitución es adecuada, o ya no lo es, para solucionar los problemas del país. Las respuestas se despliegan en el cuadro 5.

Las respuestas en las dos encuestas nacionales de cultura constitucional revelan un decrecimiento importante en el porcentaje de ciudadanos que considera que la Constitución “es adecuada para las necesidades del país”, con el aumento concomitante de quienes piensan que “ya no responde” a ellas. Una encuesta nacional sobre federalismo en 2015 planteó una pregunta similar, pero permitió introducir un matiz entre las opciones de “todo” y “nada”, esto es, el que la Constitución pueda responder en algo a esas necesidades, opción que, previsiblemente, obtuvo la mayor frecuencia de respuestas. De todos modos, en 2015 disminuyó aún más el porcentaje de quienes opinan que la Constitución “es adecuada para las necesidades del país”.

La fuente de estas percepciones puede ser múltiple. Por un lado, la ciudadanía advierte que el país tiene muchos y graves problemas que no se resuelven, lo que significa, de algún modo, que la Constitución no contribuye a solucionarlos. Por el otro, percibe que los poderes públicos introducen constantemente cambios en su texto, lo que quiere decir que la Constitución es y sigue siendo inadecuada en alguna medida y por eso requiere nuevas reformas.

El cuadro 6 explora algunas de las opciones del desarrollo constitucional: hacer una nueva Constitución, cambiarla en parte o dejarla como ésta.

De acuerdo con el cuadro 6, en 2003 se daban, casi por partes iguales, la opinión de quienes pensaban seguir con las reformas constitucionales —a su vez, subdivididos entre los que proponían hacer una nueva Constitución y los que favorecían los cambios parciales—, y la de los que preferían dejar intocado el texto constitucional. En 2011 se invierten los porcentajes de quienes prefieren “dejarla como está” respecto de los que proponen “cambiarla sólo en parte”, es decir, que disminuye la oposición al cambio y predomina, en cambio, el sector que podríamos llamar “reformista”. Sin duda, en un ambiente tendencialmente democrático, estas expectativas de la población podrían alentar aún más las modificaciones a la Constitución por parte de los poderes públicos.

³⁷ Esta correlación se advierte en las encuestas de cultura constitucional similares que se realizaron en Argentina (2005) y Costa Rica (2009), aunque de manera mucho más tenue en este segundo caso. Véase Fix-Fierro, “Hacia el centenario...”, *cit.*, p. 723.

¿POR QUÉ SE REFORMA TANTO LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917?...

CUADRO 5
Constitución y necesidades del país

| <i>Por lo que usted piensa, ¿la Constitución que tenemos ahora...? (%)</i> | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|
| | <i>2003</i> | <i>2011</i> | <i>2015</i> |
| Es adecuada para las necesidades del país | 45.6 | 27.8 | 22.2 |
| Responde un poco a las necesidades del país | | | 45.0 |
| Ya no responde a las necesidades del país | 42.1 | 56.5 | 22.9 |
| Otra (esp) | 2.1 | 4.3 | n.d. |
| NS/NC | 10.2 | 11.4 | n.d. |

FUENTE: Encuesta Nacional sobre la Constitución (2003) y Encuesta Nacional de Cultura Constitucional (2011). Los datos de la encuesta de 2015, en Barceló Rojas, Daniel A. *et al.*, *Percepciones sobre el federalismo en México. Encuesta Nacional de Federalismo*, México, UNAM, 2015, p. 145, cuadro 17.

CUADRO 6
¿Qué hacer con la Constitución?

| <i>En su opinión, ¿qué sería preferible: hacer una Constitución nueva, cambiarla sólo en parte o dejarla como está? (%)</i> | | |
|---|-------------|-------------|
| | <i>2003</i> | <i>2011</i> |
| Hacer una Constitución nueva | 23.3 | 18.6 |
| Cambiarla sólo en parte | 22.0 | 50.1 |
| Dejarla como está | 40.1 | 22.5 |
| Otra (esp) | 2.2 | 1.7 |
| Depende (esp) | 2.4 | 1.9 |
| NS/NC | 10.0 | 5.2 |

FUENTE: Encuesta Nacional sobre la Constitución (2003) y Encuesta Nacional de Cultura Constitucional (2011).

Los resultados del cuadro 6 parecen difícilmente conciliables con la pregunta expresa, que se planteó en la encuesta de 2011, de si debía convocarse o no a un congreso constituyente (cuadro 7).

La suma de los entrevistados que opinan que sí debe convocarse a un congreso constituyente, más quienes lo consideran parcialmente conveniente, suma 71.8%, casi tres cuartas partes de la muestra. Esto contrasta con el 18.6% que mencionó la opción “hacer una Constitución nueva” de acuerdo con el cuadro 6. La explicación no parece fácil. La diferencia se debe quizá a que en esta pregunta la posibilidad de convocar a un congreso constituyente para que apruebe una nueva Constitución se presenta *de manera directa*, no como una alternativa entre otras. Pero con independencia de si este resultado es coherente con el anterior, en 2011 hay mayor aceptación de los cambios a la Constitución, lo que incluiría la posibilidad de una revisión integral de su texto, lo mismo que la elaboración de una nueva.

HÉCTOR FIX-FIERRO

CUADRO 7
Convocatoria de un Congreso Constituyente

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

FUENTE: Encuesta Nacional de Cultura Constitucional (2011).

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

CUADRO 8
Opinión de los ciudadanos sobre la reforma constitucional

| <i>Las personas que no saben de leyes, ¿deben o no deben opinar sobre los cambios a la Constitución? (%)</i> | <i>2003</i> | <i>2011</i> |
|--|-------------|-------------|
| Sí deben | 40.8 | 48.3 |
| Sí, en parte (esp) | 13.2 | 22.3 |
| No deben | 42.1 | 24.7 |
| NS/NC | 3.9 | 4.6 |

FUENTE: Encuesta Nacional sobre la Constitución (2003) y Encuesta Nacional de Cultura Constitucional (2011).

Por último, exploramos la identificación de los ciudadanos con la Constitución, preguntándoles si se sienten autorizados a opinar sobre las reformas constitucionales.³⁸

El cuadro 8 revela que, a pesar del elevado desconocimiento que los ciudadanos declaran tener sobre el texto constitucional, la mayoría se siente autorizada a opinar sobre los cambios a él. Aunque todavía hay un grupo importante que no lo piensa así, en 2011 aumenta considerablemente —hasta llegar a 70.6%— el número de los ciudadanos que se identifican con la Constitución y la consideran como propia.

En resumen, las encuestas que hemos analizado someramente revelan que los ciudadanos piensan que la Constitución es importante o muy importante; que desconocen ampliamente el texto constitucional, aunque conocen los principales elementos de nuestra organización constitucional; que tienen la expectativa de que se

³⁸ Esta pregunta se inspira en la idea, postulada por el distinguido constitucionalista alemán Peter Häberle, de que la Constitución no es sólo un documento político o jurídico, del que serían dueños los políticos o los juristas, sino un patrimonio cultural que pertenece a todos los ciudadanos, quienes tienen el derecho y hasta la obligación de interpretarlo y opinar sobre él (“sociedad abierta de los intérpretes constitucionales”). Véase *El Estado constitucional*, México, UNAM, 2001, pp. 149 y ss.

¿POR QUÉ SE REFORMA TANTO LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917?...

siga reformando, o incluso que se haga una nueva Constitución, porque la vigente no responde ya suficientemente a las necesidades del país; y que se identifican con ello, por lo que se sienten autorizados a opinar sobre las reformas que requiera en tal sentido. Además, entre 2003 y 2011 aumenta de modo significativo la disposición al cambio constitucional, lo cual tiene incidencia en las opciones que se examinan en el siguiente apartado.

V. PERSPECTIVAS DE LA RENOVACIÓN CONSTITUCIONAL

En el apartado III hemos estudiado algunas de las fuerzas que, de manera separada o conjunta, impulsan las frecuentes modificaciones y el crecimiento del texto constitucional. En el apartado IV hemos analizado las opiniones y expectativas de los ciudadanos en relación con la Constitución, como parte del contexto social en el que se producen las reformas constitucionales. Es previsible que tanto esas fuerzas como su contexto sigan operando del mismo modo en el futuro inmediato y, por tanto, que continúen favoreciendo la aprobación de nuevas modificaciones a la Constitución. En la medida en que se vayan descontando las grandes transformaciones estructurales, el espacio remanente seguramente se aprovechará para introducir infinitos ajustes de detalle. Sin embargo, el avance indudable que ha tenido el país en su desarrollo, sobre todo político, y los ingentes problemas que enfrenta en el momento actual, parecen requerir una inflexión en la dinámica de la reforma constitucional y una renovación de la cultura constitucional misma. ¿Cuáles son las posibilidades?

Desde hace casi veinte años, los constitucionalistas mexicanos han venido discutiendo la posibilidad de aprobar un nuevo texto constitucional.³⁹ La opinión mayoritaria desde entonces es que no están dadas las condiciones para un proceso constituyente, porque no se ha dado una ruptura institucional ni se advierte en qué términos podría darse un nuevo pacto político-constitucional. La misma dinámica de las reformas parciales y fragmentarias de las últimas décadas sugiere, en cambio, que éste es el modo en que las fuerzas políticas son capaces de ir diseñando y procesando paulatinamente los cambios que, en su perspectiva, demanda el país. Sin duda, este modo de proceder es insatisfactorio en muchos sentidos, pero reabrir de manera amplia el debate constitucional esconde muchos riesgos que dichas fuerzas no parecen poder o querer asumir en este momento ni en un futuro inmediato. Aun así, la aprobación de un nuevo texto constitucional no puede descartarse del todo, pues en el futuro, pueden llegar a producirse circunstancias o cambios que ameriten una respuesta diferente.

Resulta altamente probable, por tanto, que el país continúe avanzando por la vía de la reforma constitucional parcial, pero ya hemos visto que es igualmente problemático hacerlo en los términos vigentes. Por tanto, retomamos nuevamente la propuesta de reordenación y consolidación del texto de la Constitución de 1917

³⁹ Véanse los ensayos reunidos en *Hacia una nueva constitucionalidad, cit.*, y Fix-Fierro, “Hacia el centenario...”, *cit.*, pp. 702 y ss.

HÉCTOR FIX-FIERRO

que ha elaborado el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Entre las ventajas de dicha propuesta están las siguientes: hace visibles, con claridad, las virtudes y los defectos del texto vigente; permite ordenar el debate de los cambios que seguramente se requerirán en el futuro próximo; no impide que las fuerzas políticas sigan negociando y alcanzando acuerdos trascendentes, que no necesariamente tendrán que plasmarse en el texto mismo de la Constitución, pero sí en disposiciones flexibles de jerarquía especial;⁴⁰ por último, favorece un mejor conocimiento de la Constitución, tanto por los estudiosos como por la población. Las expectativas sociales contribuyen a la viabilidad del proyecto, pues no sólo no serían contrarias a una revisión integral del texto constitucional, sino que tal revisión ofrecería una oportunidad inmejorable para que los ciudadanos se apropien nuevamente del legado constitucional que se ha ido construyendo durante la última centuria.

Hace falta, por último, que los partidos políticos tengan la visión suficiente para iniciar una negociación estratégica que permita abrir una nueva etapa en nuestra evolución constitucional. Pero el desarrollo constitucional futuro debe ir más allá de la revisión técnico-jurídica del texto constitucional. De lo que se trata es de encaminarse hacia una *nueva cultura constitucional* que tome en serio a la Constitución como *Ley Suprema*. Una ley verdaderamente suprema es la que define, de manera clara y estable, las coordenadas generales de la vida institucional, así como los “valores superiores del ordenamiento jurídico”,⁴¹ dejando espacio para que los órganos representativos y los tribunales tomen las decisiones y hagan los ajustes que requieran las cambiantes circunstancias de la sociedad. Esa nueva cultura constitucional exige un mejor conocimiento de la Constitución y una identificación más estrecha con ella por parte de los ciudadanos, como supuesto indispensable para que éstos puedan exigir y vigilar efectivamente el cumplimiento de la ley fundamental. Se trata, en síntesis, de continuar por la vía constitucional del cambio con continuidad que ha permitido a México un siglo de avances indudables.



⁴⁰ Esta propuesta no sólo pretende reordenar y consolidar el texto de la Constitución vigente, sino trasladar sus partes reglamentarias a una Ley de Desarrollo Constitucional, que no es posible explicar en esta oportunidad.

⁴¹ Esta expresión está tomada del artículo 1o. de la Constitución española de 1978. Tales valores superiores son, de acuerdo con esa disposición: la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.