

LA CONSTITUCIÓN MEXICANA: OBEDÉZCASE PERO NO SE CUMPLA*

Jorge MADRAZO
Francisco MÉNDEZ CELAYA

SUMARIO: I. *Nota inicial.* II. *Acerca del título de este trabajo.* III. *La reforma constitucional en el pensamiento de Jorge Carpizo.* IV. *Otra actualización de los datos.* V. *¿Necesitamos una nueva Constitución?* VI. *Una opinión personal.*

I. NOTA INICIAL

Este trabajo fue escrito por Jorge Madrazo y Francisco Méndez Celaya con el propósito de honrar la memoria del ilustre jurista mexicano Jorge Carpizo. A Jorge Madrazo le correspondió preparar la versión original y Francisco Méndez estuvo a cargo de la bibliografía, la recolección de materiales, la revisión de las notas y de formular comentarios y observaciones a los distintos capítulos de esta colaboración.

Los autores agradecen profundamente al doctor Héctor Fix-Fierro, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la oportunidad que les brindó de sumarse a este merecidísimo homenaje editorial a nuestro querido y recordado maestro.

Jorge Madrazo ha tenido la oportunidad de escribir sobre la obra y el pensamiento de Jorge Carpizo en diversas ocasiones.

Escribió sobre él en su calidad de director del Instituto de Investigaciones Jurídicas,¹ de presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos² y como

* Publicado originalmente en Carbonell, Miguel *et al.* (coords.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Estado constitucional*, 2015, t. IV, vol. 2.

¹ Madrazo, Jorge, “Seis años de narrar la vida de nuestro instituto”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado, número conmemorativo, sexagésimo aniversario*, 2008. pp. 609-612.

² Madrazo, Jorge, “La CNDH: una mirada retrospectiva”, *Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 20 aniversario*, México, 2010, pp. 35-46.

JORGE MADRAZO / FRANCISCO MÉNDEZ CELAYA

ministro de la Suprema Corte de Justicia.³ También escribió recientemente sobre los trabajos de Jorge Carpizo relacionados con la moral pública y los problemas nacionales.⁴

En esta ocasión escribimos sobre la reforma y el cambio constitucional en la obra de Jorge Carpizo en el contexto del debate acerca de la necesidad de una nueva Constitución para México. Éste es el objetivo de esta colaboración.

No es esta la primera vez que Madrazo escribe sobre la reforma constitucional. La mayoría de sus trabajos sobre este tema se recogieron en su libro *Reflexiones constitucionales*.⁵

Lo que entonces escribió, sigue siendo válido ahora, en su concepto.

II. ACERCA DEL TÍTULO DE ESTE TRABAJO

El título que hemos escogido para esta colaboración, “La Constitución mexicana: obedécese pero no se cumpla” ciertamente puede sonar a una provocación que busca atraer la atención de los lectores, pero de ninguna manera quiere ser irrespetuoso con la ley fundamental de Estado mexicano.

Por otra parte, ser verdaderamente irrespetuoso con la Constitución sería violar sus mandatos, pretender que la cumplimos, o simular que la ejecutamos. En todo caso, el presente ejercicio académico está hecho con la mejor buena fe y expresa el deseo de que México sea cada vez mejor, en todos los sentidos.

La expresión “Obedécese pero no se cumpla” es un fórmula del derecho castellano que tuvo gran influencia en el desarrollo del derecho colonial con efectos indudables en el mundo novohispano, a tal grado que no ha faltado quien considere que puede ser un antecedente remoto de nuestro juicio de amparo.⁶

Todo parece indicar que esta fórmula se origina en *Las Siete Partidas*, en su artículo 22, y se le concibió como un recurso para impedir temporalmente que una orden real se ejecutara en caso de que existiera obrepción o subrepción. En todo caso se tendría que notificar al rey las causas por las que su mandato no se ejecutaba de inmediato, y como éste insistiera en su orden, no había después forma de impedir su ejecución. Era una especie de “déjense las cosas en el estado que guardan”.

³ Madrazo, Jorge, “Una epístola para Jorge Carpizo”, en Fix-Zamudio, Héctor y Astudillo, César (coords.), *Estatuto jurídico del juez constitucional en América Latina y Europa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, pp. 149-154.

⁴ Madrazo, Jorge, “Jorge Carpizo: México y la moral pública”, *Revista de la Facultad de Derecho*, t. LXIII, núm. 259, enero-junio de 2013, pp. 35-54.

⁵ Madrazo Jorge, *Reflexiones constitucionales*, México, UNAM-Porrúa, 1994. “Comentario al artículo 135 constitucional”, *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 6a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 649.

⁶ Arroyo Moreno, Jesús Ángel, “El origen del juicio de amparo”, en Moreno-Bonet, Margarita y González, María del Refugio (coords.), *La génesis de los derechos humanos en México*, México, UNAM, 2006, pp. 43-61.

LA CONSTITUCIÓN MEXICANA: OBEDÉZCASE PERO NO SE CUMPLA

De este modo, la soberanía del monarca no se cuestionaba, lo que por otra parte podría llevar al remiso incluso a la pena capital, y sí permitía que las cosas se mantuvieran en el estado que guardaban, es decir, que se suspendieran, en aras a una posible reconsideración.

La verdad es que a la luz de la realidad medieval en Castilla y después de las “colonias de ultramar más allá de mar oceánico”, esta figura jurídica tuvo mucho sentido.

Pareciera que hay un efecto de reverberación de este formulismo jurídico español en el excelente trabajo de Diego Valadés publicado en 2002 bajo el título de “La no aplicación de las normas y el Estado de derecho”,⁷ en el que con maestría el autor se zambulle en un mar infestado de tiburones para plantear cuándo, en el mundo moderno, se puede dejar de aplicar una norma sin quebrantar el Estado de derecho con la intención de conservarlo y fortalecerlo.

No es precisamente a este tipo de falta de ejecución de la ley al que aluden los párrafos que siguen, sino más tristemente a la actitud de desprecio por la ley por parte de detentadores y destinatarios del poder en México, históricamente.

Es que de verdad, tal pareciera que en México nos tomamos muy en serio la fórmula de obedecer pero no cumplir y la llevamos mucho más allá de sus comprensibles límites castellanos.

Utilizamos el título aludido en este trabajo no porque literalmente estemos pensando que la Constitución mexicana contenga dicho formulismo, sino para representar el gran problema de las violaciones sistemáticas a la Constitución y el alejamiento de la norma escrita de la realidad del proceso del poder político, al tiempo que veneramos el texto, como si efectivamente fuera un evangelio que se presume en las festividades nacionales. Esto ha sido cierto en lo general en todo el camino de Apatzingán a Querétaro, de 1814 a 1917, y en los casi 100 años que le han seguido a la última de nuestras Constituciones.

Diego Valadés ha definido con claridad meridiana como ahora en esta última etapa de su vigencia, la nuestra es una Constitución contradictoria.⁸

Eso sí: cada 5 de febrero hacemos grandes homenajes a la Constitución; la llenamos de elogios y frases emotivas, pero su cumplimiento es dolorosamente pobre. Es decir, en la teoría juramos obedecerla y defenderla con la vida, pero en la realidad no la cumplimos esencialmente, ni gobernantes ni gobernados.

En su primer libro, *La Constitución mexicana de 1917*, el maestro Carpizo recordaba algunos de los episodios del quincuagésimo aniversario de la Constitución y después de repasar los más célebres discursos y de cómo los textos constitucionales fueron paseados de la Ciudad de México a Querétaro, remató con el siguiente párrafo:

⁷ Valadés, Diego, “La no aplicación de las normas en el Estado de derecho”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXV, núm. 103, enero-abril de 2002, pp. 219-291.

⁸ Valadés Diego, “La Constitución reformadora”, en González Pérez, Luis Raúl y Valadés, Diego (coords.), *El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, 2013, pp. 21-31.

JORGE MADRAZO / FRANCISCO MÉNDEZ CELAYA

“México entero celebró los 50 años de vida de nuestra Constitución y reconoció sus logros, aunque claramente se señaló que entre sus postulados y el devenir hay un abismo que es necesario superar”.⁹

Es a este abismo que no se cerró en los casi 50 años subsiguientes y que sigue existiendo hoy, al que nosotros nos referimos al utilizar la expresión obedézcase pero no se cumpla.

Como quiera, nuestra Constitución galopa a toda velocidad para festejar su centenario y continuar así como una de las más antiguas del mundo, descontando desde luego la Constitución de Estados Unidos.

Muchas veces se olvida que el título original de nuestra ley fundamental es: “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que Reforma la de 5 de Febrero de 1857”, lo que la haría aún más vetusta. Paradójico es que de los pocos artículos intocados de la Constitución vigente varios provengan directamente de la última Constitución de México en el siglo XIX.¹⁰

Al aproximarnos al centenario de la Constitución de Querétaro se actualizan las voces acerca de si México necesita una nueva Constitución. El correspondiente debate ha estado activo en los medios de comunicación y también en las páginas propiamente académicas.

Por esta razón los autores de este trabajo hemos considerado pertinente rastrear el pensamiento de Jorge Carpizo sobre la reforma y el cambio constitucional para que éste no deje de estar presente a la hora de tomar decisiones y siga siendo como hasta ahora una guía formidable para todos los mexicanos.

Por tal razón, en el capítulo que sigue nos sumergimos en la obra escrita de Jorge Carpizo, en cuanto a la reforma constitucional, desde su primer libro, *La Constitución Mexicana de 1917*, hasta la entrevista publicada en el diario *Reforma*, del 3 de febrero de 2012, a cargo de Octavio Ortega.¹¹ Esta entrevista se publicó un mes y 27 días antes de que Jorge Carpizo falleciera; se trata del contraste entre las aproximaciones del propio Jorge Carpizo y su entrañable amigo Diego Valadés sobre la necesidad de una nueva Constitución para México. Muy probablemente fue lo último que el profesor Carpizo vio escrito sobre éste que fue uno de sus temas favoritos del derecho constitucional mexicano.

Recordamos con gran cariño la minuciosidad con la que el extraordinario constitucionalista colombiano Luis Carlos SÁCHICA Aponte escribió su libro *La Constitución colombiana cien años haciéndose*,¹² durante su periodo sabático en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Esa era su idea: las Constituciones se van haciendo, no están grabadas en piedra y tienen que evolucionar y cambiar para lograr sus objetivos esenciales.

⁹ Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 2a. ed., México, UNAM, 1979.

¹⁰ Véanse Valadés, Diego, “La Constitución reformadora”, *cit.*; Tena Ramírez, Felipe, *Las leyes fundamentales de México*, 7a. ed., México, Porrúa, 1976.

¹¹ Ortega, Octavio, “Una nueva Constitución?”, *Reforma*, 3 de febrero de 2012.

¹² SÁCHICA Aponte, Luis Carlos, *La Constitución colombiana 100 años haciéndose*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982.

¿Será que la Constitución mexicana lleva también 100 años haciéndose, o deshaciéndose?

III. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL PENSAMIENTO DE JORGE CARPIZO

Jorge Carpizo trató el tema de la reforma constitucional de tres maneras o espacios editoriales: en sus libros y obras generales como *La Constitución mexicana de 1917*¹³ y *El presidencialismo mexicano*,¹⁴ en sus ensayos sobre la reforma constitucional propiamente dicha y sobre el poder constituyente¹⁵ y, en tercer lugar, en sus comentarios sobre reformas constitucionales específicas.¹⁶ En las líneas que siguen no nos ocupamos de estos últimos porque en mucho desbordan los estrechos límites de la presente colaboración.

Desde su primer libro, *La Constitución mexicana de 1917*, el maestro Carpizo se ocupó de la reforma constitucional, específicamente al tratar el tema de la irreformabilidad de las decisiones fundamentales de la Constitución y dijo que “en principio éstas no pueden ser reformadas por el poder revisor, sino únicamente por el pueblo”. Advirtió asimismo que respecto de esas decisiones fundamentales el órgano revisor sí podía cambiar la forma pero no la idea, es decir, la esencia de tal valor fundamental.¹⁷

Más tarde Jorge Carpizo publicó, en la primera edición de sus *Estudios constitucionales*,¹⁸ que incorpora sus ensayos aparecidos entre 1969 y 1988, su trabajo “Las reformas constitucionales en México”. Aquí, en este ensayo de apenas 8 páginas, el autor empieza a esbozar lo que será un pensamiento consistente, acumu-

¹³ Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana...*, cit.

¹⁴ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.

¹⁵ Estos trabajos de Jorge Carpizo son: “Las reformas constitucionales en México”, *Estudios constitucionales*, 2a. ed., México, UNAM, 1983. “México: hacia una nueva Constitución?”, *Nuevos estudios constitucionales*, México, UNAM-Porrúa, 2000, reproducido después en *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, 2000; “¿Se necesita una nueva Constitución en México? Algunas reflexiones y seis propuestas”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 24, enero-junio de 2001; “La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 131, mayo-agosto de 2011; “Algunas reflexiones sobre el poder constituyente”, *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, México, UNAM, 1988, t. I.

¹⁶ Estos trabajos de Jorge Carpizo son “Análisis del artículo 102, apartado B de la Constitución”, *Modernización del derecho mexicano. Reformas constitucionales y legales 1992*, México, UNAM-PGJDF, 1993; “La reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de los derechos humanos”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 3, julio-diciembre de 2000; “El Tribunal Constitucional y el control de la reforma constitucional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 125, mayo-agosto de 2009. En sus Nuevos estudios constitucionales se reprodujeron además los siguientes estudios: “Reformas constitucionales al ministerio público y la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública”. “Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la Jurisdicción Constitucional, del 31 de diciembre de 1994”. “Otra reforma constitucional: La subordinación del Consejo de la Judicatura Federal”.

¹⁷ Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana*, cit., p. 280.

¹⁸ Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, 2a. ed., México, UNAM, 1983.

JORGE MADRAZO / FRANCISCO MÉNDEZ CELAYA

lativo, progresivo y enérgico sobre el tema. Cuando se publicó el estudio aludido, la Constitución apenas contaba con 150 reformas y no se había vuelto realmente escandalosa la cifra de enmiendas formales al texto constitucional. A pesar de ello, el maestro Carpizo ya se dolía de la flexibilidad que en los hechos mostraba el principio teórico de la rigidez constitucional del artículo 135. Antes de la publicación de este artículo, decía el autor, se carecía de “un estudio serio y bien documentado sobre las modificaciones constitucionales a partir de 1917”.¹⁹

En el cuerpo de éste, su primer ensayo específico, el maestro Carpizo hace una clasificación de las reformas constitucionales de la siguiente manera: reformas únicamente de carácter gramatical; reformas para regresar al precepto original de 1917; reformas de artículos mal colocados; reformas que aumentan las facultades del presidente de la República; reformas para federalizar diversas materias y otras reformas significativas. Después de analizar cada una de estas categorías, el autor concluye refiriéndose a algunas reformas que habían tenido alcances positivos, algo en lo que insistió a lo largo del desarrollo de todo este tópico constitucional, es decir, en la afirmación de que no todo ha sido negativo en materia de enmiendas a la ley fundamental.

En su ensayo titulado “Algunas reflexiones sobre el Poder Constituyente”, publicado en 1988 en los *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio*,²⁰ el maestro Carpizo trata el tema de la reforma constitucional de manera tangencial sobre todo al hablar de los límites del poder constituyente. Quienes fuimos sus alumnos en la licenciatura de la Facultad de Derecho recordamos la erudición y pasión con la que nuestro maestro exponía esta ficha de un extenso y hermoso programa del curso. Esas lecciones son las que se reproducen y amplían en este trabajo sobre el poder constituyente. Ésta es la base conceptual que soporta el pensamiento de Carpizo sobre la reforma constitucional con su rotunda afirmación de que en un esquema democrático: “pueblo, soberanía y poder constituyente son una misma cosa”.²¹

En sus *Nuevos estudios constitucionales*,²² que incorpora sus ensayos publicados entre 1991 y 2000, Jorge Carpizo profundizó en el tema de la reforma y por primera vez explícitamente escribió sobre si México caminaba hacia una nueva Constitución.

En este nuevo ensayo titulado “México: hacia una nueva Constitución” escrito en 1999,²³ mucho más extenso y acucioso que los anteriores, el autor expone las tres criterios imperantes sobre el cambio constitucional, que agrupó así: Aquellos que consideran que no es necesario y menos indispensable continuar reformando la Constitución; los que consideran que existen razones para crear una nueva Constitución, y la de aquellos que consideran que la Constitución necesita cambios y adecuaciones para perfeccionarla pero, cuando menos por ahora, existen más inconvenientes que ventajas en su sustitución por una nueva.

¹⁹ Carpizo, Jorge, *Las reformas constitucionales*, cit.

²⁰ “Algunas reflexiones sobre el Poder Constituyente”, cit.

²¹ *Ibidem*, p. 148.

²² Carpizo, Jorge, *Nuevos estudios constitucionales*, op. cit.

²³ *Idem*.

LA CONSTITUCIÓN MEXICANA: OBEDÉZCASE PERO NO SE CUMPLA

Como veremos en el siguiente capítulo, el maestro Carpizo se pronunció por una reforma profunda de la ley fundamental pero en contra de su sustitución. El primer cambio que propuso fue, paradójicamente, el del sistema o procedimiento de reforma constitucional del actual artículo 135 para permitir que los cambios constitucionales se puedan hacer mediante una asamblea proyectista y un referéndum popular, tesis que sostuvo Jorge Carpizo con singular entusiasmo.

Este mismo importante ensayo fue reproducido en la obra colectiva del Instituto de Investigaciones Jurídicas “Hacia una nueva constitucionalidad”.²⁴ Muchas de las nuevas reflexiones del autor fueron después retomadas y ampliadas en su trabajo del año siguiente publicado bajo el título “¿Se necesita una nueva Constitución en México? Algunas reflexiones y seis propuestas”, que se publicó en *Cuestiones Constitucionales*.²⁵

En 2011, Jorge Carpizo publicó en el *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*,²⁶ su trabajo “La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad”, que viene a ser el complemento del inmediatamente anterior. En realidad ambos ensayos forman parte de una unidad contemporánea.

En este último trabajo que se publica un año antes de su muerte, aunque lo concluyó en noviembre de 2010, Jorge Carpizo realiza una exposición muy clara sobre los procedimientos de la reforma constitucional en el constitucionalismo que va desde Apatzingán hasta la Constitución Federal de 1857. Después se detiene en el análisis cuidadoso del procedimiento del artículo 135 y sus efectos, y remata con una de sus tesis centrales, que es la incorporación del referéndum para aprobar cualquier reforma constitucional.

IV. OTRA ACTUALIZACIÓN DE LOS DATOS

Es tal la velocidad y la amplitud al menos gramatical de las reformas constitucionales en México que el muy acucioso y detallado estudio del maestro Carpizo publicado en 2011, pero entregado para su publicación a finales de 2010, ha quedado desactualizado.

En este magnífico trabajo el autor detalló que al 29 de julio de 2010 se contaba con 191 decretos que reforman la Constitución, a partir de aquel primero del 8 de junio de 1921.

Ahora debemos indicar que a julio de 2013 a ese número de decretos hay que agregar otros 18 que se dieron a partir del 13 de abril de 2011.

De este modo, de acuerdo con el criterio utilizado por Jorge Carpizo, el número total de decretos es ahora de 209, otra vez sin considerar los artículos transitorios.

²⁴ *Idem.*

²⁵ *Idem.*

²⁶ *Idem.*

JORGE MADRAZO / FRANCISCO MÉNDEZ CELAYA

De estos 18 nuevos decretos 7 se hicieron en 2011, con fechas de publicación 13 de abril, 6 de junio, 10 de junio, 14 de julio, 17 de agosto, 12 de octubre y 13 de octubre.

En 2012 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* 6 decretos, a saber: 8 de febrero, 9 de febrero, 25 de junio, 15 de julio, 9 de agosto y 30 de noviembre.

Finalmente, en 2013 se han publicado 4 decretos en fechas 26 de febrero, en materia de educación; 5 de junio sobre rectoría del Estado y planeación del desarrollo; 11 de junio en materia de telecomunicaciones, y 19 de julio respecto de la libertad religiosa y los actos de culto en público.

De aquí que en el sexenio del presidente Felipe Calderón los decretos de reforma constitucional que eran 23 pasaron a ser en definitiva 37, siendo por mucho el periodo de gobierno en el que más decretos de reformas se han publicado en la ya casi vida centenaria de la *carta de Querétaro*.

Creemos que este último dato apuntala aún más la tesis de Carpizo en el sentido de que el régimen de partidos políticos y de relaciones interorgánicas no ha sido el factor que hace la diferencia a la hora de considerar la rigidez teórica y la flexibilidad real de nuestra Constitución.

A la magnífica y detallada tabla del maestro Carpizo²⁷ hay que agregar también los hasta ahora 4 decretos publicados durante la actual administración de Enrique Peña Nieto.

Cuando se publicó el excelente trabajo de Jorge Carpizo que venimos comentando, aún había 34 artículos intocados del texto del 5 de febrero de 1917. Hoy en día la cifra se ha reducido a 26. Los artículos intocados son: 8o., 9o., 12, 13, 23, 28, 39, 50, 57, 62, 64, 68, 80, 81, 86, 91, 118, 120, 121, 124, 125, 126, 128, 129, 132 y 136.²⁸

Jorge Carpizo señaló que la Constitución había “engordado” en aproximadamente un 150% desde su original promulgación y hasta la reforma de julio de 2010.

Hoy en día el poder revisor de la Constitución tiene varias iniciativas sujetas a consideración y francamente no nos atrevemos a señalar qué puede pasar con ellas. El debate está siendo muy intenso.

No podemos descartar que la obesidad de la Constitución siga en aumento y que al celebrar con júbilo su centenario siga como hasta ahora: obedeciéndose sin cumplirse, pero eso sí, bien regordeta.

V. ¿NECESITAMOS UNA NUEVA CONSTITUCIÓN?

La literatura jurídico-política en torno de esta pregunta es abundante y policromática. El maestro Carpizo en sus ensayos referidos en el capítulo anterior clasificó

²⁷ *La reforma constitucional en México, cit.*, pp. 570-574.

²⁸ Para realizar este conteo se tuvo a la vista la versión electrónica de la Constitución mexicana vigente elaborada por la Secretaría de Servicios Parlamentarios, Secretaría General, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

LA CONSTITUCIÓN MEXICANA: OBEDÉZCASE PERO NO SE CUMPLA

con precisión la variedad de opiniones en torno a este punto, que se han expresado mayormente desde mediados de la década de los noventa.

El maestro Carpizo se inclinó por realizar una reforma profunda de la Constitución pero sin producir una nueva Constitución, fundamentalmente porque, dijo, en México no se ha dado una ruptura del orden jurídico que signifique la fuente formal de una nueva Constitución.

Nos parece muy importante subrayar que las afirmaciones de Jorge Carpizo en el sentido apuntado arriba, tuvieron un franco condicionamiento temporal. En varias ocasiones Carpizo utilizó fórmulas como “por ahora” o “hasta ahora”, “no considero que sea la hora”, para referirse a la necesidad de un nuevo texto constitucional. Con ello queda claro que nuestro maestro nunca descartó la posibilidad real de que tal rompimiento total del orden jurídico se produjese y así la necesidad de una nueva Constitución.

Con mucha convicción Carpizo planteó que si tal rompimiento se llegara a presentar, debía ser de manera pacífica y pactada por las fuerzas políticas, como ha sucedido en diversos países del mundo ante cambios radicales de la realidad política, económica y social.

Jorge Carpizo expresó también que si los partidos políticos tienen dificultades para formar consensos en temas de naturaleza secundaria, esto sería aún más difícil tratándose de una nueva Constitución en temas tan delicados y que han creado tantas divisiones como la intervención del Estado en la economía, los derechos sociales, las relaciones con el clero, el aborto, por sólo mencionar algunos.

Carpizo indicó que “...reformas constitucionales puntuales y precisas, bien estructuradas, puedan agilizar la resolución de problemas como la corrupción, la impunidad y el poder irresponsable, si a ello se aúna voluntad política y los cargos son ocupados por las personas adecuadas”.²⁹

Muchos otros juristas mexicanos como Héctor Fix-Zamudio,³⁰ Diego Valadés,³¹ Ignacio Burgoa,³² Eduardo Andrade,³³ Salvador Valencia,³⁴ entre otros, coinciden con Carpizo en que necesitamos una Constitución con profundas reformas, o una Constitución reformadora, para usar las palabras de Valadés.³⁵

A fin de responder a la pregunta medular de si México necesita una nueva Constitución, nosotros pensamos que previamente debe responderse a una pregunta superior.

Esta pregunta la podemos articular de la siguiente manera: ¿Es una nueva Constitución lo que México necesita para resolver sus principales problemas? ¿Cómo respondería el maestro Carpizo a esta pregunta?

²⁹ Carpizo, Jorge, “¿Se necesita una nueva Constitución en México?...”, *cit.*, p. 163.

³⁰ Fix-Zamudio, Héctor, *Hacia una nueva constitucionalidad*, *cit.*, pp. 191-228.

³¹ Valadés, Diego, “México: renovación constitucional o retroceso institucional”, *ibidem*, pp. 333-352.

³² Burgoa, Ignacio, “Reformabilidad de la Constitución”, *ibidem*, pp. 13-32.

³³ Andrade Sánchez, Eduardo, “Nueva Constitución? ¿Para qué?”, *ibidem*, pp. 5-12.

³⁴ Valencia Carmona, Salvador, “Constitución y transición política”, *ibidem*, pp. 373-390.

³⁵ Valadés Diego, *La Constitución reformadora*, *cit.*

JORGE MADRAZO / FRANCISCO MÉNDEZ CELAYA

Además de lo transcrito en párrafos anteriores, en 1999 Jorge Carpizo hizo un listado de los principales problemas nacionales,³⁶ y dijo que éstos se agrupaban en la famosa “quinteta de la muerte” formada por: el ejercicio del poder arbitrario e irresponsable, el dinero mal habido, la impunidad, la corrupción y las personas diciendo mentiras, es decir, la presencia de un ambiente de mentira en donde ya no se sabe a quién creer. Queremos ser un poco más claros en el planteamiento de la cuestión. La pregunta que nos formulamos es si una nueva Constitución es la solución a los problemas de la “quinteta de la muerte”.

En su entrevista publicada en el periódico *Reforma* el 3 de febrero de 2012,³⁷ Carpizo dijo:

Se le atribuyen a la Constitución una serie de males, y los males no son de la norma, sino son vicios de la realidad política y social. Por ejemplo, ¿en qué norma de la Constitución se encuentra aceptada la gran corrupción que hay en México?, ¿en qué norma se encuentra la irresponsabilidad de los poderes políticos?, ¿en qué norma se encuentra el fraude electoral de otras épocas?, ¿en qué norma está la destrucción de la moral pública, la virtud cívica y el patriotismo?

En su ensayo de 2011 publicado en *Cuestiones Constitucionales*³⁸ Carpizo dijo con contundencia:

Estos gravísimos problemas no los crearon las normas constitucionales; al contrario, en gran parte, por su no aplicación. Se desprecia el Estado de derecho. Las violaciones constitucionales y legales no se castigan, y en muchos casos se festejan. Esta problemática no se supera con una nueva Constitución, sino con la aplicación de la vigente. Es un problema de la realidad, del ambiente cultural, de la pérdida de la virtud cívica, de la falta de voluntad política para aplicar la ley.

También dijo: “...no es la norma la que va a modificar la realidad o la mentalidad de las personas. Tenemos que ir a otros caminos: Mayor educación constitucional, mayor conocimiento de las normas, una cultura de la legalidad”.³⁹

No podemos dejar de reproducir los párrafos finales de este ensayo de Jorge Carpizo, en el que con claridad meridiana responde a la pregunta que formulamos al iniciar este capítulo, dijo:

...más allá de discutir la posibilidad de una nueva Constitución o la reforma integral de la misma, es indispensable y urge crear una ética política que sea factor determinante para que el proceso político se conduzca dentro de los marcos que señala la

³⁶ Carpizo, Jorge, “1999 Problemas acumulados”, *Nuevos estudios constitucionales*, cit., pp. 525-530.

³⁷ Ortega, Octavio, *op. cit.*

³⁸ Carpizo, Jorge, “¿Se necesita una nueva Constitución en México? Algunas reflexiones y seis propuestas”, *Cuestiones constitucionales*, p. 163.

³⁹ Ortega, Octavio, *op. cit.*

LA CONSTITUCIÓN MEXICANA: OBEDÉZCASE PERO NO SE CUMPLA

Constitución; es preciso fomentar la cultura de que nadie se encuentra por encima de la ley, que los cargos políticos y públicos son para servir a la comunidad y no, por ningún motivo, para la satisfacción o el enriquecimiento personales. Para actualizar lo anterior nada más importante que los ejemplos, los actos, los hechos y las acciones dentro el marco de la ley.⁴⁰

Más claro, ni el agua.

En el siguiente apartado exponemos como esa ética política, ese fomento a la cultura y esa honradez del servidor público, en nuestra opinión, son parte de ese sistema de creencias de los mexicanos que llamamos cultura.

VI. UNA OPINIÓN PERSONAL

Desde hace algún tiempo hemos insistido en que la madre de los problemas torales de México es la debilidad, la inconsistencia y a veces de plano la inexistencia del Estado de derecho.⁴¹

La “quinteta de la muerte” que con tanta razón explicaba el maestro Carpizo, y que son: el poder, el dinero, la impunidad, la corrupción y las personas diciendo mentiras, tienen su raíz, a nuestro modo de ver, en esta condición del Estado de derecho en México.

La concepción moderna del Estado de derecho⁴² supone que en esa específica circunscripción en donde rige, los gobernantes sólo pueden hacer lo que la ley les permite y nada más, mientras que los gobernados pueden hacer todo, excepto lo que la ley les prohíbe y nada menos.

En nuestro concepto en México la forma que históricamente ha estado presente, por lo general, es que los gobernantes han hecho lo que les da la gana y los gobernados también.

Con buen tino Armando Alfonso Jiménez,⁴³ siguiendo a Reyes Heróles, dice que estos son los elementos formales del Estado de derecho:

Principio de legalidad, que es el pivote de la idea del Estado de derecho, por el que todo acto de las instancias del Estado debe estar estrictamente apegado a la ley y el principio de la obligatoriedad del derecho, que implica que la ley no sólo obliga a los gobernados, sino también rige a los órganos del Estado. Le siguen el principio de la supremacía de la Constitución y el principio de la responsabilidad del Estado.

En el *Diccionario jurídico mexicano*, el Estado de derecho se define como aquel cuyos diversos órganos e individuos se encuentran regidos por el derecho y sometidos

⁴⁰ Carpizo, Jorge, “Se necesita...”, *op. cit.*, p. 16.

⁴¹ Madrazo, J., “Jorge Carpizo: México y la moral pública”, *op. cit.*, pp. 49 y ss.

⁴² Véase “The Rule of Law as Understood in the west”, *Annales de la Faculté de droit d'Istanbul*, París, t. IX, núm. 12.

⁴³ Alfonso Jiménez, Armando, *Acerca del estado. Breves reflexiones sobre política y derecho*, Morelia, 2008.

JORGE MADRAZO / FRANCISCO MÉNDEZ CELAYA

al mismo, esto es, el Estado de derecho alude a aquel Estado cuyo poder y actividad están regulados y controlados por el derecho.⁴⁴

Nos hemos encontrado que muchas veces al hablar del Estado de derecho se le relaciona o asocia sólo con la actividad de los poderes u órganos del gobierno, pero que pareciera no relacionarse o que nada tiene que ver con los gobernados o particulares destinatarios de la normas.

Esta perspectiva es explicable si se considera que el Estado de derecho aparece como una reacción al absolutismo, en donde el poder del rey no encontraba límites.

También hay quienes al hablar del Estado de derecho sólo miran la dimensión de la ejecución forzosa de la ley contra los particulares remisos en su cumplimiento voluntario, es decir, la acción coactiva del Estado. Este enfoque sólo se fija en la acción propiamente judicial o lo equivalente al “Law Enforcement”.

En este sentido restrictivo consideran la actitud de los gobernados hacia la ley como un tema del concepto de “cultura de la legalidad” y no del Estado de derecho, como hacemos nosotros. Es decir, para nosotros la cultura de la legalidad es parte esencial de una específica condición del Estado de derecho.

Lo que queremos resaltar es que en un Estado de derecho las normas rigen para todos, gobernantes y gobernados; gobierno y sociedad civil; esfera política y esfera privada. Es el principio de que nadie está por encima de la ley.

Estamos hablando de lo que Diego Valadés definió como la “regla de reglas” en “que cada uno acepta subordinar su comportamiento a las normas, a trueque de que los demás hagan lo mismo”.⁴⁵

Cuando en particular afirmamos que la madre de los problemas capitales de México es el Estado de derecho, no sólo estamos haciendo referencia a la historia de transgresión a la ley por parte de los gobernantes, que existe desde que México es México y sobre lo cual existen evidencias tan abundantes que llenarían varias bibliotecas, sino también a la actitud de los gobernados hacia la ley, que en nuestro concepto no sólo ha sido de ignorancia e incomprensión, sino muchas veces de abierto rechazo, no necesariamente hacia los contenidos de la ley, sino a la ley misma en cuanto significa un mandato obligatorio.

Ciertamente esta actitud de rechazo no es propia de todos los mexicanos y en todos los momentos de sus vidas, pero sí de muchos, muchas veces, y es lo suficientemente extendida para caracterizarla como una cultura, como un mal o dolencia nacional.

Es muy probable que este rechazo a la ley por parte de una gran cantidad de mexicanos se haya originado históricamente en la reiterada práctica de los gobernantes de negociar o no aplicar la ley. No se ha tratado de la no aplicación circunstancial de una norma, sino, por el contrario, de la repetición de que es dable separarse de la norma sin que además haya consecuencias porque el propio Estado controla la coercitividad.

⁴⁴ *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, 1983, pp. 110-112. Voz redactada por José de Jesús Orozco Henríquez.

⁴⁵ Valadés, Diego, *La constitución reformadora*, cit., p. 25.

LA CONSTITUCIÓN MEXICANA: OBEDÉZCASE PERO NO SE CUMPLA

La percepción sobre la falta de legitimidad de los representantes del pueblo que son investidos de autoridad, y que además violan y negocian la aplicación de la ley, está sin duda en la base de esta actitud de rechazo a la misma por parte del pueblo. También la injusticia de los contenidos de las normas ha influido sin lugar a dudas en esta actitud.

Si el problema de nuestro Estado de derecho fuese solamente el incumplimiento de las normas por parte de los gobernantes, o la ineficacia de las autoridades encargadas de su ejecución forzosa, lo cual efectivamente se da todos los días, siendo esto muy serio, no sería de tal gravedad como si se le complementa con el rechazo generalizado de las normas por parte de los gobernados.

Los intentos por hacer efectivo el sistema de enjuiciamiento criminal no sólo han fallado por la importación de conceptos extravagantes para la cotidianidad mexicana, sino porque no van acompañados del compromiso de cumplir la ley por parte de la inmensa mayoría de sus destinatarios.

Los sistemas judiciales en el mundo están diseñados para que la ley se aplique de manera forzosa sólo a una minoría, no a la mayoría de la población que no quiere cumplir voluntariamente con las normas, como pasa en nuestro país.

Mientras la “regla de reglas” no se enderece y funcione, las reformas judiciales seguirán fracasando.

Sobre el tema de cuál es la actitud de los mexicanos ante la ley, rescatamos el valioso trabajo de Hugo Concha, Héctor Fix-Fierro, Julia Flores y Diego Valadés, titulado “Cultura de la Constitución en México”⁴⁶ en el que se hizo una encuesta a 1 794 personas representativas de la composición de la sociedad mexicana en 2003.

Una de las varias preguntas de la encuesta de autopercepción fue: “Qué tanto respeta usted la Ley, de donde el 27.7% dijo que la respetaba totalmente y más del 60% dijo que la cumplía más allá de la mitad de las veces.”⁴⁷

Queremos enfatizar un comentario nodal de los autores respecto de estos resultados, que a ellos y a nosotros nos parecieron asombrosamente positivos. Dijeron: “La autopercepción del respeto a la ley parece ser mucho más complaciente con relación a la opinión sobre el comportamiento general de la sociedad. Esta positiva y elevada percepción de la propia conducta se muestra en abierto contraste con las prácticas cotidianas”.⁴⁸

Estamos totalmente de acuerdo con los autores de este magnífico trabajo. La actitud de los mexicanos hacia la ley, en general, por lo que vemos todos los días en nuestra realidad, no tiene nada de positivo; sin embargo no somos capaces ni siquiera de reconocerlo. Nuevamente obedecemos la ley con los labios, pero la negamos con nuestros hechos.

Eduardo Andrade Sánchez se ha referido también con ejemplos muy ilustrativos a lo que él denomina la “insuficiente consolidación del Estado de derecho”. Dice

⁴⁶ Concha Cantú, Hugo *et al.*, *Cultura de la Constitución en México. Una Encuesta Nacional de Actitudes, Percepciones y Valores*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Comisión Federal de Mejora Regulatoria-UNAM, 2004.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 25.

⁴⁸ *Idem*.

JORGE MADRAZO / FRANCISCO MÉNDEZ CELAYA

con razón que en la vida comunitaria cotidiana no hemos llegado a un nivel satisfactorio de cumplimiento de la norma jurídica,⁴⁹ lo que se expresa en el comportamiento casi generalizado de que la norma se hizo para violarse.

Efectivamente, en los refranes populares mexicanos se pueden encontrar muchos ejemplos de este desprecio por las reglas, normas, leyes. Uno muy conocido dice: “El que no transa, no avanza”, o bien el de remitir la justicia a los bueyes de nuestros compadres. Como estos dos ejemplos hay muchos más.

Los ejemplos utilizados por Eduardo Andrade ponen de relieve que esta actitud de menosprecio por la ley se presenta con independencia del nivel educativo o la posición social de la persona, afirmación con lo que estamos totalmente de acuerdo.

La actitud de desprecio por la ley se ve en actos tan cotidianos como pasarse el semáforo en rojo, estacionarse en doble fila, dar una “mordida” al agente de tránsito, tirar la basura afuera del bote; robarse el fluido eléctrico del vecino o usar el mismo diablito para la señal de televisión; copiar en los exámenes; llegar tarde a los compromisos, etcétera. Bien dice “la Palabra” que el que peca en lo poco, qué no hará con lo mucho.

Esta misma actitud es la base sobre la que crece el narcotráfico, el secuestro y el crimen organizado transnacional, hasta convertirse en los fenómenos que tienen al país de cabeza y que tienden a agravarse con cada día que pasa, con un exceso de complacencia, tolerancia o resignación sociales que amenaza en convertirse en una nueva normalidad, es decir, en acostumbrarnos a un país envuelto en la violencia cotidiana.

También está aquí, a nuestro juicio, la razón por la cual seguimos siendo un país pobre, subdesarrollado, con una injusta distribución de la riqueza y el ingreso en donde las reformas fiscales tienen que recargarse en los causantes cautivos porque muchos mexicanos están decididos a no pagar impuestos y a seguir viviendo en el comercio informal tolerado por el gobierno pero igualmente expresión del desacato a la ley.

Recientemente Sergio López Ayllón⁵⁰ escribió que en “México profesamos una extraña fascinación por el Estado de derecho. Políticos, empresarios y académicos lo invocan a la menor provocación: su ausencia sería la explicación a nuestros problemas, su imperio sería la solución para todos ellos”. Para López Ayllón la solución a este complejo problema pasa fundamentalmente por la desconfianza del pueblo en sus autoridades. Con razón se pregunta qué incentivo puede haber en los ciudadanos para cumplir con la ley si son los políticos y los policías quienes menos la cumplen.

Para nosotros queda claro que la solución al problema del Estado de derecho en México no es sustantivamente un problema jurídico o legal, sino fundamentalmente un problema cultural, en cuanto forma parte de un sistema de creencias colectivo asentado en el subconsciente nacional.

⁴⁹ Andrade Sánchez, Eduardo, *op. cit.*, p. 7.

⁵⁰ López Ayllón, Sergio, “Impuestos y desconfianza: el callejón del Estado de derecho”, *El Universal*, sección opinión, 17 de octubre de 2013, p. 20.

LA CONSTITUCIÓN MEXICANA: OBEDÉZCASE PERO NO SE CUMPLA

Siendo un elemento cultural es por definición de segunda naturaleza, es decir, es algo que hemos aprendido e interiorizado y que nos hace responder automáticamente en el ámbito social.

Los mexicanos respondemos a las circunstancias de nuestra vida social en automático y con base en ese elemento subconsciente que es el desprecio por la ley.

Esto les pasa a los miembros de la sociedad civil mientras se mantienen en esa condición y también cuando se convierten, algunos, en representantes populares, políticos o autoridades.

El maestro Carpizo, por ejemplo, reconoció que le había dado originalmente demasiada importancia a la alternancia en la titularidad del Poder Ejecutivo como motor para resolver muchos de los problemas nacionales, a los cuales él se había referido detalladamente.⁵¹ La alternancia en el poder no sólo no resolvió esos problemas sino que muchos se agravaron.

Es decir: el cambio político, social, ideológico, de las personas detentadoras del poder no resuelve por sí solo el problema, porque ellos como los anteriores y los que les sigan participan de ese mismo subconsciente colectivo que les impulsa a decir: “hazte tú para allá, que ahora me toca a mí”, y salen “corregidos y aumentados”. El problema no se ha resuelto porque el cambio de los funcionarios y de los representantes no ha significado un cambio en su forma de pensar.⁵²

Precisamente porque no han cambiado su forma de pensar es que no han podido resolver el problema de la desconfianza.

Las diferencias entre priistas, panistas y perredistas y otros “istas” en los diferentes momentos y ámbitos en los que han gobernado, han sido sólo de matiz, porque a la hora de ejercer el poder lo han hecho con las mismas actitudes, hábitos y creencias de sus antecesores, tanto en lo individual cuanto en lo colectivo, porque no han cambiado su forma de pensar sobre sí mismos.

Cada persona y cada colectividad es lo que piensa de sí misma,⁵³ y así pensamos de nosotros mismos los mexicanos con los resultados que todos sufrimos.

Podríamos pasar mucho tiempo buscando quién o quiénes son los culpables de esta situación. Finalmente nuestro subconsciente individual y colectivo nos impulsa a desplazar sistemáticamente las culpas fuera de nosotros. Es muy probable que el “mal gobierno” sea el responsable de este pecado original, pero esta afirmación no resuelve por sí sola nada.

No cabe duda que debemos esforzarnos en tener cada día autoridades con verdadera legitimidad; leyes con contenidos justos y gobiernos comprometidos con la rendición de cuentas, pero estamos convencidos que sin el cambio de la cultura de desprecio por la *ley*, ninguna de tales medidas tendrá verdadera sustentabilidad.

⁵¹ Carpizo, Jorge, “La moral pública en México”, *Moral pública y libertad de expresión*, México, Res Pública, 2008.

⁵² Véase Tice, Louis E., *Smart Talk for Achieving your Potential*, Canadá, Pacific Institute Publishing, Revised Edition, 2005.

⁵³ *Ibidem*, p. 21.

JORGE MADRAZO / FRANCISCO MÉNDEZ CELAYA

La pregunta que debemos hacernos es si este problema, que está profundamente enraizado en nuestro sistema de creencias colectivas, es decir, en nuestra cultura, tiene o no solución.

Si no hay solución, entonces los mexicanos debemos acostumbrarnos a administrar el problema lo mejor que sea posible, con algunas reformas a las instituciones, al régimen de gobierno, al sistema judicial y al electoral, e incluso con profundas reformas constitucionales o dándonos incluso una nueva Constitución, que al final obedeceremos pero no cumpliremos. Sería tanto como administrar la crisis mientras estalla de manera definitiva con quien sabe qué consecuencias, pero funestas y violentas, desde luego.

Si en cambio este problema sí tiene solución, es decir, si es verdaderamente posible cambiar estas creencias nacionales sobre la ley, entonces no habría tiempo que perder porque si algo toma tiempo son precisamente los cambios culturales.

En su artículo sobre Jorge Carpizo: México y la moral pública,⁵⁴ Madrazo advirtió que en las aplicaciones prácticas de la psicología cognitiva pueden encontrarse fórmulas que permitan al país avanzar en el cambio de estas formas de pensar en cuanto a la ley, que finalmente son un reflejo de una baja autoestima, de una imagen empobrecida y un diálogo interno y personal profundamente negativo que tenemos en nuestra calidad de mexicanos. Ésta es la hora en que nos decidamos a querernos mucho más a nosotros mismos, a apreciarnos en todo lo que valemos y entendamos el futuro brillante que nos espera si nos deshacemos de tantas lacras que en la historia se han acumulado en nuestro subconsciente colectivo.

Seguramente en las obras de Samuel Ramos,⁵⁵ Santiago Ramírez,⁵⁶ Octavio Paz,⁵⁷ Carlos Fuentes⁵⁸ y Jorge Castañeda,⁵⁹ entre otros, se podrán encontrar las respuestas sobre por qué los mexicanos somos como somos, tema que desborda por completo los ajustados límites de esta entrega, pero que sin lugar a duda son un referente para acometer el cambio cultural que proponemos.

En realidad nosotros estamos llamando a una revolución, pero no una revolución armada ni violenta, sino una revolución del pensamiento, profundamente pacífica y que se convierta en la fuente real de una nueva Constitución basada en la convicción profunda del Estado de derecho, que por tanto nazca con las seguridades que será una que se obedezca y se cumpla.



⁵⁴ Madrazo, Jorge, "Jorge Carpizo: México...", . *cit.*, p. 53.

⁵⁵ Ramos, Samuel, *El perfil del hombre y la cultura en México*, México, 1934.

⁵⁶ Ramírez Sandoval, Santiago, *El mexicano: psicología de sus motivaciones*, México, UNAM, 1983.

⁵⁷ Paz, Octavio, *El laberinto de la soledad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

⁵⁸ Fuentes, Carlos, *El espejo enterrado*, México, Aguilar, 1988.

⁵⁹ Castañeda, Jorge G., *Mañana o pasado. El misterio de los mexicanos*, Estados Unidos, Random House, 2011.