

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN SU CENTENARIO

Cerramos esta sencilla introducción ciudadana a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con algunas reflexiones finales a propósito del centenario de su promulgación, que se cumple el 5 de febrero de 2017, mientras que el centenario de su entrada en vigor se celebra el 1 de mayo siguiente.

Lo primero que debe subrayarse es que resulta inusual que una Constitución cumpla cien años. Muy pocas constituciones en el mundo llegan a cumplir tal edad, así que la Constitución de Querétaro se encuentra ya entre las más longevas, y lo es más, si tomamos en cuenta que se basa en la Constitución de 1857, que cumpliría 160 años de vigencia el mismo 5 de febrero de 2017.

En 2009, los profesores estadounidenses Zachary Elkins, Tom Ginsburg y James Melton publicaron un magnífico estudio que trata de explicar los factores que contribuyen a la duración de las constituciones. Después de estudiar todos los documentos constitucionales que ha habido en el mundo desde 1789, concluyen que las constituciones tienen en promedio una vida de sólo veinte años, lo que resulta paradójico, si pensamos que se trata de instrumentos político-jurídicos a los

cuales sus creadores pretenden dar duración y estabilidad; al efecto recuerdan que Thomas Jefferson, tercer presidente de Estados Unidos (1801-1809), decía que ninguna generación tenía derecho a imponer sus leyes a la siguiente, lo que parecería cumplirse puntualmente en la vida promedio de las constituciones del mundo.

Pero, ¿cuáles son, según estos autores, los factores que explican la longevidad constitucional? Ellos mencionan tres: flexibilidad, inclusión y especificidad. La *flexibilidad* es la capacidad de adaptación a las nuevas circunstancias, la cual logran las constituciones, en su mayoría, a través del procedimiento de reforma del texto constitucional, el cual no debe ser tan difícil que impida toda modificación (la interpretación es otra vía para lograr la adaptación de la Constitución a la cambiante vida social). La *inclusión* se refiere a la amplitud y el número de las fuerzas que participan en la elaboración y negociación política de la Constitución: a mayor número de participantes, mayores probabilidades de aceptación y legitimidad del texto constitucional. La *especificidad* está relacionada con el aspecto de la inclusión: un texto relativamente detallado permite incorporar los intereses y las demandas de los individuos y los grupos sociales, dando a la Constitución mayor apoyo en la opinión pública y mejor capacidad de regulación de la vida política y social.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos satisface bastante bien estos tres criterios de longevidad. En primer lugar, ha demostrado una gran flexibilidad –hay quien piensa que incluso es excesiva–, lo que queda de manifiesto en las más de 700 modificaciones que ha sufrido su texto a partir de 1921. En las últimas décadas, los partidos políticos han ido elaborando compromisos frecuentes y puntuales que tienen el propósito de ir actualizando y adaptando la Constitución a la evolución del país. Sin duda, es positivo que estos acuerdos y negociaciones puedan incorporarse en la Constitución y las leyes; es decir, que encuentren un cauce institucional.

En segundo término, la inclusión también es una característica de nuestra Constitución que la diferencia de varias de las constituciones del siglo XIX, que fueron impuestas por unas facciones a otras, razón por la cual tuvieron una corta vida. Aunque es cierto que en el Congreso Constituyente de Querétaro sólo estuvo representada una de las facciones revolucionarias –la carrancista–, también es cierto que este grupo era plural y diverso. Los constituyentes supieron reflejar en el texto constitucional la amplitud de las demandas y expectativas políticas del momento, por lo que, de algún modo, representaron también a las facciones revolucionarias que habían perdido, en ese momento, la lucha armada (villistas y zapatistas). Más aún, en las décadas recientes, las reformas constitucionales de más importancia –aunque no todas– han contado con el consenso de las principales fuerzas políticas del país, lo que refuerza el carácter cada vez más incluyente de nuestra Constitución.

Por último, no hay duda de que la Constitución de 1917 cumple crecientemente con el criterio de la especificidad de su texto, el cual tiene en la actualidad una extensión más de tres veces mayor que el de su versión original (67 mil palabras frente a sólo 21 mil). No hay duda de que la actualización de la Constitución exige la incorporación de nuevas disposiciones, las cuales deben incluir las bases para la reglamentación adecuada de las nuevas instituciones. Pero muchas de las reformas constitucionales han tenido el único propósito de desarrollar y tratar de hacer efectivos los principios que ya estaban en la Constitución, como lo señaló el mismo Primer Jefe, Venustiano Carranza, al presentar su proyecto de Constitución al Congreso reunido en Querétaro.

Un buen ejemplo de lo anterior es el sistema electoral. La Constitución de 1917 ya incluía el principio de la democracia y de las elecciones periódicas como base y fundamento del gobierno popular representativo. Sin embargo, fueron necesarios muchos cambios a la integración de las Cámaras del Congreso de la Unión y a los principios electorales, como los de mayoría

relativa y representación proporcional, para lograr elecciones auténticas y una representación nacional crecientemente legítima. Pero lo más importante ha sido la construcción de las nuevas instituciones electorales autónomas, como los institutos y tribunales electorales, que son las que realmente garantizan los derechos político-electorales de votar y ser votado cuyo titular es el ciudadano.

La pregunta central que se desprende de todo lo anterior, sin embargo, es la siguiente: ¿ha sido nuestra Constitución una buena Constitución? ¿Le ha servido bien al país? ¿Cuál es su lugar en la cultura constitucional presente y futura?

Antes de ofrecer algunos elementos de respuesta a estas preguntas, resulta indispensable tener en cuenta las transformaciones generales del país en estos cien años, es decir, establecer el contraste entre el México de 1917 y el México de 2017.

Hace cien años México era un país muy pobre, con malas comunicaciones y escasamente poblado, pues la población apenas superaba los 10 millones de habitantes, de los cuales casi el ochenta por ciento vivía en el campo y de las labores agrícolas. Sus niveles de educación y salud eran muy precarios, con una mayoría analfabeta y una esperanza de vida al nacer que no rebasaba los cuarenta años. Cien años después, la población supera los 120 millones de habitantes, de los cuales casi el ochenta por ciento habita en zonas urbanas, con una esperanza de vida al nacer que alcanza más de setenta años y con niveles crecientes de educación y salud. La economía mexicana ya no es principalmente agrícola, sino industrial y, sobre todo, de servicios; está abierta al mundo, con el cual tiene intercambios cada vez más intensos a través de diversos y cada vez más desarrollados sistemas de comunicación. Todas estas transformaciones han sido acompañadas y encauzadas por la Constitución de 1917. Ciertamente, no se han resuelto muchos de los problemas del país, como la ancestral desigualdad y la pobreza de la mayor parte de la población, pero no hay duda de que la Constitución –aun con su imperfecto cumplimiento– ha sen-

tado las bases jurídicas e institucionales que permiten la transformación pacífica de la sociedad mexicana.

No podemos olvidar, a pesar de lo anterior, que la Constitución de 1917 fue utilizada para reforzar un sistema de gobierno autoritario, apoyado en las enormes facultades del presidente de la República y en reglas electorales que no favorecían el pluralismo ni la competencia política. Aun así, la misma Constitución contaba con los elementos suficientes para que, sin rupturas ni transformaciones radicales, pudiera iniciarse una evolución hacia un sistema político más abierto y democrático. Ese es un “mérito” de la Constitución, si así puede decirse, y la razón por la cual cabe considerar que la etapa histórica que se abrió con ella en 1917 no ha concluido, sino que habrá de continuar por un tiempo más.

¿Hasta qué punto ha penetrado en la conciencia popular la Constitución de 1917? ¿Cuál es el estado de la cultura constitucional, es decir, de las percepciones, actitudes y opiniones de la gente hacia la Constitución?

Durante el siglo XX hubo numerosos ejemplos de individuos, grupos y movimientos sociales que articularon sus expectativas y demandas de cambio alrededor de la Constitución. Así, por ejemplo, algunos de los movimientos de inconformidad que surgieron en los años sesenta –como el de los médicos o el de los estudiantes durante el famoso 68– solamente reclamaban libertad para ejercer los derechos que ya les reconocía la Constitución, como los de tránsito y asamblea, o el mismo derecho al voto. Y este reclamo resultó, a la postre, irresistible para un régimen político que fundaba públicamente su autoridad y su legitimidad en esa misma Constitución. Esa fue la llave que permitió abrir la puerta del cambio institucional, ordenado y pacífico, a través de la propia Constitución. No por casualidad que alguien comentó que, en nuestro país, lo más revolucionario que podía hacerse era aplicar la Constitución.

En años más recientes se han realizado investigaciones sobre la cultura constitucional mexicana a través de encues-

tas nacionales de opinión. Esas encuestas demuestran que los ciudadanos tienen poca *información* sobre la Constitución: la mayoría declara que no la conoce y no sabe cuál fue su año de aprobación, tampoco identifica el movimiento social que le dio origen ni sus aportaciones más importantes al constitucionalismo mundial, como los derechos de obreros y campesinos.

Pero otras preguntas en las mismas encuestas demuestran que sí tienen *conocimiento*, aunque sea aproximado, sobre las bases de la organización constitucional mexicana según la definición del artículo 40: que se trata de una república representativa, democrática, laica y federal. También perciben con bastante claridad cuál es el estado de respeto que guardan los derechos y libertades que consagra la Constitución, así como las funciones principales que realizan los poderes y los organismos públicos que establece la propia Constitución. ¿Qué es lo que hace falta, entonces, para que la cultura constitucional sea más profunda?

Es necesario que la sociedad mexicana se apropie aún más de su Constitución, que se identifique con ella y que se sienta autorizada a opinar y debatir sobre sus contenidos y sobre su cumplimiento. Como hemos apuntado en el Capítulo Segundo, la Constitución es un patrimonio cultural que pertenece a quienes viven bajo su amparo, que de este modo se convierten también en sus intérpretes (por eso, el distinguido constitucionalista alemán Peter Häberle habla de la “sociedad abierta de los intérpretes constitucionales”). No obstante, un sector importante de los ciudadanos opina que las personas que no saben de leyes no deben opinar sobre los cambios constitucionales. Es evidente que esas personas no sienten suya a la Constitución.

La mayoría de los mexicanos piensa que la Constitución que tenemos ya no es adecuada para las necesidades del país. Piensan, probablemente, que si no se resuelven los problemas más graves del país, es que de algún modo la Constitución no contribuye a tal fin. Se trata de un juicio, no obstante,

que se funda en un cultura constitucional que todavía no es plenamente democrática, porque está muy alejada del ciudadano, sujeto y fin del orden constitucional. Esa será la tarea que deberemos abordar al inicio del segundo siglo de vida de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución que, con sus virtudes y defectos, es el producto de la historia y las aspiraciones vivas del pueblo mexicano, cuya voluntad representa.

