

Hacia la reordenación y consolidación del texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Estudio introductorio

Sumario: I. Planteamiento. II. La dinámica de la reforma constitucional. III. Diagnóstico sumario del texto constitucional vigente. IV. Hacia la reordenación y consolidación del texto constitucional: criterios y metodología. V. Propuesta de una Ley de Desarrollo Constitucional. Cuadro comparativo. Extensión del texto constitucional vigente y texto reordenado y consolidado. Anexo. Sobre la Leyes de Desarrollo Constitucional.

I. Planteamiento

El propósito de este estudio es examinar la posibilidad, las condiciones y la metodología para una revisión técnico-jurídica del texto vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos (en adelante “CPEUM” o “la Constitución”), a través de su reordenación y consolidación.

El punto de partida del estudio es la premisa de que, si bien la Constitución se ha actualizado y modernizado significativamente, de tal modo que su texto vigente incorpora ya los elementos y las instituciones principales del constitucionalismo contemporáneo, lo cierto es también que las continuas reformas y adiciones que ha sufrido han dado por resultado un texto cada vez más extenso, desordenado, asistemático y descuidado desde el punto de vista técnico; en consecuencia, es evidente que la dinámica actual de enmienda al texto constitucional ha topado ya con sus límites, por lo que resulta imperativo encontrar otras opciones que le den estabilidad y viabilidad.

En vista de lo anterior, este estudio explica y justifica una revisión del texto constitucional que, sin afectar las decisiones políticas que incorpora ni su expresión jurídica, restaure sus cualidades formales y técnicas, permitiendo un mejor conocimiento y

manejo de la Constitución, lo que, a su vez, debe redundar en una cultura constitucional más sólida y estable. El ya muy próximo centenario de la promulgación de la Constitución de 1917 es una oportunidad inmejorable para proceder a esta reflexión.

Este estudio se divide en cuatro apartados: el primero (II., *infra*) hace una descripción sumaria de la dinámica de la reforma al texto de la CPEUM hasta la fecha; el segundo (III., *infra*) expone un diagnóstico sintético de los problemas y defectos que presenta el texto vigente; el tercero (IV., *infra*) describe la metodología que se propone para la reordenación y consolidación del nuevo texto constitucional; el cuarto, por último (V., *infra*), explica una propuesta que necesariamente acompaña al ejercicio de reordenación y consolidación del texto constitucional: la elaboración de una Ley de Desarrollo Constitucional que pueda incorporar muchas de las disposiciones de tipo reglamentario que actualmente se encuentran en la CPEUM y que son las que, con más frecuencia, han experimentado variaciones en su contenido y extensión. Se trata de un mecanismo innovador que, sin embargo, tiene antecedentes en nuestra propia vida constitucional y también cuenta con numerosos ejemplos en el derecho comparado.

II. La dinámica de la reforma constitucional

A partir de 1921, en que se hizo la primera modificación, hasta el 10 de julio de 2015, el texto de la CPEUM ha sufrido 642 cambios a través de 225 decretos de reforma constitucional.¹ La siguiente tabla resume el número de reformas al texto constitucional, contabilizadas por periodo de gobierno, hasta la fecha citada.² La tabla refleja también el porcentaje relativo de los cambios por periodo de gobierno, el número de decretos expedidos en cada uno de ellos y, por último, la extensión, en palabras, del texto constitucional al final de cada uno de dichos periodos a partir de 1970:

¹ Hay varias posibilidades para contabilizar los cambios al texto constitucional (reformas y adiciones). En este estudio se contabiliza *una* reforma (o adición) en términos de los cambios a *un* artículo constitucional en *un* decreto de reforma, es decir, un decreto puede contener varias modificaciones a un artículo que se contarán como *una sola reforma*. Se trata de la misma contabilidad que se emplea en la página Web de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión: <<http://www.diputados.gob.mx>>.

² Esto no significa que todas las reformas hayan sido propuestas por el Presidente de la República, ni que todas se hayan publicado en el periodo de gobierno del que las propuso, pero en vista de que el Presidente ha sido y sigue siendo un actor principal en la dinámica de la reforma constitucional, resulta conveniente su periodización en esos términos.

Tabla 1
Reformas constitucionales por periodo de gobierno
(1921-10 de julio de 2015)

Presidente	Periodo	Reformas	(%)	Decretos	Extensión (palabras)	Diferencia (palabras)
Álvaro Obregón	1920-1924	8	1.2	2		
Plutarco Elías Calles	1924-1928	18	2.8	5		
Emilio Portes Gil Pascual Ortiz Rubio Abelardo Rodríguez	1928-1934	28	4.4	12		
Lázaro Cárdenas	1934-1940	15	2.3	10		
Manuel Ávila Camacho	1940-1946	18	2.8	10		
Miguel Alemán	1946-1952	20	3.1	13		
Adolfo Ruiz Cortines	1952-1958	2	0.3	1		
Adolfo López Mateos	1958-1964	11	1.7	9		
Gustavo Díaz Ordaz	1964-1970	19	3.0	8	27 638	
Luis Echeverría	1970-1976	40	6.2	14	28 532	+ 864
José López Portillo	1976-1982	34	5.3	14	29 938	+ 1 406
Miguel de la Madrid	1982-1988	66	10.3	19	34 916	+ 4 978
Carlos Salinas de Gortari	1988-1994	55	8.6	15	36 856	+ 1 940
Ernesto Zedillo	1994-2000	77	12.0	18	42 802	+ 5 946
Vicente Fox	2000-2006	31	4.8	17	45 365	+ 2 653
Felipe Calderón	2006-2012	110	17.2	38	54 815	+ 9 450
Enrique Peña Nieto	2012-2015	90	14.0	20	66 073	+ 11 258
Total		642	100.0	225		

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

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

Como puede observarse fácilmente de la Tabla 1, el ritmo de las reformas se acelera considerablemente en los últimos periodos de gobierno. Sin embargo, es el año de 1982 – con el inicio del gobierno del presidente De la Madrid– el que podemos considerar como un

parteaguas, pues en esa fecha se inicia un proceso de reformas, que dura hasta nuestros días, en el que hay una renovación importante de las instituciones existentes y la creación de otras muchas que modernizan y actualizan nuestro ordenamiento constitucional. En términos generales, los cambios han apuntado al fortalecimiento de los poderes Legislativo y Judicial frente al Poder Ejecutivo federal; de los derechos de los ciudadanos y de los medios para su defensa, así como de los mecanismos de rendición de cuentas del gobierno y de responsabilidad de los servidores públicos. En lo particular, la Constitución se ha reformado de manera importante en las siguientes materias:

- Control de la constitucionalidad de las leyes
- Autonomía de gobierno y administración de los municipios
- Sistema electoral y representativo (federal y local)
- Derechos fundamentales, tanto individuales como sociales, y sus medios de protección
- Derechos y autonomía de los pueblos indígenas
- Propiedad y justicia agrarias
- Transparencia y acceso a la información pública gubernamental
- Sistemas de justicia penal y seguridad pública
- Presupuesto, control del gasto público y rendición de cuentas
- Relaciones del Estado con las iglesias y las comunidades religiosas
- Independencia, gobierno y carrera judiciales
- Rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional y sistema de planeación democrática
- Explotación de recursos energéticos y empresas productivas del Estado

En el marco de estas reformas se han introducido nuevas instituciones y se han reformado de manera profunda las existentes:³

³ Los números entre paréntesis señalan el año de creación o de reforma.

- Creación de los “organismos constitucionales autónomos”, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (1992-1999), el Banco de México (1993), el Instituto Nacional Electoral (1996-2007-2014), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2005), el Instituto Nacional de para la Evaluación de la Educación, la Comisión Federal de Competencia Económica, el Instituto Federal de Telecomunicaciones y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2013), y el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2014).
- Nueva composición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y ampliación y especialización de sus facultades de control constitucional (1987-1994-1996-1999).
- Creación del Consejo de la Judicatura Federal como órgano de gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación (1995-1999).
- Creación de la Auditoría Superior de la Federación como órgano de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión con autonomía técnica para la fiscalización y evaluación del desempeño de las autoridades públicas (1999-2009-2015).
- Creación de la jurisdicción electoral federal (1987-1990-1993-1996-2007).
- Creación de los tribunales agrarios (1992).
- Creación de una jurisdicción especializada para menores (2005-2015).
- Reconocimiento y regulación constitucionales de los organismos de protección de derechos humanos, electorales y de transparencia y acceso a la información pública gubernamental (1992-1996-2007-2014).

Este giro que se da a partir de 1982 también se refleja en los datos cuantitativos. Casi dos tercios de las reformas (66.9 por ciento) y más de la mitad de los decretos (56.4 por ciento) son posteriores a diciembre de 1982. La nueva dinámica se refleja también en el crecimiento del texto constitucional, medido en palabras. El texto original de la Constitución de 1917 tenía 21 mil palabras de extensión.⁴ Sesenta y cinco años después, en 1982, al concluir el mandato del presidente López Portillo, el texto ya había aumentado en

⁴ Este número no incluye el preámbulo ni los artículos transitorios.

un 42.6 por ciento, alcanzando casi 30 mil palabras. Con el presidente De la Madrid se inicia un crecimiento mucho más rápido, como efecto de una modernización constitucional más intensa, que se hace vertiginoso con los presidentes Calderón y Peña Nieto, durante cuyos mandatos el texto aumenta en más de 20 mil palabras, lo que equivale prácticamente a la extensión del texto original. En resumen, al 10 de julio de 2015 el texto vigente de nuestra Constitución tenía más de *tres veces* la extensión del promulgado el 5 de febrero de 1917.

Bien puede argumentarse que la extensión, por sí misma, no es realmente un problema. El derecho comparado conoce numerosos ejemplos de constituciones muy extensas. El más conspicuo es la Constitución de la India, con más de cien mil palabras de extensión,⁵ y los estudiosos del tema mencionan también que la Constitución del Estado de Louisiana, de 1921, llegó a tener más de 250 mil palabras, antes de su sustitución en 1974.⁶ Las constituciones recientes de algunos países latinoamericanos, como la de Brasil (1988), Colombia (1991), Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009), son textos bastante prolijos, cuya extensión oscila entre las 40 y las 50 mil palabras. Al decir de algunos estudiosos, estas constituciones son representativas de un “nuevo constitucionalismo latinoamericano”, una de cuyas características es precisamente la de contar con textos muy extensos y detallados, cuyo propósito es que el pueblo, en ejercicio de su poder constituyente, enuncie con toda claridad las normas que deben observar los poderes constituidos, incluyendo los órganos de control de la constitucionalidad.⁷

Con independencia de si los argumentos favorables a un texto constitucional extenso y detallado son convincentes o no, el problema con la Constitución de 1917 radica más bien, como ya se apuntó, en la falta de orden y de sistema del texto actual, pero hay

⁵ De acuerdo con datos de *Wikisource*, en su versión en inglés la Constitución de la India es la más extensa del mundo, con un total de 395 artículos, 12 listas (*schedules*) y 117 mil 369 palabras. Véase “Constitution of India”, en <http://en.wikisource/wiki/Constitution_of_India> (visita del 29 de abril de 2015).

⁶ Véase Tarr, G. Alan, *Comprendiendo las constituciones estatales*, traducción de Daniel A. Barceló Rojas, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 2009, p. 14. Este autor señala que si bien la Constitución Federal de los Estados Unidos tiene una breve extensión y se reforma en contadas ocasiones, las constituciones de los estados son prolijas y se enmiendan y sustituyen de modo muy frecuente, lo que las hace muy parecidas a las latinoamericanas.

⁷ Véase Viciano Pastor, Roberto y Rubén Martínez Dalmau, *¿Se puede hablar de un nuevo constitucionalismo latinoamericano como corriente doctrinal sistematizada?* Ponencia presentada en el VIII Congreso Mundial de Derecho Constitucional, México, 6-10 de diciembre de 2010, consultable en <<http://www.juridicas.unam.mx/wcccl/ponencias/13/245.pdf>>, sitio visitado el 22 de agosto de 2013.

que tomar en cuenta, también y sobre todo, que la dinámica de la reforma constitucional no ha concluido, pues muy probable que haya nuevos cambios que contribuirán a aumentar la extensión actual del texto constitucional, y no se advierte que tal dinámica vaya a detenerse en un futuro próximo. A diferencia de otros tiempos, en que la reforma constitucional era sustancialmente un producto de las decisiones más o menos unilaterales del Presidente de la República, en la actualidad los cambios constitucionales se derivan de los acuerdos de los partidos políticos nacionales, los que tienen fuertes incentivos para incluir en el texto constitucional los detalles puntuales de dichos acuerdos, a fin de protegerlos frente a las mayorías legislativas ordinarias y evitar también la posible impugnación de su constitucionalidad ante los tribunales. No obstante, estos acuerdos no son permanentes, sino que están sujetos a revisión en periodos más bien breves, como lo demuestra, de manera ejemplar, el régimen electoral.

La solución a esta problemática no consiste, naturalmente, en impedir que las fuerzas políticas lleguen a acuerdos –uno de los elementos centrales y cotidianos de toda democracia– ni que los plasmen en normas jurídicas que les ofrezcan certidumbre y seguridad. Más aún, la inclusión más o menos detallada de los acuerdos políticos en los textos constitucionales es uno de los factores que contribuyen a la longevidad de una Constitución.⁸ Por tanto, de lo que se trata es de buscar un mecanismo que logre estos mismos resultados, pero sin la modificación tan frecuente del texto de la Constitución ni la alteración de los fundamentos constitucionales de las instituciones públicas. Ello se lograría a través de la articulación del texto reordenado y consolidado de la Constitución con una Ley de Desarrollo Constitucional que pueda ser revisada y actualizada con la frecuencia que requieran las circunstancias políticas, en el marco de las decisiones básicas ya recogidas en la Ley Fundamental.⁹

Conviene agregar, por último, que los ejercicios de revisión técnica y consolidación de los textos constitucionales tiene numerosos antecedentes en el derecho constitucional

⁸ Véase Elkins, Zachary, Tom Ginsburg y James Melton, *The Endurance of National Constitutions*, Cambridge-New York, Cambridge University Press, 2009.

⁹ No se explora aquí otra opción que, desde hace años, ha sido propuesta por una parte de la doctrina mexicana, que es la elaboración y aprobación de un nuevo texto constitucional. Sobre las razones que militan en contra de esta posibilidad véase Fix-Fierro, Héctor, “Hacia el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Una reflexión a propósito de reformas, textos, modelos y culturas constitucionales”, en Carbonell, Miguel, Héctor Fix-Fierro, Luis Raúl González Pérez y Diego Valadés (coords.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 2015, tomo IV, vol. 1, pp. 702 y siguientes.

comparado. Entre los más significativos de los últimos años podemos citar el de la Constitución de la Confederación Helvética (Suiza) de 1999-2000, que fue resultado de un proceso de revisión que duró varios años, con propósitos y métodos similares a los explicados aquí. En 1987, el Parlamento Federal instruyó al Gobierno Federal a elaborar un proyecto actualizado de texto constitucional en los siguientes términos: “El Proyecto pondrá al día el Derecho constitucional vigente, escrito y no escrito, lo presentará de manera comprensible, lo ordenará sistemáticamente y unificará el lenguaje y la densidad normativa de los preceptos individualizados”.¹⁰ La novedad de esta propuesta está en la articulación del texto constitucional revisado con las leyes de desarrollo constitucional.

III. Diagnóstico sumario del texto constitucional vigente

En este apartado se describe, sin afán de exhaustividad, algunos de los defectos *formales y técnicos* evidentes que el continuo proceso de reforma ha introducido en el texto constitucional vigente. Como ya se dijo, las reformas y adiciones han provocado un notable desorden y falta de técnica y sistemática en los temas regulados en los diversos artículos constitucionales. En la mayoría de los casos no se trata de errores graves que no pudieran subsanarse mediante la interpretación, pero la elaboración de un texto renovado debe, sin duda, corregirlos. A continuación se describen algunos de estos defectos y errores:

1. Presencia de disposiciones duplicadas

En diversas partes del texto constitucional se incorporan disposiciones duplicadas, es decir, que su contenido se reitera en otras partes de la Constitución. Por ejemplo, entre los requisitos para ocupar diversos cargos públicos, como el de diputado federal o Presidente de la República, se reitera el de no ser ministro de algún culto religioso, cuando el texto del artículo 130 ya establece, de modo general, que los ministros de los cultos religiosos no pueden ocupar cargos públicos, lo que incluye a los de elección popular, a menos que se

¹⁰ Koller, Heinrich y Giovanni Biaggini, “La nueva Constitución Federal suiza. Una visión general de las novedades y los aspectos más destacados”, *Teoría y Realidad Constitucional*, Madrid, núms. 10-11, 2002-2003, p. 612.

retiren de su ministerio con una anticipación que la ley fija en al menos cinco años. Es claro que bastaría la norma general del artículo 130 y el conocimiento sistemático del texto constitucional para resolver esta cuestión, si bien la reiteración del requisito en otras disposiciones podría explicarse tanto por razones de tipo histórico como de falta de sistema en la reforma constitucional.

2. *Uso variable e inconsistente de la terminología*

En este rubro puede mencionarse, por ejemplo, que el texto de la Constitución utiliza tanto el concepto de “derechos humanos” (artículo 1º) como el de “derechos fundamentales” (por ejemplo, artículo 18), aunque no son equivalentes.¹¹ Del mismo modo, podemos contrastar la terminología avanzada en materia de derechos humanos que emplea el artículo 1º a partir de la reforma de junio de 2011, con la regulación de muchos de los derechos consagrados en el Título Primero, la cual sigue utilizando expresiones arcaicas procedentes del siglo XIX y de comienzos del XX. Más aún, hay disposiciones que utilizan términos comprensibles en el contexto histórico de su inclusión en el texto constitucional, pero que resultan inapropiados en la actualidad. Así, el artículo 11 se refiere a las limitaciones a la libertad de tránsito que puede imponerse a los “extranjeros *perniciosos* residentes en el país”, lo que era comprensible en el ambiente nacionalista y xenófobo de 1917, pero inconveniente en un texto constitucional contemporáneo.

3. *Disparidad en el alcance y profundidad de la regulación*

Un defecto notorio en el texto constitucional es la inconsistencia, por exceso o por defecto, en la regulación de las instituciones, incluso de naturaleza semejante. Podemos encontrar diferencias notables de alcance y profundidad en la regulación de los llamados organismos constitucionales autónomos (por ejemplo, compárese la regulación del Banco de México

¹¹ Recientemente, estos dos conceptos coexistían todavía con el tradicional de “garantías individuales”, que dejó de ser apropiado, porque en la doctrina contemporánea el concepto de “garantía” es aplicable a los instrumentos, principalmente procesales, que aseguran la vigencia de los derechos, no a la medida en que éstos se reconocen. La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 cambió la denominación del Capítulo Primero del Título Primero de la Constitución a “De los Derechos Humanos y sus Garantías”, lo que no eliminó del todo la confusión entre los conceptos.

con la del nuevo Instituto Federal de Telecomunicaciones, ambas en el artículo 28), pero también en la de las distintas ramas jurisdiccionales previstas en la Constitución. Mientras que la composición, competencias y funciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ocupan todo un artículo (el artículo 99), cuya extensión supera las mil palabras, la reglamentación de la justicia laboral (artículo 123, apartado A) o la militar (artículo 13) abarca sólo unas cuantas líneas. Esto no es sino el reflejo de los distintos momentos en que se introdujeron las disposiciones respectivas: las juntas de conciliación y arbitraje son una creación del Constituyente de 1917; la disposición relativa a los tribunales militares proviene tanto de la Constitución de 1857 como del texto original de 1917, mientras que el artículo 99 vigente es producto de las reformas –consensuadas entre los partidos políticos nacionales– de 1996, 2007 y 2014.

4. *Desorden y falta de sistema en la materia regulada en los artículos constitucionales*
Idealmente, cada artículo constitucional tendría que abordar de manera ordenada y completa la regulación de algún tema. Si bien en cada reforma se ha procurado incorporar las adiciones en artículos afines, el *conjunto* de las modificaciones no respeta tal lógica, de modo que, así como hay artículos que agrupan temas dispares (por ejemplo, el artículo 94 sobre la integración del Poder Judicial de la Federación), hay otros que disgregan temas comunes que podrían agruparse en un solo artículo (por ejemplo, el artículo 57, relativo a los suplentes de los senadores, con una extensión de dos líneas, podría incorporarse al 56, que se refiere a la composición del Senado). Hay que insistir en que este defecto es resultado del *cúmulo* de las modificaciones hechas hasta la fecha, en ninguna de las cuales se ha tomado la decisión de hacer una revisión del *conjunto* del texto constitucional.

Para dar dos ejemplos más de este problema: el artículo 41, que tenía 63 palabras en el texto original de 1917, es ahora el artículo más extenso de la Constitución, con más de cuatro mil, y contiene al menos tres materias que podrían y deberían regularse en disposiciones distintas: las elecciones federales y las campañas electorales, los institutos electorales y sus funciones, y el régimen constitucional de los partidos políticos. El segundo ejemplo es el del artículo 18, que regula sustancialmente el régimen penitenciario, pero al cual se agregó la reglamentación del sistema de justicia para adolescentes, que justamente

pretende evitar que este grupo de la población entre en contacto con el sistema penal. En este último caso, no se intentó siquiera separar ambos ámbitos temáticos en apartados distintos.

5. *Deficiente ubicación de las disposiciones constitucionales*

En relación con el rubro anterior, un defecto notorio del texto constitucional es la presencia de disposiciones que no sólo se encuentran mal ubicadas dentro de un artículo o una fracción, sino también en el capítulo o inclusive el título que se les ha asignado. El mejor ejemplo de ello es quizá el artículo 102 constitucional, en el cual se regulan actualmente al Ministerio Público de la Federación y al Procurador (próximamente Fiscal) General de la República (apartado A) y a los organismos protectores de los derechos humanos (apartado B); ambos apartados, sobre todo el primero, no tendrían por qué estar ubicados en el capítulo correspondiente al Poder Judicial de la Federación.

En el caso del Procurador General de la República y el Ministerio Público de la Federación, la razón de tal ubicación es histórica: dicho funcionario formó parte del Poder Judicial durante todo el siglo XIX, pero una reforma del año 1900 lo trasladó al Ejecutivo, según el modelo francés. La Constitución de 1917 no corrigió el error. En cuanto a los organismos protectores de los derechos humanos, por tratarse de instituciones cuasi-judiciales con funciones afines a las judiciales, quedan mejor ubicadas en ese artículo, pero la ubicación dista de ser la óptima. También es preciso comentar que el Título Primero, Capítulo Primero de la Constitución, que contiene la declaración de derechos humanos que se conoce como “parte dogmática”, incluye numerosas disposiciones de tipo “orgánico”, correspondientes tradicionalmente a la segunda parte de la Constitución, pues en ella se reglamenta lo relativo, entre otros, a los siguientes organismos: el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; el Instituto Nacional de Estadística y Geografía; el Banco de México; la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Aunque algunos de estos organismos se conciben como “garantes” o protectores de algunos derechos humanos, una mejor técnica constitucional tendría que ubicarlos en otros apartados constitucionales.

6. *Errores en la actualización del texto*

Los cambios al texto constitucional en ocasiones no han tenido siempre el cuidado de actualizar de manera transversal todas las disposiciones relevantes. Así, por ejemplo, todavía podemos encontrar en el texto vigente la expresión “Jefe del Distrito Federal” (artículos 73, fracción VIII, 76 fracción IX), cuando la correcto es “Jefe de Gobierno del Distrito Federal”, y “Asamblea de Representantes del Distrito Federal” (artículos 73, fracción VIII y 105, fracción II, inciso e), que actualmente se denomina “Asamblea Legislativa del Distrito Federal”. En este caso no se trata de errores con consecuencias de peso, pero son indicadores del descuido en el proceso de reforma constitucional.

7. *Artículos reglamentarios*

Quizá el problema más evidente del texto constitucional sea el incremento constante en su extensión, como se ha documentado en el apartado anterior, alcanzando dimensiones de disposiciones propiamente reglamentarias. En este sentido podemos mencionar como especialmente notorios, pero no únicos, los siguientes artículos: 2º (derechos de los pueblos indígenas), 3º (educación), 16 (garantías de legalidad), 20 (proceso penal), 27 (dominio de la Nación sobre los recursos naturales y propiedad agraria), 28 (banca central, sectores estratégicos de la economía, competencia económica y telecomunicaciones), 41 (partidos políticos, instituciones y procesos electorales), 79 (fiscalización superior de la Federación), 99 (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), 105 (controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad), 107 (juicio de amparo), 115 (municipios), 116 (organización de los Estados), 122 (régimen constitucional del Distrito Federal) y 123 (derechos de los trabajadores).

Estos últimos artículos parecen tener en común que el desarrollo de verdaderos *programas de gobierno* y el diseño de auténticas *políticas públicas*, más que meramente establecer los lineamientos constitucionales esenciales que hacen posibles a unos y otras, por lo que no es sorprendente que, al cambiar o ampliarse las prioridades políticas, se vuelva necesaria la reforma constitucional. Las políticas públicas son mucho más dinámicas

y variables que el texto constitucional, por lo que no resulta conveniente fijarlas en éste. Otros artículos comprenden numerosas disposiciones que corresponden propiamente a la legislación secundaria. El artículo 20 constitucional, relativo a las garantías del proceso penal, se ha convertido en un verdadero Código de Procedimientos Penales, en lugar de mencionar y definir solamente los derechos de las personas acusadas o víctimas de un delito, así como los principios más importantes de la materia.

Estos ejemplos de defectos del texto constitucional, y muchos otros que podrían citarse, pueden corregirse a través de los criterios y la metodología que se presenta en el siguiente apartado.

IV. Hacia la reordenación y consolidación del texto constitucional: criterios y metodología

En este apartado se desarrolla, de modo necesariamente incompleto y esquemático, una propuesta concreta para reordenar, primero, y consolidar, después, el texto vigente de la Constitución de 1917. ¿Cuáles serían los lineamientos esenciales de tal trabajo de revisión del texto constitucional? A continuación se explican los criterios y pasos esenciales, los cuales ya se encuentran plasmados en el texto reordenado y consolidado de la Constitución, así como en el Anteproyecto de Ley de Desarrollo Constitucional que acompañan a este estudio introductorio.

1. La misma Constitución de 1917

Resulta de la máxima importancia señalar, desde el inicio, que el texto que resulte del ejercicio de reordenación y consolidación que se propone será la *misma Constitución vigente*, pues no se alteran las decisiones políticas y jurídicas que contiene, aunque puedan considerarse inconvenientes o erróneas, ni se introducen cambios que podrían resultar necesarios o favorables, sino que solamente *se revisa y optimiza* el texto vigente del

momento.¹² Las propuestas e iniciativas de nuevas reformas constitucionales pertenecen al debate público y legislativo, con su propia dinámica, por lo que de ningún modo se pretende generar un texto constitucional “ideal”. Las únicas adiciones significativas que se propone realizar al texto consisten en un breve Preámbulo que, a la manera de los textos constitucionales de otras naciones, resuma muy brevemente el ideario que motiva al Poder Constituyente mexicano, y la incorporación de un párrafo al nuevo artículo 71, para hacer posible la expedición de “leyes de desarrollo constitucional”, según se explica en el siguiente apartado.

Adicionalmente, se propone respetar, como lo han hecho hasta ahora todos los decretos de reforma constitucional, el *número total de artículos del texto* (136), sin agregar ni disminuirlos, bajo la convicción de que es posible redistribuir todas las materias reguladas, de manera más equilibrada, en el articulado existente. Más aún, resulta conveniente respetar la ubicación actual de los artículos emblemáticos de la Constitución, aunque pudiera no ser la óptima desde el punto de vista técnico. Como tales se considera a los siguientes artículos: 1º (ámbito protector de la Constitución y derechos humanos), 3º (educación), 14 y 16 (garantías de legalidad), 20 (garantías en el proceso penal), 27 (dominio directo de la Nación y propiedad agraria), 103 y 107 (reglamentación del juicio de amparo), 115 (autonomía municipal), 123 (derechos de los trabajadores) y 130 (separación entre el Estado y las asociaciones religiosas). Los demás artículos pueden ser objeto de reubicación, aunque en el ejercicio que ya se realizó, y que se entrega junto con este estudio, los cambios de ubicación de los artículos son relativamente menores, respetándose la posición actual de la gran mayoría de ellos.

2. *Reordenación*

La reordenación implica reubicar las disposiciones constitucionales en el artículo, apartado, fracción o párrafo que resulte más conveniente desde un punto de vista sistemático y técnico, sin alterar su redacción, salvo para corregir errores evidentes.

¹² Por supuesto, la reordenación y el cambio de contexto de algunas disposiciones podría traducirse en nuevas interpretaciones de tipo sistemático, pero se trata solamente de una posibilidad que resulta difícil evaluar en este momento.

Para este fin, se hizo un cuadro comparativo en cuatro columnas (que no se agrega al presente estudio). En la primera columna se vació el texto constitucional vigente y se numeró de manera progresiva todos los párrafos, incluyendo fracciones e incisos. En un segundo paso, se reubicó, en una segunda columna, los párrafos que se consideró lo ameritaban (por ejemplo, se sacaron las disposiciones “orgánicas” del Título Primero, Capítulo Primero), dejando inalterada la numeración, para que el lector pueda saber en todo momento de dónde provienen los párrafos reubicados y evaluar así la oportunidad del cambio. Este ejercicio ofrece un texto todavía no articulado ni depurado, pero que ya muestra claramente las ventajas de los cambios propuestos.

3. *Consolidación*

En la tercera columna se despliega el texto depurado y consolidado. Este texto sufre diversos cambios: se mejora la puntuación y la redacción; en algunos casos se sintetiza el contenido, suprimiéndose redundancias e inconsistencias; se articula la redacción de los párrafos reordenados; se mejora la presentación sistemática, en apartados, fracciones e incisos; y, finalmente, se traslada el contenido de las partes que se han considerado “reglamentarias” a la Ley de Desarrollo Constitucional que se explica más adelante. Para tal efecto se observó los siguientes criterios, entre otros:

- Mantener siempre en el texto constitucional el enunciado de los derechos de las personas, así como sus restricciones y excepciones.
- Mantener el modo de elección o nombramiento, así como las atribuciones, de los titulares de los tres Poderes de la Unión, reenviando a la Ley solamente las cuestiones de procedimiento (por ejemplo, fórmula de asignación de diputados de representación proporcional).
- En cuanto a los llamados “organismos constitucionales autónomos”, se propone una regulación que establezca al respectivo organismo por su nombre, así como su objeto, pero dejando al Congreso de la Unión la regulación de la composición, nombramiento, sustitución, incompatibilidades y

responsabilidades de sus integrantes (que han sido y podrán seguir siendo, además, una materia muy variable).

- Se reenvían a la Ley de Desarrollo Constitucional las disposiciones que explican o especifican los principios constitucionales (por ejemplo, las derivadas de los principios del nuevo proceso penal acusatorio), las que formulan políticas públicas en sentido estricto (como las relativas a los pueblos indígenas), o las que establecen procedimientos o excepciones detallados, con variables susceptibles de constante modificación, como plazos, porcentajes, fechas, etcétera (por ejemplo, en materia de extinción de dominio), pero manteniendo siempre un fundamento constitucional a partir del cual pueda darse una nueva reglamentación legislativa en estas materias.

4. *Explicación*

En la cuarta columna de los cuadros comparativos se da una explicación detallada de los cambios de ubicación y redacción propuestos; se presenta el texto suprimido o que se propone reenviar a la Ley de Desarrollo Constitucional.

El último paso consiste en vaciar el contenido de la tercera como texto reordenado y consolidado, y agrupar en el Anteproyecto de Ley de Desarrollo Constitucional el texto constitucional reenviado para tal propósito.

V. Propuesta de Ley de Desarrollo Constitucional

Para que la propuesta de reordenación y consolidación del texto constitucional vigente sea viable y permita una nueva dinámica de la reforma constitucional, caracterizada por un cuidado técnico más elevado y mayor estabilidad, se propone, como medida concomitante y necesaria, la aprobación de una *Ley de Desarrollo Constitucional*.

No se trata de una propuesta nueva. Conviene recordar que en 1847, en su célebre voto particular que se convertiría esencialmente en el Acta de Reformas a la Constitución Federal de 1824, Mariano Otero propuso la creación de “leyes constitucionales” que

reglamentarían lo relativo a los derechos del hombre y el ciudadano, las elecciones, la libertad de imprenta y la Guardia Nacional, entre otras materias, leyes que no podían “alterarse ni derogarse sino mediando un espacio de seis meses entre la presentación del dictamen y su discusión” (artículo 20 del Voto y 27 del Acta de Reformas). En años más recientes, Héctor Fix-Zamudio y otros autores han insistido también en la importancia de introducir en nuestro ordenamiento las “leyes orgánicas” (como se denominan, por ejemplo, en España) o las “leyes constitucionales”, como leyes de desarrollo de los preceptos constitucionales, a fin de modificar las tendencias reglamentarias actuales en el proceso de enmienda al texto constitucional.¹³ Las llamadas “leyes orgánicas constitucionales”, “leyes constitucionales” o de “leyes desarrollo constitucional”, son leyes que requieren un quórum especial de votación que se encuentra entre el necesario para aprobar las leyes ordinarias y el requerido para una reforma constitucional. Se trata entonces de leyes que son, en principio, más rígidas que las leyes ordinarias, pero menos que el texto constitucional, pues la reforma de éste exige, en nuestro ordenamiento, la participación de las entidades federativas y la aprobación de una mayoría de ellas.

La propuesta aquí desarrollada requiere todavía determinar algunos aspectos secundarios, pero se encuentra ya definida en sus elementos esenciales, que se explican a continuación:

Si bien en otros ordenamientos existe una multiplicidad de leyes con estas características y es generalmente la Constitución la que define la materia o materias que se regularán a través de ellas, en esta propuesta se recomienda aprobar *una sola ley* con la denominación de *Ley de Desarrollo Constitucional*. Desde el punto de vista terminológico es preferible esta denominación a las alternativas de “leyes orgánicas”, que tiene una connotación precisa en nuestro derecho para referirse a las leyes que regulan la organización y funcionamiento de los poderes y otros organismos públicos, y a la de “leyes constitucionales”, que posee, en cambio, la desventaja de que no existe como categoría en

¹³ Fix-Zamudio, Héctor, “Hacia una nueva constitucionalidad. Necesidad de perfeccionar la reforma constitucional en el derecho mexicano. Las leyes orgánicas”, en *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, 1999, pp. 191-228. Un estudio más amplio y acabado es el de Sepúlveda, Ricardo, *Las leyes orgánicas constitucionales*, México, UNAM-Porrúa, 2006, con prólogo de Héctor Fix-Zamudio. Una propuesta similar a la que aquí se desarrolla, con un texto constitucional reducido y acompañado de una o dos leyes constitucionales, es el de Pinto Muñoz, Jacinto Héctor, *Prolegómenos a la teoría y la reforma constitucional*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 2010, pp. 267 y siguientes, aunque el autor considera que este ejercicio debe aprovecharse para perfeccionarse el ordenamiento constitucional.

el derecho mexicano, por lo que más bien se opone a la de “leyes inconstitucionales”. Se recomienda que sea una sola ley porque, aun cuando la propuesta se refiere, en plural, a “leyes de desarrollo constitucional”, resulta conveniente no multiplicar estos ordenamientos y sí identificar, en lo posible, uno solo que agrupe aquellas disposiciones que de manera más estrecha se vinculan con la materia constitucional, por constituir desprendimientos directos de la misma.

La propuesta conlleva entonces una modificación a lo que es actualmente el artículo 71 constitucional, relativo a la presentación de iniciativas al Congreso de la Unión, en los siguientes términos:

El Congreso podrá expedir leyes para desarrollar el contenido de las normas constitucionales. Estas leyes podrán ser iniciadas en cualquiera de las Cámaras y para su aprobación se requerirá el voto favorable de dos tercios de los miembros presentes en cada Cámara. El Presidente de la República no podrá formular observaciones con relación a estas leyes de desarrollo constitucional. Antes de su publicación, el Presidente del Congreso consultará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación acerca de la constitucionalidad de la ley correspondiente. La Suprema Corte deberá pronunciarse en un plazo de treinta días naturales.

Como puede advertirse, se trata de una o varias leyes que se aprueban por una votación especial, con una mayoría superior a la requerida para las leyes ordinarias, pero inferior a los requisitos de la reforma constitucional. Adicionalmente se exige una consulta previa de constitucionalidad a cargo de la Suprema Corte de Justicia, por tratarse, como ya se dijo, del desarrollo de las disposiciones constitucionales, pero también de un medio para dar certidumbre constitucional a los acuerdos de las fuerzas políticas.

La aprobación inicial de la Ley de Desarrollo Constitucional deberá darse simultáneamente con la del texto constitucional reordenado y consolidado, mediante las votaciones y el procedimiento que señala el artículo 135 de la Constitución. En sucesivas reformas por el Congreso de la Unión se requerirá sólo la aprobación por las dos terceras partes de los miembros presentes de sus cámaras, así como la opinión conforme de la Suprema Corte de Justicia; por razones evidentes, no podrá interponerse contra estas leyes el veto del Presidente de la República. También se establecerá, en el párrafo precedente al arriba propuesto, que las leyes de desarrollo constitucional no podrán ser objeto de

iniciativa preferente, por tratarse de normas que forman parte del bloque constitucional, junto con la propia Constitución.

En cuanto a su contenido, se ha señalado que estará conformado por todas aquellas disposiciones que, como resultado del ejercicio de reordenación y consolidación a que se refiere el apartado anterior, se considere que no es indispensable su conservación en el texto de la Constitución. Todavía se requiere definir los detalles técnicos específicos de su incorporación a la Ley, pero desde ahora resulta evidente que las distintas partes que la conformen deben poder modificarse de manera independiente entre sí, según la materia de que se trate, a fin de que no ocurra nuevamente con ella el proceso de desorden y falta de sistema que ha caracterizado hasta hoy la reforma de la Constitución.

Cuadro comparativo

Extensión del texto constitucional vigente y texto reordenado y consolidado (al 10 de julio de 2015)

Título	Artículos	Vigente	Reordenado/ Consolidado	Diferencia	
					%
Primero	1-38	21 682	16 063	-5 619	-25.9
Segundo	39-48	4 570	3 145	-1 425	-31.2
Tercero	49-107	22 586	18 466	-4 120	-18.2
Cuarto	108-114	2 838	2 195	- 643	- 22.6
Quinto	115-122	8 786	4 128	-4 658	-53.0
Sexto	123	3 685	3 315	- 370	-10.0
Séptimo	124-134	1 841	1 419	- 422	-22.9
Octavo	135	92	92	--	--
Noveno	136	85	85	--	--
Total		66 165	48 910	17 255	-26.1

NOTA: Valores de palabras en los artículos.