

CAMBIO CONSTITUCIONAL EN MÉXICO: ¿QUÉ SABEMOS Y A DÓNDE VAMOS?

Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012, de María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), México: Taurus, 2014, 367 pp.

Juan Luis Hernández Macías*

Estamos asistiendo, tanto juristas como politólogos, a lo que puede ser el inicio de una línea de investigación que aparentemente vamos a compartir: el cambio constitucional. Suena paradójico pero pienso que no es tan aventurado afirmarlo. Se podría objetar que el cambio constitucional siempre ha sido uno de los paradigmas predilectos de los teóricos de la constitución quienes han desarrollado toda una doctrina alrededor de conceptos tales como poder constituyente, poder constituido, poder reformador, rigidez constitucional, revisión constitucional, legislador ordinario, etcétera. Y tendrían razón también en decir que fue un tema del que mayor y abrumadoramente juristas se han ocupado. Pero de lo que poco se han ocupado los teóricos de la constitución ha sido de estudiar las causas del cambio constitucional, lo que se ha hecho por el contrario es analizar las consecuencias del mismo.

Gabriel L. Negretto (2012) explica que existen tres formas de cambio constitucional: el reemplazo, la reforma y la interpretación constitucional. La primera —el reemplazo— ha sido la opción por la que muchos, incluso la mayoría de los países en latinoamérica se han decantado, por lo que de 1978 a 2009 todos, excepto por Costa Rica, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay, han sancionado una nueva constitución. Perú y Ecuador incluso más de una (Negretto, 2012: 752-753). Una segunda opción —la reforma— es la opción que el reformador constitucional mexicano ha preferido, es incluso un lugar común afirmar que en México se ha reformado *demasiado* la Constitución de 1917. Ahora bien, si también hemos presenciado el cambio constitucional por medio de la tercera opción, es decir, la interpretación que hacen los jueces y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sería esta una afirmación muy discutible que tiene

* Universidad de Guanajuato. Agradezco a Fernando Barrientos, Francisca Pou y Sebastián Arcos las ideas y discusiones que enriquecieron con argumentos esta reseña. Por supuesto asumo toda responsabilidad por los errores que pude haber cometido. Correo electrónico: jlhernandezmacias@gmail.com

Fecha de recepción: 09 de junio de 2014
Fecha de aceptación: 15 de julio de 2014

que ver mayormente con la *dispersión* o *indeterminación* de las decisiones de la SCJN vistas en conjunto, o como Francisca Pou Giménez afirma (2013), con la ausencia de una voz clara, unívoca y congruente de la Corte.

María Amparo Casar e Ignacio Marván son conscientes de este fenómeno de cambio en México y se han propuesto estudiarlo en *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*. Si bien afirman que la hipótesis central de la obra es probar —con base en una vasta cartera de datos e indagación en gacetas parlamentarias y dictámenes de reforma— que con la llegada de los gobiernos divididos en México, a partir de 1997, no hemos tenido una *parálisis legislativa* como consecuencia de la falta de consensos entre los partidos políticos, es igualmente claro que por el contenido de los textos que conforman la obra se busca explicar no las *causas* del cambio constitucional a través de la reforma, tampoco las *consecuencias* del mismo porque no estamos en la circunstancia temporal para medirlas aun, sino el *contenido* de estas caudalosas reformas.

Casar y Marván llegan a resultados bastante sugestivos: *i)* De 1917 a 2012 la constitución mexicana se ha reformado mediante 206 decretos. De éstos, 69 ocurrieron en el periodo de 1997 a 2012, es decir, en gobiernos divididos, y de estos 69 el 83% fueron aprobados por la coalición PRI-PAN-PRD; *ii)* Es apresurado juzgar *prima facie* que es conveniente que las reformas tengan el mayor consenso partidario posible, y también lo es decir que cuanto más apoyo tenga una reforma tanto más legitimidad tendrá; *iii)* El PRI ha participado en todas las coaliciones ganadoras formadas para reformar la constitución. La coalición PRI-PAN es la segunda más frecuente entre las coaliciones ganadoras, por lo que los autores aseveran que en este momento el PRI —autodefinido como un partido de centro-izquierda— tiene mayor cercanía ideológica con el PAN, que es un partido de derecha; *iv)* Los partidos pequeños no han sido determinantes para rechazar o aprobar una reforma constitucional; *v)* Estos patrones se repiten indistintamente si la iniciativa de reforma viene de legisladores o del Presidente de la República, lo que refuta la hipótesis de que la oposición ha bloqueado la iniciativa presidencial sistemáticamente; *vi)* La mayoría de las reformas constitucionales, lejos de aprobarse por el mínimo requerido para el Congreso de la Unión, que son dos tercios, se han aprobado acercándose más a la unanimidad de los presentes.

De esta forma los coordinadores prueban que, en efecto, la creciente pluralidad política en el país lejos de paralizar y vetar la actividad del Congreso ha redundado justamente en lo contrario: la reforma constitucional en cantidades no vistas durante el gobierno no dividido. Establecido esto, se proponen estudiar el porqué de las temáticas que se han incluido en estas reformas, para lo cual se ensayan algunas respuestas como las tendencias internacionales en materias como derechos fundamentales y transparencia y rendición de cuentas, las demandas de los partidos de izquierda para clarificar las reglas electorales y eliminar la inequidad en la contienda, la negociación permanente y bastante precaria respecto al federalismo mexicano y, en cierta forma, la enorme y desconcertante fe que tienen los partidos políticos en el poder de la reforma constitucional para resolver problemas. Por otra parte, la constitucionalización de tantos derechos fundamentales, visto paralelamente con el titubeo de los legisladores para establecer

garantías jurisdiccionales para su pleno goce, nos hace pensar que todavía hay fuertes resabios de la tensión entre democracia y constitucionalismo que han llevado a los partidos políticos a blindar ciertas decisiones del *judicial review*.¹

LO QUE APORTA A LA DISCUSIÓN

¿Qué comunidad debería apropiarse la discusión de esta obra? Casar y Marván han invitado a participar a voces experimentadas y autorizadas en los temas sobre los que cada cual diserta. Al final nos encontramos con una mezcla de textos escritos por juristas y politólogos. Ahora bien, es fácil identificar que la obra tiene dos grandes bloques aunque no esté explícita esta división. Hay una primera parte que se limita al texto de Casar y Marván en el que esbozan los alcances de la investigación, recapitulan el marco teórico anglosajón, europeo y mexicano de la teoría de la constitución y del cambio constitucional y finalmente muestran los resultados de su investigación cuantitativa, para lo cual ofrecen una serie de gráficas y aseveraciones puntuales, las cuales en mayor o menor medida he enumerado arriba. Si el futuro lector de la obra es adepto a cuantificar y a medir variables encontrará en este texto una buena base de datos con la que es posible estudiar la actividad del Congreso mexicano en el periodo ya mencionado.

El segundo bloque lo pasarían a conformar los siete capítulos restantes, los cuales tienen como propósito hacer un recuento exhaustivo de las reformas constitucionales en materia de (1) derechos fundamentales, (2) impartición y procuración de justicia, (3) sistema electoral y de partidos, (4) equilibrio de poderes, (5) federalismo y (6) transparencia y rendición de cuentas. El producto de la investigación cuantitativa de los coordinadores pasa a ser motivo de que existan dos capítulos dedicados a las reformas en materia de derechos fundamentales, ya que han encontrado que la simpatía que tienen los tres grandes partidos con esta materia es alta, quizás porque sea políticamente correcta o simplemente por el hecho de que la negociación política de la reforma constitucional no es muy diferente a la negociación ordinaria, lo que convierte a la primera en una moneda más de cabildeo o intercambio de favores políticos.

Las hipótesis que pretenden explicar las tendencias de la reforma constitucional vienen a la baja en este segundo bloque, el cual se convierte en un panorama general del contenido de las reformas, lo cual nos lleva a confirmar que el alcance de esta obra es de tipo descriptivo y no explicativo. El lector también se dará cuenta que no es este el espacio pensado para teorizar —como ya se ha dicho— las causas ni las consecuencias de la reforma constitucional.

Es necesario decir que esta no es una obra conclusiva sino que pretende marcar un punto de partida. Si comparamos por ejemplo, el ejercicio que hace G.L. Negretto

¹ Por ejemplo en 2008 cuando con la reforma al sistema de justicia penal se incorpora la figura del arraigo domiciliario. La SCJN había considerado en 1999 que esta figura era violatoria de la libertad personal cuando ésta se encontraba a nivel legal en el Código Federal de Procedimientos Penales, ante lo cual el Poder Revisor de la Constitución la eleva a rango constitucional consciente de que la doctrina dominante entre los ministros es la del *self-restraint* ante el control de la reforma constitucional.

(2013) con los casos de Argentina, Colombia y Ecuador con este de Casar y Marván nos daremos cuenta de las diferentes formas en que cada investigación se aproxima a sus objetos de estudio. Negretto ve la reforma constitucional como variable dependiente de la relación ejecutivo-legislativo en el contexto de un sistema presidencial, donde el partido con mayor número de curules en el Congreso es justamente el partido del Presidente, esta relación se acentúa, o debería acentuarse en el poder de establecer reglas electorales que le propicien ventaja, lo que en el caso mexicano sería el PRI. Por tanto, la investigación que debe dar continuidad al proyecto aquí en reseña debe ser una que pretenda explicar la dinámica del cambio constitucional con alcances explicativos una vez que se han recopilado los datos que aquí se presentaron. No parece desmesurado esperar que vengan este tipo de disquisiciones en una línea de investigación que parece que llega con tanta magnitud.²

Esta segunda sección padece de una clara falta de unidad, misma que se materializa en los altibajos que el lector advertirá en textos sumamente descriptivos en contraste con otros bastante bien planteados y problematizados. Sirva de ejemplo para los primeros los textos de Carbonell y Córdova. Si un especialista en derechos fundamentales y reforma política y electoral, respectivamente, analizara lo que aquí se ha escrito es realmente poco sobre lo que no estará al corriente. Estos autores dejan claro que están escribiendo sobre temas que conocen bien y a profundidad, pero queda la pregunta de cómo estos textos aportan a la hipótesis central del libro, ¿qué tiene que ver la reforma constitucional en derechos fundamentales y en reforma política electoral con la dinámica de los gobiernos divididos? ¿Identifican ellos algún patrón que nos permita a la postre predecir el comportamiento de sus objetos de estudio? Estas preguntas quedan soslayadas al llevar sus textos al extremo del corte descriptivo, en algunos pasajes los autores sí que toman partido con ojo crítico y analítico sobre algunas polémicas propias de sus particulares especialidades, pero esta perspectiva crítica no se deja ver para los fines de la obra a la que pretenden servir.

Especialmente en el recuento y discusión de la reforma constitucional en materia de sistema electoral y de partidos me parece que se perdió una buena oportunidad de profundización. El autor —Lorenzo Córdova— ofrece pasajes en los que narra las iniciativas y reformas concluidas desde 1996, explica en qué consistieron, quiénes la propusieron, el apoyo partidista que lograron y el resultado final de la reforma. Córdova es, desde mi perspectiva, quien más se ha tomado en serio el carácter descriptivo que esta obra pretendió, prueba de ello es que su texto cita apenas cinco fuentes bibliográficas, las cuales aparecen en el cuerpo del texto como referencias complementarias al pie de página, es decir, no son la base de discusión alguna por parte del autor. No caeré desde luego en la idea inocente que implica afirmar que tanto más fuentes se citen cuanto más rico y completo será un estudio, y tampoco llegaré a decir que las ideas que plantea

2 Otro aspecto que será necesario considerar es el que prueba Negretto con respecto a la relación directamente proporcional que existe entre el nivel de detalle del texto constitucional y si el proceso se ha tornado más o menos rígido en cuanto a la fragmentación del sistema de partidos (2012: 750).

Córdova sin necesidad de citarlas llegan a ser sosas, lo que sí me parece afirmable es que muchos de sus planteamientos no logran entonarse con la pregunta de cómo se comporta la reforma electoral en gobiernos divididos.

La otra cara es la que ofrecen textos como los de Pou y Magar, quienes a pesar de elaborar trabajos abiertamente descriptivos, revelan resultados por demás interesantes, ensayan respuestas y además invitan a nuevas preguntas de investigación. Pou, por ejemplo, se plantea si la tendencia mexicana sigue el *patrón latinoamericano típico*, caracterizado por la creación de cortes o salas constitucionales, refuerzo generalizado de las facultades del poder judicial y en suma el diseño de constituciones normativas acompañadas de una fuerte carga de carácter antimayoritario de la justicia constitucional. Desde su perspectiva habría que pensar si en México, por la vía de la reforma constitucional, hemos llegado al mismo lugar al que la mayoría de los países latinoamericanos han llegado al haber optado —como ya he señalado— por vía del reemplazo. Más aun, la autora polemiza el tema de la excesiva reglamentación en la reforma constitucional, lo cual sobreviene en la dificultad de construir esquemas coherentes de interpretación y acordes con el texto constitucional. Una última reflexión es la que apunta respecto a los bajos costos con los que los legisladores compran legitimidad bajo el argumento de *hacer algo* y no cargar con la responsabilidad de materializar las reformas al carecer de medios de rendición de cuentas con mecanismos tales como la reelección legislativa.³

Magar por su parte esboza un interesante panorama de *check and balances* a partir del diseño constitucional derivado de las últimas reformas. Su visión es la que pienso les faltó a otros de los autores, ya que él comienza su disertación explicando que en aras de estudiar las tendencias de cambio constitucional no es suficiente hacer el recuento de lo que se reformó sino también lo que se está dejando al margen. Su estudio no tiene desperdicio, una prueba de sus virtudes es que a pesar de ser el más repetitivo de todos, es decir, aun cuando aborda temas ya planteados por el resto de los autores, Magar los retoma para analizarlos e identificar a qué ente del Estado mexicano favorece u otorga poder de decisión la reforma. Así, Magar pasa de afirmar que la reelección de legisladores —como quedó— termina por beneficiar a los líderes partidistas; a concluir que la suspensión de garantías del artículo 29 constitucional refuerza las facultades de revisión de la SCJN de la misma forma que la Consulta Popular lo hace al darle veto por sobre la petición de las cámaras del Congreso de la Unión, Presidente de la República e inclusive por sobre el 2% de la lista nominal de electores. En suma, aquí se comprueba la importancia de una de las principales tesis de la naciente doctrina del cambio constitucional:

³ El tema de la reelección legislativa es materia del estudio de Lorenzo Córdova, quien se limita a decir qué partidos impulsaban la iniciativa del presidente Calderón y cuáles la rechazaban. El dictamen de reforma política que termina por incluir la reelección legislativa en diciembre de 2013 quedó fuera del ámbito temporal que los coordinadores pensaron para esta obra, sin embargo —como ya es discutido por muchos— la reelección no terminó por restar poder a los líderes partidistas al incluir un gran candado que exige que el legislador sea postulado por el mismo partido o por la misma coalición para competir nuevamente por el cargo.

ignorar la línea jurisprudencial de la SCJN en materia de distribución de competencias —por más dispersa que parezca— puede llevarnos a conclusiones incompletas.

Mucha atención requiere el balance que Magar ofrece, pues llama nuestra atención a revisar las facultades de control que se están encomendando en la SCJN y en general en los jueces constitucionales. Se reafirman por una parte las ideas que advertían que los jueces iban a jugar un papel importantísimo en las transiciones latinoamericanas de dictaduras a democracias, aunque por otra parte nos obliga a reflexionar si la tendencia a decantarnos por la constitución de detalle —empleada usualmente para limitar la creatividad y discreción de los jueces— es compatible con esta otra tendencia a delegarles tantas facultades de revisión.

LO QUE VIENE

Desde la comunidad mexicana de juristas hemos estado acostumbrados a encontrar investigaciones dedicadas exclusivamente a detallar o predecir los efectos en la vida política y constitucional cotidiana de determinada reforma o adición constitucional, o bien, a ofrecer posibles interpretaciones que podrán utilizar los operadores jurídicos, especialmente los jueces constitucionales,⁴ un ejemplo plenamente identificable es el amplio abanico de obras que en el México del siglo xx desarrollaron afamados juristas en torno al ambiguo concepto de *decisiones políticas fundamentales* que —ellos dicen— la Constitución mexicana prescribe. No obstante es innegable el peso que tuvieron obras como las de Burgoa, Tena Ramírez o Carpizo en el entendimiento constitucional colectivo del gremio.

Además del inicio de una línea de investigación que promete complejas problematizaciones es esta una oportunidad para que juristas y politólogos incrementen el conocimiento acumulado en torno al cambio constitucional, a través de explicaciones de medio alcance de tipo “si...entonces...” que abonen a la forma de entender el presidencialismo mexicano acompañado de un Congreso plural y un paulatino empoderamiento del poder judicial. Como toda gran línea se van a requerir aquí investigaciones periódicas en las que se cuantifiquen y se teoricen los resultados, de lo contrario me parece que las bondades del método historiográfico no serán suficientes para explicar este fenómeno a pesar de sus virtudes que sí que las tiene (Loeza, 2005).

BIBLIOGRAFÍA CITADA

Loeza, S. 2005. “La ciencia política: el pulso del cambio mexicano”, *Revista de Ciencia Política*, Vol. 25, No. 1, pp. 192-203.

⁴ En varias famosas sentencias la Suprema Corte de los Estados Unidos se ha referido a las publicaciones de *El Federalista* como una de las interpretaciones con mayor peso de la Constitución, *i.e. McCulloch v. Maryland y Pollock v. Farmer's Loan and Trust Company*.

- Negretto, G.L. 2012. "Replacing and amending constitutions. The logic of constitutional change in Latin America", *Law & Society Review*, Vol. 46, núm. 4, pp. 749-779.
- _____. 2013. *Making constitutions. Presidents, Parties and Institutional Choice in Latin America*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Pou Giménez, F. 2013. "Constitutional change and the Supreme Court institutional architecture: decisional indeterminacy as an obstacle to legitimacy", Manuscrito en poder del autor.