

LA REFORMABILIDAD DE LA CONSTITUCIÓN A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DE LA TEORÍA POLÍTICA CONSTITUCIONAL

RICARDO J. SEPÚLVEDA I.

ABSTRACT: El presente ensayo recoge las principales ideas vertidas en un conversatorio llevado a cabo en la Escuela Libre de Derecho durante el curso 2020-2021, en el que participaron panelistas de gran prestigio planteando, en sus distintas vertientes, el problema de la excesiva reformabilidad de nuestro texto constitucional. Como valor agregado de esta conversación, se invitó a que la discusión no se quedara en el señalamiento de la problemática sino que abordara sus causas y sus posibles vías de solución. La perspectiva del análisis llevado a cabo se extendió más allá de la jurídica, nutriéndose de los elementos de la ciencia política y, en general, de la visión sociológica. Como conclusión se remarcó la urgencia de adecuar el actual sistema de reforma a la Constitución con el propósito de fortalecer la estabilidad constitucional y con ello propiciar la cercanía entre la sociedad y la Constitución.

SUMARIO: 1. PRESENTACIÓN. 2. EL HIPERREFORMISMO DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA. 3. CONSECUENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES. 4. POSIBLES MEDIDAS A EMPRENDER. CONTROL CONSTITUCIONAL PREVIO DE LA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL EN PERIODO DE CAMPAÑAS. I. INTRODUCCIÓN. II. CONTROL PREVIO DE CONSTITUCIONALIDAD. III. REGLAS SOBRE LA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL EN PERIODO DE CAMPAÑAS. IV. CONTROL PREVIO DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE LA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL EN PERIODO DE CAMPAÑAS. V. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

1. PRESENTACIÓN

Durante el curso escolar 2021-2021, que sin duda será imborrable, como una iniciativa de las y los alumnos de la materia de Teoría Política Constitucional del grupo 2º C, se llevó a cabo un conversatorio vía digital titulado *La reformabilidad de la Constitución mexicana a la luz de la Teoría Política Constitucional*, en el que participaron como expositores, la Dra. Andrea Pozas Loyo, el Dr. Agustín Basave Benítez y el Dr. Ricardo Sepúlveda Iguíniz.¹

Se trató de un evento que se suma al gran número de actividades que se realizan en nuestra Escuela con el objetivo de fomentar la difusión del conocimiento jurídico entre

1 El Dr. Agustín Basave Benítez es Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Oxford, escritor y académico. Ha sido Diputado Federal y Embajador de México. Actualmente es académico de tiempo completo en la UDEM (Universidad de Monterrey). La Dra. Andrea Pozas es Maestra y Doctora en Derecho por la NYU: Actualmente es Profesora e investigadora en la UNAM. El Dr. Ricardo Sepúlveda Iguíniz es Doctor en Derecho por la Universidad Panamericana, con especialidad en derechos humanos por la Universidad de Nottingham, actualmente es profesor de Teoría Política Constitucional en la Escuela Libre de Derecho.

docentes, estudiantes y, en general, la comunidad jurídica. Sin embargo, este conversatorio tuvo una característica particular, ya que su organización, preparación e, inclusive su conducción, la llevaron a cabo directamente los alumnos, quienes mayoritariamente fueron alumnas, por cierto, logrando con ello que en muchos de sus detalles y en el tono del mismo, el evento tuviera la fuerza y la autenticidad propia de la juventud. Así lo reconoció el Rector, D. Ricardo Silva, al dirigir sus palabras inaugurales.²

A raíz de este evento y por decisión del grupo organizador, se trabajó en la recopilación de las memorias con el objeto de publicarlas en un medio idóneo. Este artículo es el resultado de este esfuerzo. De aquí que, aunque la autoría se me atribuya, en realidad es una colaboración colectiva, en la que destacadamente participaron alumnas y alumnos del grupo de 2º C, de la generación 2019-2024 de la Escuela Libre de Derecho, ante lo cual, expreso mi total reconocimiento.³

Con la autorización de los expositores se retoman algunas de sus ideas, sin señalar expresamente quien las refirió, a fin de darle armonía al presente artículo, pero tratando de destacar sus principales señalamientos y conclusiones. Cabe puntualizar, aunque esté de más decirlo, que la calidad de los expositores, excluyéndome por supuesto, fue crucial para lograr el nivel y la profundidad requeridas, a fin de que este conversatorio sirviera para fomentar la discusión no solamente académica, en torno a una de las problemáticas más acuciantes de nuestro sistema constitucional. Fue un privilegio contar con su participación.

Efectivamente, la razón que motivó la elección de este tema, amén de ser uno de los puntos del curso de Teoría Política Constitucional, fue la de proponer una discusión pública sobre un tema que desafortunadamente parece haber tomado normalidad: el del hiperreformismo de nuestra Constitución, cuando en realidad se trata de una anomalía, con consecuencias muy tangibles, no sólo en el ámbito estrictamente jurídico, sino en el social y, por ende, en el político.

Aquí es donde se conecta la mención a otra característica definitoria de este evento y que tiene que ver con el perfil de los expositores y con el título mismo del conversatorio. Partiendo de que todo análisis constitucional, si pretende ser integral, debe incorporar la perspectiva jurídica y la política, en el caso del sistema de reforma constitucional que tenemos en México, esto se hace más relevante, por las particularidades que ha desarrollado.

Como se profundizará más adelante, nuestro sistema padece de un hiperreformismo constitucional, que es único en el mundo y no tiene paralelo en ningún otro sistema, pues bien, para poder valorar tanto las causas de este fenómeno, como sus consecuen-

2 El video completo del Conversatorio se puede consultar y escuchar en: <https://fb.watch/5fYkF2wWi/>

3 Aunque el reconocimiento debe hacerse de manera general a todo el grupo de 2º C de la Escuela Libre de Derecho, en el comité organizador debe hacerse especial mención a Alessandra Horta, María José Pérez Zavala, Gilberto Castillo Díaz, Paloma Medina Rentería, Michel Sánchez Gastelum, Héctor Gómez García, Martha González Juárez e Irene García Reyna.

cias y, al final, sus posibles soluciones, es necesario hacer un análisis interdisciplinario y tomar las herramientas que ofrece no solamente la ciencia jurídica sino también, y de manera muy especial, la ciencia política.

Se trata de un caso en el que se materializa la simbiosis entre derecho y política, lo cual es fundamental para el análisis de los fenómenos del Estado Constitucional. Como lo hemos señalado en otras ocasiones, la Teoría Política Constitucional, como una ciencia autónoma, resulta ser la perspectiva necesaria para el estudio integral, objetivo y balanceado de los complejos fenómenos del Estado actual.

Con estas premisas se llevó a cabo esta iniciativa que resultó una aportación valiosa y útil para ofrecer elementos y fomentar una discusión sobre un tema que no parece tener la suficiente atención, ni en el ámbito académico ni en el político.

2. EL HIPERREFORMISMO DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

El primer punto por afirmar en torno a esta temática es que en nuestro sistema constitucional vivimos un hiperreformismo, es decir, no solamente enfrentamos una problemática sobre el gran número de reformas, sino que se trata de una anomalía sistémica. Para entender correctamente esta afirmación hay que enmarcarla correctamente dentro de la tendencia mundial actual hacia una mayor movilidad constitucional como factor para favorecer su mayor aplicabilidad, cuestión que es por demás positiva. De aquí que no es extraño encontrarse una mayor tendencia hacia la reformabilidad constitucional como una nota del constitucionalismo moderno. Sin embargo, lo que sucede en nuestro sistema excede estos parámetros y se ubica en lo que podríamos denominar una *patología constitucional*, que, por lo mismo debe ser atendida y solucionada.

El hecho de que nuestra Constitución tenga más de 700 reformas a su texto en el curso de su vigencia va más allá de lo impactante del dato y debe ser analizado en el conjunto de todas sus implicaciones. Para ello es necesario analizar las causas que están detrás de esta excesiva reproducción y variabilidad, pero también es necesario detenerse en las consecuencias de tal inestabilidad. La hiperreformabilidad de la Constitución mexicana no ha de entenderse como parte de las características naturales de un sistema de reformas, sino que hay que diagnosticarla como una verdadera hiper-reformabilidad, es decir, una exacerbación tanto en su número (cuantitativa) como en cuanto a sus circunstancias y su interrelación con otros elementos del sistema (cualitativa). La excesiva movilidad constitucional es un tema de trascendencia que no puede resultar inocuo.

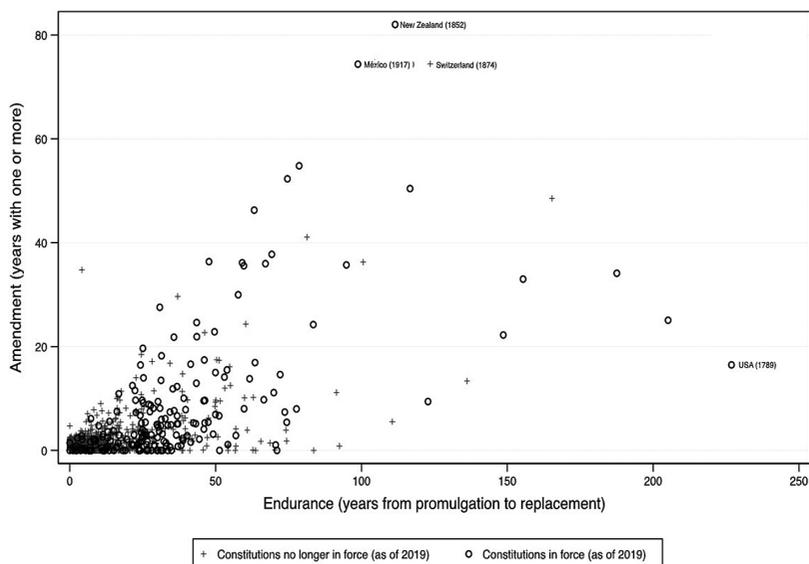
Para comenzar, sin pretender ahondar en este momento, es necesario retomar las distintas acepciones del término Constitución, como un concepto base para el análisis. Para ello, partiendo de su acepción más universal, la reconocemos como aquel documento jurídico-fundamental para regir la vida de una sociedad concreta. Partiendo de ello, es fácil intuir lo discordante que significa un excesivo cambio en un documento de esta naturaleza, donde se den incluso reformas sobre reformas sin que haya el tiempo suficiente para su asimilación social.

Por ello, resulta imperioso dedicar tiempo a analizar esta situación y no simplemente aceptarla como un hecho dado, como si fuera parte de nuestra idiosincrasia jurídica. Eso es lo que nos propusimos con este conversatorio y que ahora intentamos plasmar en este artículo.

Para analizar con mayor detenimiento esta realidad, es conveniente contrastarla con algunos otros datos que agravan aún más la situación. En primer lugar, está el hecho de que, desde el punto de vista formal, nuestra Constitución está ubicada dentro de las Constituciones rígidas, ya que su procedimiento de reforma se encuentra agravado y tiene mayores requisitos que los de la legislación secundaria. Esto lleva a una conclusión inmediata: la razón de ser del excesivo reformismo constitucional no está fincado en un sistema de reformas, excesivamente flexible. Esto se corrobora con el dato de que las únicas dos Constituciones en el mundo que tienen un número similar de reformas, son la de Nueva Zelanda y la de Suiza, ambas, flexibles. Lo anterior, demuestra que nuestra realidad corre por separado y merece un análisis particular. Lo que en voz de los ponentes también se llamó, *las paradojas del sistema de reforma constitucional en México*.

A este respecto, puede citarse el presente cuadro que fue preparado por la panelista Andrea Pozas:⁴

Reformas y sobrevivencia de las constituciones nacionales 1800-2013



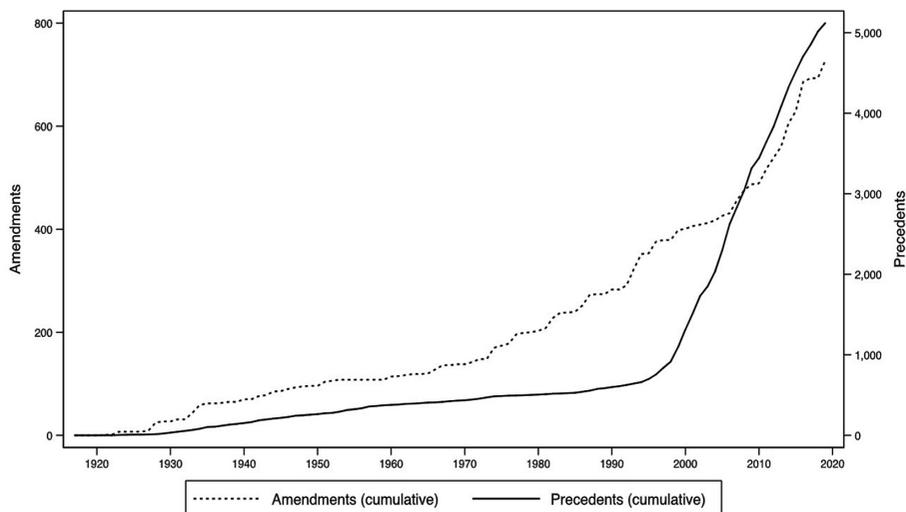
Source: authors' calculations with data from the Comparative Constitutions Project (Elkins, Ginsburg, & Melton, 2014).

4 Esta tabla forma parte del Artículo en coautoría de Pozas Francisca, Pozas Loyo Andrea y Saavedra Camila, *Are Interpretation and Amendment Complementary Means of Constitutional Change? Hyper-reformism in the Supreme Cour (1917-2020)*. El artículo se encuentra en proceso de dictaminación.

Otra de las paradojas abordadas en el conversatorio radica en la relación que hay entre la reformabilidad y la interpretación constitucional. Si consideramos la lógica de ambas figuras que comparten el mismo objetivo, suelen tener un desarrollo inverso, es decir, existe un activo sistema de reformas formales al texto constitucional en contraste con un reducido ritmo de interpretación por parte del tribunal constitucional. Lo llamativo es que a la par de que nuestro ritmo de reforma constitucional se incrementa, también lo ha hecho el ritmo de la interpretación por parte de nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación. Nuestro sistema de control constitucional ha evolucionado de manera creciente y sostenida desde el año 1994. En los últimos 20 años se han emitido más del 80% de todas las tesis que ha emitido nuestro más alto tribunal, lo que nos demuestra que el procedimiento de actualización constitucional a través de la interpretación judicial ha crecido y que sin embargo esto no ha implicado una disminución en los niveles de reforma formal, lo cual contrasta con las conclusiones del análisis comparado y nos sitúa en una realidad singular. A este respecto, podemos referir la siguiente información de análisis estadístico:⁵

HIPERFORMISMO E INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL

Reformas y tesis, 1917-2019



Otro de los puntos de análisis comparativo es el referente a la pluralidad en la representación política frente a los sistemas rígidos de reforma. Por razones lógicas, cuando

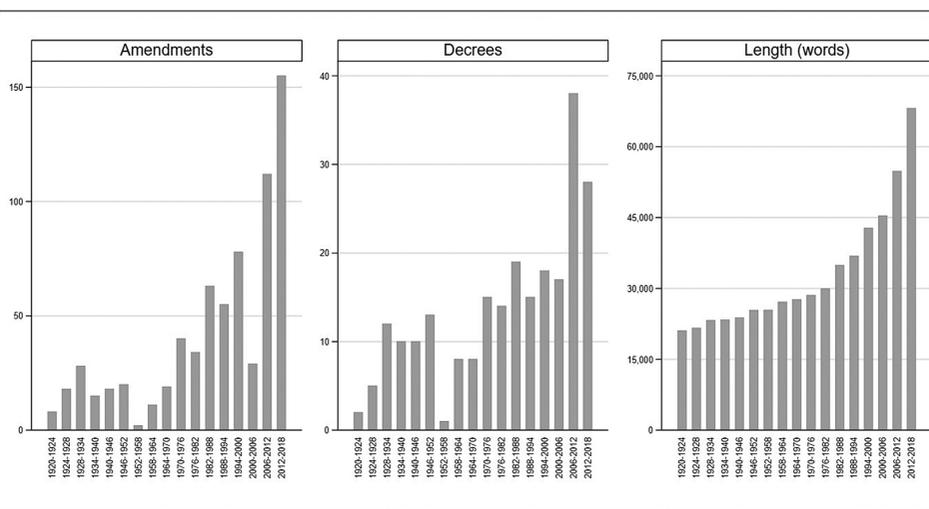
5 Idem.

aumenta la diversificación en la representación política dentro del órgano revisor de la Constitución, si el sistema es rígido, es de esperarse que el número de reformas disminuya. Sin embargo, en el caso de nuestro sistema, esto no ha sucedido, la mayor pluralidad política en la representación del Congreso, que existe desde 1997, en el que dejó de haber una mayoría absoluta de un partido, no ha significado la disminución en el número ni en el ritmo de reformas. Con esto, se contradice a la literatura política comparada, y nos obliga a tratar a nuestro sistema como peculiar y, desde nuestro punto de vista, anómalo.

A este respecto, cabe resaltar el hecho de que el hiperreformismo en la Constitución mexicana tiene una doble vertiente ya que, por un lado, existe una tendencia creciente de reforma formal al texto constitucional, pero, por otra parte, esta tendencia no solo es creciente sino exponencial, es decir, no solo existe un alto número de reformas, sino que, independientemente de los factores históricos de cada época, ese número es proporcionalmente cada vez mayor proporcionalmente. El siguiente cuadro así lo muestra.⁶

HIPERREFORMISMO

Reformas constitucionales, decretos y número de palabras por periodo presidencial (1921-2018)



Source: authors' calculation with information from Fix Fierro and Valadés (2016) working with the data available at the Mexico's Chamber of Deputies website (www.diputados.gob.mx). For the period 2012-2018 we employed information available at the Supreme Court of Justice's website (www.scjn.gob.mx). And this is also the source to calculate words from 1920 to 1958.

Siguiendo con las causas y después de haber hecho el análisis desde la perspectiva jurídico-formal, hemos de acudir a la política-social. Desde este ámbito, lo que se observa

6 Ibidem.

es una particular forma de entender la función política de la Constitución. Como bien lo señalaron los ponentes en el conversatorio, por razones históricas, la Constitución en México se ha convertido más en un documento para signar los compromisos políticos, que un documento jurídico de aplicación directa. Esto ha propiciado que muchos de los resultados de las negociaciones políticas se traduzcan en cambios constitucionales, independientemente de su idoneidad para convertirse en texto constitucional. Por poner un ejemplo, se puede observar el crecimiento que ha tenido el artículo 41 de la Constitución en relación con las prerrogativas de los partidos políticos, que es uno de los más modificados y extensos.

De manera análoga, la Constitución se ha convertido en el reducto para dar forma y estabilidad a las conquistas de los grupos políticos o de presión, lo que, aun cuando responde a la naturaleza política del texto constitucional, ha resultado excesivo, ya que muchas cuestiones que podían ser materia de la legislación ordinaria han llegado a formar parte de la Constitución.

En ese sentido, coincidimos con quienes afirman que el problema del excesivo reformismo constitucional en México hunde sus raíces en nuestra problemática política y, por ende, desde ahí debemos construir una solución que resulte viable.

Efectivamente, a veces es difícil, al analizar esta problemática, distinguir las causas de las consecuencias, ya que no se trata solamente de un problema técnico-jurídico, sino que tiene una fuerte connotación cultural y política.

Desde esa perspectiva, uno de los aspectos que se comentó en el conversatorio, fue el alejamiento entre la realidad y la norma, a la que ya hemos hecho mención, pero en este caso no como una de sus consecuencias sino como su principal causa. Para entender esto hay que remontarse a los antecedentes de nuestro sistema constitucional en donde encontramos una visión de la Constitución llamémosle aspiracional, es decir, que se le considera y se le utiliza como un texto que debe incluir los deseos y las aspiraciones sociales, pero que no tiene una obligatoriedad directa y estricta.

En ese sentido los cambios constitucionales, pueden tener un claro sentido político, pero no un propósito forzosamente jurídico. Se cambia la Constitución por coyunturas de negociación política por esto no forzosamente tiene una implicación directa en su aplicación. Se trata de un análisis que nos pone frente a las debilidades de nuestro Estado de derecho y a la de sus principales males, como son el de la corrupción y la impunidad, que no son otra cosa que esta fractura entre la norma y la realidad.

Otro de las posibles causas que se mencionó durante el conversatorio y que también tiene un cariz cultural, fue la referida al grado de detallismo de algunos de nuestros artículos constitucionales. Efectivamente, faltando a las mínimas reglas de técnica legislativa constitucional y por fuertes presiones de índole política se han incluido cuestiones que, al ser tan reglamentarias, requieren de una constante reforma. De esa forma, reformismo y detallismo van unidos. Es una realidad que nuestra Constitución se ha

ido haciendo cada vez más detallada y por lo tanto larga. No solo se amplía el número de reformas sino la extensión de las mismas, como ya se mencionó.

A este respecto, la pregunta se lanzó durante el conversatorio: ¿habría posibilidad de poner límites materiales a las reformas a la Constitución?, es decir, ¿sería posible señalar que sí y que no debe formar parte del texto constitucional?

3. CONSECUENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Como ya lo habíamos dicho anteriormente, el análisis sobre el hiperreformismo constitucional mexicano, no es un estudio neutro ni meramente académico, en realidad se trata de un problema jurídico-político de alta complejidad. Si lo tradujéramos a los términos clínicos, diríamos que es una patología crónica, creciente y degenerativa que parece no tener remedio. Sin embargo, al tratarse de una realidad de índole social, hemos de admitir que siempre puede tener reversión, lo importante es identificar las medidas de solución idóneas. Esto es lo que nos proponemos y ello en favor del desarrollo del Estado constitucional de derecho en México.

Las consecuencias que puede tener esta desviación en nuestro sistema se refieren, primeramente, a las que son propias de toda falla en un sistema de esta naturaleza, tomando en cuenta su trascendencia social, es decir, a las implicaciones que puede tener que un orden constitucional se debilite y deje de representar la base firme para una convivencia social ordenada. En este sentido, las carencias de un sistema constitucional siempre tendrán importantes consecuencias en la vida social y en el orden político. Una de ellas es el debilitamiento del Estado de derecho, como uno de los principales pilares del Estado moderno, el cual requiere de un orden constitucional estable y legítimo para poder desarrollarse con normalidad. En ese sentido, cabe introducir la pregunta de si la falta de estabilidad constitucional en México ha tenido, y hasta qué grado, implicaciones en el errático funcionamiento de nuestro Estado de derecho y de ser así, cuáles son estas.

Adentrándonos más en la problemática específica de la excesiva reformabilidad y tal como fue planteado en el conversatorio al que estamos haciendo referencia, encontramos las siguientes consecuencias de especial magnitud.

Quizá la de mayor gravedad sea el distanciamiento social que se provoca, es decir, la falta de vinculación de la sociedad con su Constitución, principalmente por la imposibilidad de conocer un texto que es permanentemente cambiado, pero también por el hecho de que la variabilidad del texto impacta en su legitimidad, en el sentido de su credibilidad, ya que esta mutabilidad afecta la percepción social sobre el valor que representa.

Compartimos esta visión, la Constitución, bajo la perspectiva de un constitucionalismo popular y democrático, debe insertarse en la vida social y eso implica su conocimiento, para que pueda tener una verdadera asimilación cultural. La solidez y fuerza de una

Constitución está en ello, de forma que sí esto no se da o se da de manera limitada, las implicaciones pueden muy nocivas para el funcionamiento del Estado constitucional.⁷

En otro sentido, pero también como una derivación que afecta a legitimidad constitucional, se encuentra el hecho de que la sociedad no participa ni es informada suficientemente de estos cambios, con lo que la Constitución aparece como un objeto de negociación entre élites políticas, más que un documento de rectoría social.

Nuestra historia constitucional nos muestra como durante el siglo XIX, desde la primera Constitución (1824) hasta 1867, el común denominador, fue la inestabilidad constitucional ya que en esa época hubieron más de once instrumentos de rango constitucional y no fue sino hasta la Constitución de 1857, que previó un sistema de reformabilidad (idéntico al actual) cuando los cambios constitucionales dejaron de hacerse por la vía de los desconocimientos y los golpes de Estado y se hicieron por la vía legal. Un hecho que corrobora esto fue el que la Constitución de 1917 pretendiera ser una reforma a la de 1857, algo que quedó como una mera etiqueta, pero que obedecía a estos antecedentes. Frente a esta evolución, con lo que ahora nos encontramos, es con que la inestabilidad constitucional que nos caracterizó en el siglo XIX, no se ha superado, ya que si bien, ahora no se acude a los levantamientos o interrupciones constitucionales, se ha abusado indiscriminadamente de la reforma al texto de la Constitución, provocando una inestabilidad comparable.

En el mismo sentido y como una consecuencia del frenesí de reformabilidad constitucional, se ha derivado hacia la descomposición del texto constitucional y esto es fácil de entender. Ante la velocidad de las reformas y su falta de ponderación, lo que hoy tenemos es un texto, en primer lugar, más largo, ya que lo que ha sucedido es que no solamente se han cambiado textos, como si se sustituyeran, sino que se han ampliado de manera significativa en extensión.

Pero no solamente se ha quedado en eso, el texto ahora se ha complejizado, las contradicciones han aumentado, lo mismo que las lagunas, lo que ha dado como resultado un texto farragoso y desordenado. De aquí que muchas de las propuestas de solución, estén dirigidas a un reordenamiento del texto constitucional,⁸ como una medida imperiosa para lograr la corrección de nuestro sistema.

Existen otras consecuencias que, aunque no tengan el nivel de impacto de las anteriores, también son de gran relevancia; como formaron parte del análisis en el conversa-

7 Esta idea se encuentra más desarrollada en: Sepúlveda Iguíniz Ricardo, *Leyes de Ordenamiento Constitucional*, Revista Perspectiva Jurídica, Universidad Panamericana, Guadalajara, n. 11: <http://edkpublicaciones.com/up/index.php/indice-11/las-leyes-de-ordenamiento-constitucional>

8 Al respecto se puede consultar el estudio publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Hacia la Reordenación y Consolidación del Texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*.
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4050/2.pdf>

torio, las mencionaremos de manera sucinta: la primera de ellas es el hecho de que, a partir de este activismo legislativo constitucional, el sistema de control constitucional se ve afectado, ya que por naturaleza a este le corresponde velar por el mantenimiento del orden constitucional conforme a un texto dado y cuando este texto cambia constantemente, el sistema de control constitucional pierde consistencia, ya que las líneas jurisprudenciales que se generan conforme a un texto, se ven constantemente modificadas, de forma tal que, así como pierde estabilidad el texto constitucional, también lo pierde su interpretación, de aquí que sea el sistema constitucional en su conjunto el que se ve afectado.

De manera similar, hay implicaciones significativas en el quehacer de los órganos de poder primarios. Para comenzar, podemos observar lo que sucede con el poder legislativo en quien se reúnen tanto las funciones de legislador ordinario, como las de legislador constitucional. El hecho de tener que atender un número elevado de reformas a la Constitución le impide abocarse adecuadamente a su labor como desarrollador de la legislación secundaria, que es también muy necesaria para la conformación armónica del orden jurídico, como sistema integral.

En el caso del poder ejecutivo también implica constantes modificaciones en su función reglamentaria, en la creación de estructuras administrativas y una serie de acciones que conllevan altos recursos, de tiempo, de personas y de medios materiales.

Como puede observarse, son múltiples las consecuencias que trae aparejadas esta anormalidad constitucional y no pueden soslayarse, al contrario, va siendo tiempo de que se preste la debida atención a esta situación tan particular, anómala, y se valore lo dañina que puede resultar para la estabilidad constitucional y para el desarrollo de los valores propios del Estado constitucional de derecho.

Aunado a lo anterior y como una derivación lógica, es preciso enfatizar la importancia de generar un espacio de análisis y discusión sobre el sistema de reforma constitucional en México, que tenga como premisa el reconocimiento de su anormalidad y la necesidad de cambiarlo. Los datos resultan contundentes y, aunque aún es limitado, resulta plausible el hecho de que existan cada vez más voces y puntos de vista que reconozcan esta necesidad.

Este paso es fundamental para poder avanzar en las estrategias de solución, que es precisamente lo que abordaremos en el siguiente apartado y que fue igualmente tratado en el conversatorio mencionado.

4. POSIBLES MEDIDAS A EMPRENDER

Dicho lo anterior, es necesario abordar, al menos de manera general, las posibles vertientes de solución, lo que implica ajustar nuestro actual sistema de reforma. Como ya lo mencionamos líneas atrás, tal como se encuentra regulado hoy el sistema fue esta-

blecido en la Constitución de 1857, en su artículo 127,⁹ del cual viene a ser copia el 135 de la Constitución vigente. Conforme a esta disposición nuestra Constitución se ubica, desde el punto de vista formal, dentro de la categoría de las Constituciones rígidas.

Es necesario volver al punto de que para que la solución que se planteé tenga resultados es necesario que parta del diagnóstico correcto, de aquí que los aspectos señalados en el apartado de causas, deban ser el punto de inicio. Por ello, propuestas como la de rigidizar nuestra Constitución no parece ser una buena alternativa, el establecer una veda de reformas, como se hizo en algunas de nuestras Constituciones, por ejemplo, la de 1824 y la de 1830, tampoco parece ser una solución efectiva, al contrario, lo único que provocan este tipo de restricciones es que el cambio constitucional busque otros cauces o bien, se rompa esa prohibición por la vía de los hechos.¹⁰ La rigidez absoluta, consideramos nosotros, es contraria al principio de la reformabilidad constitucional que corresponde por naturaleza a toda Constitución.

Cabe señalar, como un punto relacionado con lo anterior, que durante el conversatorio se plantearon diversas opiniones sobre la posibilidad de establecer cláusulas intangibles en la Constitución, como existen en otros sistemas. Al respecto las opiniones vertidas fueron, en su mayoría, en contra de la conveniencia de establecerlas en nuestro sistema.

Ahora bien, las propuestas de solución se ubican en distintos niveles y con diferentes alcances. Una de ellas, con la que queremos comenzar y que fue mencionada en el conversatorio, es la necesidad de reforzar la educación jurídica en nuestro país, si bien esta propuesta no está dirigida a modificar el sistema de reforma, resulta muy necesaria ya que aborda una de las causas más de fondo que es la falta de un correcto entendimiento de lo que es una Constitución. Efectivamente, en el fondo del problema del hiperreformismo y del detallismo constitucional subyace una equivocada concepción, o al menos muy limitada, de lo que es y debe ser la Constitución. Esto no solo involucra a las clases políticas, sino que es parte de un entendimiento social. Por ello, es necesario tomar medidas para contrarrestar este desconocimiento desde la educación jurídica.

9 El texto del mencionado artículo era el siguiente:

De la reforma de la Constitución.

ART. 127. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

10 Un caso reciente que puede analizarse es el de la Constitución de la Ciudad de México, en la cual en su artículo 69, numeral 3, se estableció: “*las iniciativas de reforma o adición podrán ser votadas a partir del siguiente periodo en el que se presentaron*”. No obstante, ello, la primera legislatura del Congreso de la Ciudad de México, que entró en funciones el 17 de septiembre de 2018, realizó varias reformas constitucionales en los meses de marzo, mayo, y julio de 2019, contraviniendo lo dispuesto en el artículo citado.

A esta argumentación que nos parece inobjetable, podríamos añadir un matiz complementario que la corrobora. El hecho de que el debate sobre este tema sea aún tan limitado muestra la poca conciencia que todavía existe sobre esta problemática, incluso entre los sectores especializados. Por ello, estamos de acuerdo en que trabajar por mejorar la formación jurídica constitucional es imperioso en nuestro país, haciendo especial énfasis en lo que es y lo que debe ser una Constitución bajo la perspectiva tanto jurídica como política.

Acorde con lo anterior, un punto sobre el que se hizo particular mención durante la sesión fue la necesidad de adoptar un enfoque interdisciplinario para abordar integralmente la problemática, sin que se constriña a la visión jurídica-formal, sino por el contrario, procurando tener las diferentes perspectivas, especialmente la que ofrece tanto la ciencia política como las demás disciplinas sociales.

Pasando a otra serie de medidas más focalizadas en el modo de operar del sistema, podríamos distinguir entre lo que es propiamente la regulación del sistema de reforma constitucional y lo que son otra serie de figuras complementarias que se podrían adoptar para fortalecer el sistema con una perspectiva integral, atendiendo las diferentes causas a las que se ha hecho mención.

Comenzando por analizar en su conjunto, como conectadas, las causas que se han mencionado, la del detallismo y la de la instrumentalización de la Constitución como medio para la negociación política, durante el conversatorio se mencionó la posibilidad de adoptar en el sistema mexicano la figura de las leyes intermedias, también llamadas en el ámbito comparado, leyes orgánicas constitucionales o leyes de desarrollo constitucional¹¹; en este caso se habló de leyes de ordenamiento constitucional, las cuales tendrían el propósito de desahogar el contenido constitucional excesivo y además, tomando en cuenta que son leyes con mayor rigidez formal que el resto de la legislación ordinaria, servirían también como aglutinadoras para los acuerdos políticos.

Esta propuesta, que ha sido desarrollada, entre otros por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, parte de la premisa de que la Constitución requiere de una reordenación, lo que implica su actualización y también su reducción.¹² La propuesta, sin embargo no se queda solamente en este ajuste constitucional, sino en la creación de un nivel intermedio de legislación, para que en el futuro muchas de las cuestiones que actualmente se elevan a rango constitucional queden como contenido de las leyes de ordenamiento constitucional. Reiteramos que, para que esta propuesta funcione, sería necesario que se les diera una especial rigidez, a fin de garantizar su necesaria estabilidad.

11 Sobre el desarrollo de este tema puede consultarse: Sepúlveda I, Ricardo, *Las Leyes Orgánicas Constitucionales, Hacia una Nueva Constitucionalidad para México*, Editorial Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2006.

12 Este es el sentido de la propuesta elaborada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, ver nota 8, Supra.

De esta manera, las leyes intermedias, pueden ser un elemento que impacte en el sistema de reformas a la Constitución, como un instrumento idóneo para recibir el contenido reglamentario actual de la Constitución. Hay que considerar, sin embargo, que esto no limitaría por sí mismo la labor del legislador constitucional, quien podría continuar en su activismo promoviendo un número de reformas excesivas y entonces tendríamos el hiperreformismo y, a la par, el desarrollo de las leyes constitucionales, lo que no solucionaría el problema, de aquí que tendría que pensarse en algunas otras medidas dirigidas a limitar las posibilidades de reforma.

Como lo hemos señalado en estas líneas, se requiere de una reestructura integral a nuestro sistema de reformas, no bastan las soluciones parciales.

Una de las ideas que se lanzó durante el conversatorio fue la posibilidad de poner límites al órgano revisor. Esto implicaría definir el tipo de límites, los que podrían ser de índole formal o material. No podemos pasar por alto la dificultad que esto significa, ya que como lo habíamos advertido, establecer mayores requisitos formales o de procedimiento no parece ser una solución muy idónea para un sistema de por sí rígido. Sin embargo, podría tener mayor sentido, si se le entiende como una medida complementaria. Por ello, quizá la alternativa podría ser la de establecer como requisito para algunas reformas, la participación ciudadana, pero pensando no solamente en una intervención formal para la aprobación, sino en un esquema que contemple la participación ciudadana en el diseño y la discusión de las reformas.

Las tendencias actuales nos han mostrado que la participación meramente formal de la ciudadanía es insuficiente, por vías como el referéndum, la iniciativa ciudadana o el plebiscito; en el debate del constitucionalismo actual las propuestas van dirigidas al involucramiento de la sociedad en espacios de diálogo y consulta, desde el origen de las propuestas.¹³

Al respecto, existe una amplia gama de alternativas, algunas de ellas fueron mencionadas durante el conversatorio, como la de ampliar el plazo que debe transcurrir entre la presentación de una iniciativa y su aprobación, de forma tal que se permita a la población, primeramente, enterarse de la propuesta y después, poder tener participación en su proceso de aprobación. También, la de abrir a la discusión pública los procesos de reforma constitucional y establecer un plazo mínimo de análisis, previo a su aprobación y una serie de obligaciones de transparencia. Sin duda, uno de los problemas de nuestro actual sistema, que es parte de la misma situación, es la celeridad con la que se aprueban las reformas, sin que exista apenas tiempo de hacer un proceso de diálogo y ponderación. Por ello, consideramos que se trata de una propuesta que, aunque requeriría de mayor desarrollo, podría traer aparejadas algunas ventajas.

13 Al respecto se recomienda el texto de Gargarella Roberto y Niembro Roberto, *Constitucionalismo Progresista, Retos y Perspectivas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2016.

No debe soslayarse, por supuesto, que para la implementación de estas medidas habría que detallar algunas cuestiones imprescindibles, tales como la necesidad de distinguir entre materias y tipos de reforma, ya que no todas tienen la misma trascendencia y no requieren ser sometidas a la misma rigidez.

En términos generales, la inclinación del panel del conversatorio fue en el sentido de idear formas para modificar nuestro sistema y tejer un traje a la medida, un sistema *ad hoc* que nos resulte conveniente, en primer lugar, para frenar el hiperreformismo de la Constitución pero, también para dirigirnos hacia la reordenación que requiere nuestro texto constitucional. Estamos en un momento en el que la Constitución ha perdido su armonía, su unidad y su cohesión interior.

Confiamos en que estas reflexiones abonen a una discusión que resulta cada vez más imperioso que se lleve a cabo, no solamente en el ámbito académico sino en el parlamentario. Nuestro sistema constitucional requiere de una serie de ajustes y uno de los más urgentes es el de su método de reforma. Coincidimos en que nuestra Constitución ha ido consolidando su legitimidad con el paso del tiempo, por ello es fundamental cuidar que no se debilite, para ello lo más importante es ampliar su conocimiento social y la estabilidad es una condición para lograrlo. El excesivo reformismo constitucional se puede convertir en un obstáculo para la consolidación del régimen democrático de derecho en México.¹⁴

14 Al respecto se recomienda la consulta de Pozas Loyo Andrea y Pou Giménez Francisca, en *The Paradox of Mexico's Constitutional Hyper-Reformism: Enabling Peaceful Transition While Blocking Democratic Consolidation*, en *Constitutional Change and Transformation in Latin America*, USA, 2019.