

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO: DISFUNCIONALIDAD DEL MODELO DEMOCRÁTICO CONSTITUCIONAL*

Hugo Alejandro CONCHA CANTÚ**

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Funciones del proceso de reforma constitucional.* III. *Las disfuncionalidades del proceso de reforma constitucional en México.* IV. *La realidad del Estado constitucional mexicano: una constitución al servicio de la política.* V. *Conclusiones.*

I. INTRODUCCIÓN

Para la teoría constitucional contemporánea, la reforma constitucional es un delicado proceso que busca cumplir con dos objetivos principales de manera simultánea, los cuales en principio son antagónicos: dotar de flexibilidad a la norma superior del ordenamiento jurídico para poder adaptar su contenido a la cambiante realidad pero al mismo tiempo, otorgar protección a la norma para sustentar y potenciar su naturaleza diferente y suprema. Es decir, se busca cumplir con dos objetivos opuestos que se encuentran en una tensión permanente, pues mientras que uno busca encontrar la manera de cambiar la norma, tiene como objetivo el cambio, el otro, objetivo

* Este trabajo surgió de las reflexiones vertidas en el Seminario sobre Cambio y eficacia constitucional: el caso del hiper-reformismo mexicano organizado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM por la Dra. Andrea Pozas Loyo el 20 de noviembre de 2015 y se presentó en el VII Congreso Nacional de Derecho Constitucional, que se celebró del 3 al 5 de febrero de 2016 en la Facultad de Derechos de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Una versión más elaborada fue realizada para la obra *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, Tomo sobre convencionalidad, 9na edición, en prensa.

** Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y profesor de Derecho Constitucional del Instituto Tecnológico Autónomo de México.

de la estabilidad, busca protegerla contra cambios constantes que le diluyan su carácter extraordinario¹.

El procedimiento para poder cambiar, agregar, o sustituir disposiciones constitucionales acaba materializando la doble naturaleza, política y jurídica, del ordenamiento constitucional así como toda su problemática. En ese mismo sentido, el constitucionalista alemán Peter Häberle señala con precisión que las modificaciones constitucionales pueden servir para adaptar la norma a procesos que ya se han transformado en la realidad social, pero que también pueden pretender inducir tales cambios, "...Deben distinguirse pues la *modificación de adaptación* y la *modificación de creación*".²

Como quiera que sea el caso, una reforma constitucional debe de elaborarse en un contexto de oportunidad en donde los cambios realizados, sean para alcanzar la dinámica social, o bien para detonar un camino de transformaciones, logren alcanzar sus objetivos, pues es claro que una reforma constitucional que no lo logra acaba por convertirse en un proceso de desgaste y deslegitimación de la propia norma suprema. Ese problema, caracterizado por la existencia de una constitución sin eficacia, acaba por detonar toda una crisis del modelo normativo y de convivencia social.

El acelerado y amplio espectro del proceso de reforma constitucional mexicano de los últimos años, requiere de un serio y detallado análisis para poder entender el alcance de estos cambios en un doble sentido, por la importancia que tiene la temática material de los cambios en específico, como también el alcance que tienen en cuanto a principios mas generales del Estado constitucional en su conjunto, como son la eficacia o grado de observancia de la normativa constitucional, la estabilidad política o bien, la democratización del Estado, a partir de su grado de legitimidad y niveles de interacción democrática entre instituciones estatales y sociedad.

Es por estas razones que se requiere de un análisis que permite contestar preguntas de extraordinaria importancia relacionadas con la práctica constitucional, como por ejemplo si el carácter acelerado, la velocidad de un proceso de reforma constitucional tiene algún significado sobre la rigidez del proceso de reforma y por tanto si afectan su carácter supremo; si un amplio

¹ Se trata de la tensión existente en el Estado constitucional señalada por el profesor español Pedro de Vega entre el principio democrático y el principio de supremacía en su paradigmático libro *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Madrid: Editorial Tecnos S.A., 1985.p. 60.

² Ver Häberle, Peter, *El Estado constitucional*. Traducido por Héctor Fix Fierro. México, D.F.: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 140, donde alude que desde la perspectiva de la duración y la estabilidad de una comunidad se puede requerir o no la modificación constitucional, dependiendo de cada caso particular.

espectro (número) de reformas constitucionales trastorna la estabilidad jurídica y política de un Estado, consecuencias del hiper-reformismo; si el contenido específico de algunas reformas (de mayor o menor profundidad en el funcionamiento de las instituciones, creando o modificando) afecta de distinta manera el funcionamiento constitucional en su conjunto o; de que manera un uso reiterado de la reforma constitucional está relacionado con la función de interpretación constitucional por parte del tribunal constitucional, ya sea porque está interpretación es errática e insuficiente, o bien como una fórmula en manos de los actores políticos para evitar que sea este el camino que establece en última instancia la orientación de las políticas públicas del Estado y no el órgano jurisdiccional, y; finalmente un asunto muy estudiado por la doctrina, si el control jurisdiccional en manos del tribunal constitucional puede incluir la revisión de los procesos de reforma constitucional (tanto en su forma como en su contenido³). En resumidas cuentas, si las constantes y aceleradas reformas constitucionales contribuyen a fortalecer el funcionamiento de la Constitución en su doble dimensión de fuente originaria y principal de todo el ordenamiento jurídico y como el conjunto de acuerdos e instituciones políticas. Si las funciones de la Constitución, legales y políticas, se ven afectadas por un proceso de reformas acelerado e intenso⁴.

La constitución mexicana, a pesar de su extensión y tamaño, contiene tan solo una disposición relativa al procedimiento de reforma constitucional, sin que incluya ninguna mención a la naturaleza del órgano reformador (vis a vis el poder constituyente originario o la Suprema Corte de Justicia en su papel de tribunal constitucional) o algún tipo de límite, lo que ha generado que en un régimen presidencialista donde además ha predominado un partido político, por muchos años se ha abusado del procedimiento como una forma de imponer y proteger las políticas públicas que el Ejecutivo busca promover.

II. FUNCIONES DEL PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Pedro de Vega nos presenta un marco muy puntual para analizar un proceso de reforma constitucional, el cual utilizaremos para el caso mexicano contemporáneo. De acuerdo con el constitucionalista español la reforma

³ Ver diversos trabajos en concreto sobre este problema en México en Astudillo y Córdova, (coord). *Reforma y control de la Constitución: Implicaciones y límites*. México, D.F.: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011

⁴ Ver la ponencia de Francisca Pou Giménez, Hyper-reformism and constitutional inefficiencies in Mexico, presentado en el VII Congreso Nacional de Derecho Constitucional citado en nota preliminar de este ensayo, que justamente aborda esta interesante perspectiva.

constitucional cumple con tres funciones en la organización democrática contemporánea⁵:

- A. Debe ser un instrumento de adecuación entre la realidad jurídica y la realidad política (o social)
- B. Debe ser un mecanismo de articulación de la continuidad jurídica del Estado.
- C. Debe de constituirse como una institución de garantía frente al resto de los poderes constituidos.

Conforme se analicen estas funciones y sus particulares complejidades en el caso mexicano, estaremos revisando las cuestiones que la doctrina identifica como los ámbitos problemáticos en torno al proceso de reforma de una Constitución.

A. *Adecuación jurídica (con la realidad)*

La Constitución busca constituirse como la realidad política en un Estado. A través de su declaración de derechos fundamentales esbozará el alcance de las relaciones entre los habitantes de una comunidad y específicamente de la relación de estos con las instituciones estatales, en forma de prerrogativas (derechos y libertades) con límites(prohibiciones) y con garantías que aseguren su cumplimiento. A través de su parte orgánica, la Constitución establece un modelo de régimen político con la integración de tres poderes públicos. Hasta ahí un primer modelo de Constitución, considerado como clásico o liberal, que ha sido rebasado por la realidad desde hace muchos años.

Modelos posteriores con alto contenido social y de reconocimiento al juego democrático con fuerzas plurales y distintas entre sí, evolucionaron a efecto de que las constituciones contemporáneas (en su gran mayoría) además establezcan otro tipo de disposiciones tales como las relativas a protecciones específicas de grupos, sistemas electorales para llevar a cabo la interacción y competencia democrática, órganos técnicos que requieren de autonomía política para cumplir con una amplia gama de funciones al margen de intereses sociales o políticos, así como también sistemas para luchar contra la corrupción y la integridad de los servidores públicos. De esta manera, diversas constituciones como las latinoamericanas y en particular la

⁵ De Vega, *op. cit.*, p. 67 y siguientes.

mexicana, son constituciones a detalle, que establecen amplias declaraciones de derechos y múltiples instituciones y órganos para llevar a cabo las políticas públicas del Estado y cumplir con muy diversos objetivos.

Ahora bien, la Constitución como un conjunto de principios y enunciados normativos apoyados por las fuerzas sociales, se erige como un modelo que pretende encuadrar y dirigir la realidad social. Se considerará eficaz aquél modelo que logró conformar la realidad que regula y por el contrario poco eficaz aquella constitución que se encuentre alejada de la realidad.

Sin embargo, aunque tal es la pretensión teórica de toda constitución y en general de toda norma jurídica (bajo presupuesto teórico del positivismo jurídico⁶), diversas teorías y enfoques han explicado que en realidad se trata de una relación bidireccional de influencias y adaptaciones mutuas entre el derecho y la realidad⁷, pues una norma jurídica no solo establece un modelo prescriptivo a la que la realidad social se adapta. Es la propia realidad la que obligará a la norma a adaptarse a la hora de su aplicación o bien posteriormente a que el propio legislador o intérprete reformule los elementos de la norma a efecto de que esta pueda efectivamente regular una conducta social⁸.

En otras palabras, la realidad en su acelerada dinámica, va generando nuevas necesidades, expectativas y demandas que obligarán a la norma a un proceso continuo de adaptación. Esta adaptación de todas las normas, incluyendo las constitucionales, se da por dos caminos, dependiendo de las características de cada régimen y de sus instituciones y formas de operar. En aquellos sistemas jurídicos donde la norma es general y la tarea de su aplicación corresponde fundamentalmente a los órganos encargados de interpretarla, mientras que en aquellos países de tradición codificada o derecho escrito, de naturaleza altamente casuística, la reforma legislativa a la norma jurídica será el método predominante para su adaptación. Los sistemas pueden convivir pero en cada tradición y sistema jurídico uno es el mecanismo predominante.

⁶ Ver el famoso ensayo de Bobbio, Norberto, El problema del positivismo jurídico.

⁷ En general este es uno de los planteamientos principales de la llamada escuela de sociología del derecho o sociología jurídica, con una historia ya larga y diferentes perspectivas, destacando la estadounidense a cargo de la Law and Society Association, <http://www.lawandsociety.org>, o la europea por el Research Committee on Sociology of Law perteneciente a la International Sociological Association, <http://www.isa-sociology.org/rc12.htm>. Una buena introducción general de la disciplina y sus presupuestos teóricos la ofrece el profesor Vincenzo Ferrari, *Primera lección de sociología del derecho*. México, D.F.: UNAM-IIJ, 2015.

⁸ Es así como Ferrari afirma que “Entre las normas y las acciones inspiradas por aquellas existe una relación biunívoca, de condicionamiento recíproco, ya que las normas, al circular entre los actores sociales, influyen en su acción y esta, a su vez, retroalimenta continuamente al mundo normativo, modificándolo”, *ibid.*, p. 41.

En el sistema mexicano, como en muchos más, la reforma es el mecanismo fundamental para que el propio ordenamiento se adapte y mantenga su vigencia. La Constitución, como norma fundamental corre la misma suerte, pues se reforma, a final de cuentas, para sobrevivir, aunque su reforma debiera ser excepcional, trascendente para que no altere su estabilidad y certidumbre respecto a los derechos que reconoce, las instituciones que crea, y en general los principios y valores que contiene.

Sin embargo en México las cosas no parecen desenvolverse de esa forma. Por muchos años, la constitución fue modificada conforme el Presidente en turno lo deseaba⁹. Al ser la figura que controlaba políticamente a todos los órganos políticos (por la naturaleza del sistema de partido hegemónico), el Ejecutivo Federal decidía que contenidos quería que tuvieran fuerza de norma constitucional para avalar su plan de gobierno o bien para apoyar alguna medida que consideraba importante darle toda la legitimidad, fuerza y publicidad. De esta forma, aún cuando la Constitución mexicana de 1917 establece un método extraordinario para llevar a cabo una reforma constitucional en su artículo 135¹⁰, en realidad esa excepcionalidad era tan solo de forma, pues para el Presidencialismo la reforma constitucional no era un método auténticamente rígido o difícil y la alternancia política en la Presidencia de la República no han cambiado este desafortunado abuso de la reforma constitucional. Tal y como lo señala un estudio sobre el desordenado texto constitucional mexicano, del total de las 642 reformas constitucionales que se han efectuado, 200 han sido hecha en los últimos 10 años (110 durante la administración del Presidente panista Felipe Calderón y ya más de 90 durante los cuatro años del Presidente del PRI, Enrique Peña Nieto, considerando hasta julio del 2015), lo que equivale al 31.2% del total, de 1921 a 2015¹¹.

⁹ En el sugerente estudio elaborado por Diego Valadés y Héctor Fix Fierro, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado*, México, D.F.: UNAM-IIIJ, CEDIR, Senado de la República, Cámara de Diputados, 2016, se ilustra que del año de la primera reforma, 1921, a julio de 2015, se habían realizado un total de 642 reformas constitucionales en 225 decretos.

¹⁰ “Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”

¹¹ Ver Valadés y Fierro, *op.cit.* La suma de reformas durante la administración en curso del Presidente Peña ya se ha incrementado de la fecha del estudio a agosto de 2016.

Un somero análisis de las varias y aceleradas últimas reformas (más de 90 en cuatro años) cuestiona esta función constitucional, sobre que tanto se está adecuando la norma a la realidad, o es la norma, como instrumento político la que persiste en su lucha por querer transformar a la realidad y de ser así, el grado de éxito que ha tenido. Lo que es cierto, es que la naturaleza rígida de la Constitución en México ha quedado tan solo como forma, pues los acuerdos políticos entre los principales partidos políticos han permitido que lo extraordinario del proceso de reforma sea tan solo un trámite. Sin la rigidez, la norma constitucional pierde su valor único y diferenciado, y consecuentemente, eficacia.

B. *Continuidad jurídica.*

La reforma constitucional tiene también como función ser un mecanismo que articule la continuidad jurídica del Estado y de esta manera cumplir con uno de los objetivos mas importantes de todo Estado de Derecho, la seguridad o certidumbre jurídica. Esto significa que una comunidad jurídicamente organizada cambiará, se adaptará a las exigencias y necesidades sociales, pero de manera limitada, conservando su estructura y su funcionamiento básico, generando estabilidad en la propia vida comunitaria o social. Es de esta manera que la reforma constitucional es de naturaleza excepcional para lograr cambios que resultan importantes en el funcionamiento de los órganos de poder y estructura institucional, así como cambios en la manera en que se ejercen y protegen los derechos, pero sin alterar de manera fundamental ni quebrantar el orden jurídico en su integridad.

El primer cuestionamiento que surge entonces de esta segunda función, es hasta donde la frecuencia y extensión de las reformas constitucionales perjudica la estabilidad y continuidad del orden jurídico o en realidad se está transformando de raíz éste, y de ser así, de qué manera el poder reformador o revisor de la constitución está cumpliendo con su papel o está apropiándose de un papel que no le corresponde al cambiar la constitucionalidad. Es justamente ese el punto que aborda Pedro Vega cuando explica que la reforma constitucional es una función contenida en la propia constitución y por tanto a cargo de un poder constituido, llamado revisor o reformador que obtiene su legitimidad en el propio ordenamiento ya que su función de reformar es una operación esencialmente jurídica.¹²

¹² De Vega, *op.cit.*, p. 68.

La discusión respecto a la naturaleza del órgano que reforma la constitución sigue siendo un debate abierto y de importancia pues dependiendo del enfoque se entiende el alcance de la función reformadora (total o parcial). Por una parte existe una perspectiva que establece al orden constitucional como un orden jerárquicamente superior o supra-ordenado con funciones muy específicas. De ahí que su nombre es poder constituyente permanente, pues no tiene límite material o temporal para llevar a cabo las modificaciones o adiciones que considere pertinentes. Su naturaleza es la misma que tiene el Tribunal Constitucional para proteger a las normas constitucionales a través de distintos recursos o medios jurisdiccionales, diferenciándose de los órganos constituidos de los órdenes subordinados y secundarios como son el orden federal o el orden local.

La estabilidad del orden jurídico, en un modelo idealmente funcional, debería de recaer en un ejercicio prudente e inteligente de reformas constitucionales ocasionales pero oportunas, que den paso a una serie de interpretaciones por parte del tribunal constitucional, afinando el alcance de las nuevas disposiciones pero creando entre ambas operaciones un ordenamiento jurídico estable y al mismo tiempo adaptable. El problema que la realidad mexicana nuevamente nos presenta es que tanta estabilidad se puede lograr por parte de una doctrina de interpretación constitucional cuando el referente cambia de manera abrupta, rápida y poco razonada. En estas circunstancias es prácticamente imposible poder contar con una doctrina constitucional, aunque esta no sea el único impedimento para que exista.

Una segunda perspectiva es aquella que distingue la función reformadora de la función creadora de la constitución. La función reformadora fue diseñada y prevista por el órgano constituyente, y encargado a un órgano especial sí, pero finalmente constituido al igual que los otros poderes. Para este razonamiento, *“el poder de revisión, que tiene competencia para efectuar la reforma, para lo que, en ningún caso, poder tenerla es para hacer la revolución. Esto quiere decir, como demostraremos mas adelante, que la reforma está por necesidad sometida a límites; incluso cuando, disparatada y absurdamente, en la propia normativa legal, se reconoce, como sucede en nuestro ordenamiento, la posibilidad de reformas totales”*.¹³

Es ahí entonces, donde esta segunda perspectiva abre una pregunta fundamental, respecto a cuáles son o deberían ser los límites de la reforma constitucional en nuestro país y de haberlos, si estos límites han sido transgredidos por la gran cantidad y profundidad de reformas llevadas a cabo en los últimos años.

¹³ De Vega, *Ibid.*

C. *Garantía constitucional: Garantía jurídica y política.*

Además de ser el mecanismo previsto por la propia constitución para lograr cambiar y adecuarse a la realidad y dar continuidad jurídica, la reforma constitucional se erige también como el mecanismo a través del cual se logra materializar la supremacía de la norma. Gracias a que el procedimiento de reforma constitucional es extraordinario, por ser un procedimiento especial que se lleva a cabo por un órgano integrado de manera diferenciada, la Constitución se protege de ser modificada por simples modas o caprichos de los actores políticos, pues el consenso que se requiere para llevar a cabo este procedimiento reúne a mayorías calificadas tanto del orden federal como de las legislaturas locales. Este procedimiento agravado debería, en teoría, coadyuvar a la rigidez y por tanto a la estabilidad de la norma constitucional sin cerrar de manera absoluta su posibilidad de cambio. Es este procedimiento una garantía jurídica de la norma, pues una diferencia de procedimiento significa una diferencia de sustancia ya que así la norma constitucional adquiere una estabilidad mucho más clara y contundente que cualquier otra norma, dotándola así de esta característica de rigidez que la convierte en una norma superior en su forma de modificación. Serán los contenidos específicos de las normas constitucionales los que además la dotarán de una supremacía material.

La cualidad diferente y suprema de las normas constitucionales son así cuidadas en una doble vertiente jurídica. La primera, ya señalada, a través de su particular y agravado proceso de modificación. La segunda está relacionada con la existencia del sistema de control constitucional a través del Tribunal Constitucional, pues será éste el órgano que tendrá a su cargo la revisión de los contenidos de todas las normas del ordenamiento en el sentido de que no contravengan a los establecido por las normas constitucionales, pues de lo contrario las podrá declarar inválidas.

Pero un problema interesante y delicado se presenta al preguntarnos si el Tribunal Constitucional está facultado para revisar una reforma constitucional. La respuesta es solucionada fácilmente cuando el constituyente previó incluir normas que regularán justamente esta situación. Sin embargo en un buen número de constituciones esto no se presenta, tal y como acontece en el caso mexicano. La discusión sobre la naturaleza del órgano revisor vuelve a presentarse, pues si se considera que se trata de un órgano constituido, el Tribunal Constitucional debiera estar en capacidad de examinar la eventual constitucionalidad de las normas introducidas o modificadas. Pero si por el contrario, se estima que el revisor es en realidad un poder ex-

traordinario como poder constituyente permanente, no queda claro que el Tribunal Constitucional pueda controlar su labor.

La interpretación de la Suprema Corte de Justicia no ha sido clara tampoco a este respecto. Se ha tratado de un criterio “incierto y oscilante”.¹⁴ El resumen de esta situación es resumida claramente por Astudillo y Córdova.

III. LAS DISFUNCIONALIDADES DEL PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

Una revisión de la forma en que ha funcionado el proceso de reforma constitucional en México, nos presenta el siguiente panorama:

Se ha utilizado la reforma constitucional de manera intensa, lo que en gran medida pone en duda su carácter extraordinario (diferenciado y supremo) ya que el elemento “agravado” que implica este procedimiento, es decir las mayorías calificadas de voluntades de representantes políticos tanto del Congreso federal como de las legislaturas locales, ha sido superado por otros medios extra legales basados en negociaciones, acuerdos e intercambios políticos. Esto trastoca directamente las tres funciones del procedimiento constitucional:

La primera función de adecuación del texto normativo a la realidad se cumple sin duda alguna, pero para adecuar el texto a razones y justificaciones basadas en negociaciones e intercambios políticos y no necesariamente a necesidades sociales imperantes. La amplia gama de temas involucrados en las reformas llevadas a cabo en los últimos años carecieron de diagnósticos, debates nacionales que puntualizaran la importancia y las prioridades de las mismas. Por el contrario, fueron temas y prioridades impuestas por el Ejecutivo federal y secundado por los partidos políticos. Esto equivaldría a aseverar que la Constitución mexicana, a pesar de sus múltiples cambios y adiciones, no es una constitución que establezca una estructura ni un conjunto de derechos y garantías adecuados para las necesidades sociales del país.

Por lo que toca a la continuidad del ordenamiento jurídico, esta función se ha conseguido cumplir desde una perspectiva formal, ya que la validez y legalidad del procedimiento ha sido cuidada, pues las reformas han sido efectuadas siguiendo lo establecido en el procedimiento del artículo 135 constitucional con la aprobación de los poderes constituidos. Sin embargo, desde una perspectiva material de lo que significa el papel de la constitución como sistema de fuentes del todo el ordenamiento, si lo que la Constitución

¹⁴ Ver Astudillo, y Córdova, *op.cit.*, p. IX.

busca es generar un conjunto de reglas que sirvan como mandatos para la acción, es decir que auténticamente establezcan las pautas de reconocimiento del resto de las normas jurídicas y particularmente pautas para la actuación (adjudicación) de los poderes judiciales, esta situación esta lejos de lograrse pues como asevera Francisca Pou, en México los diferentes actores gastan una cantidad irracional de tiempo y esfuerzo a la operación primaria de descubrir lo que la Constitución establece. De esa manera, para ella las líneas de continuidad que deben existir entre un programa constitucional y la substancia del resto del sistema legal simplemente no existe o lo que existe es confuso e ineficaz¹⁵.

Finalmente, por lo que se refiere a analizar el procedimiento de reforma como una garantía, tanto jurídica como política, de todo el sistema constitucional, esta función ha sido seriamente alterada pues al abusarse en su uso y condicionar la posibilidad de reformas al intercambio o negociación entre fuerzas políticas, la reforma constitucional deja de ser un mecanismo de protección de la norma y por el contrario convierte a la norma constitucional en moneda de cambio, en instrumento al servicio de los intereses partidistas los que claramente no representan los intereses de toda una comunidad, sino tan solo de algunos de tipo coyuntural y de los que les conviene de manera específica en su búsqueda por el poder político. La garantía para que sistema jurídico cumpla con sus diferentes funciones se pierde pues como muy bien afirma la Doctora Pou, el sistema jurídico pierde certeza, con lo que deja de dar pautas para la acción o cumplimiento espontáneo de los ciudadanos así como también deja de dar pautas o directrices para una construcción sistemática de interpretaciones judiciales que puedan generar una doctrina constitucional¹⁶. Si esto no fuera suficientemente delicado, el uso desmedido de la reforma constitucional también afecta su naturaleza de garantía del sistema político, por tres razones. En primer lugar, la discusión de temas claramente acotados, con consenso nacional se pierde y es substituido por una ilimitada gama de temas (todos los contenidos de las 11 reformas “estructurales” del la administración el Presidente Peña Nieto, sumadas a una gran cantidad de reformas de la administración anterior) en donde prácticamente todo tema de política pública se discute, sin prioridades, sistema, método o rigor. En segundo lugar, la Constitución difícilmen-

¹⁵ Pou Francisca, *op.cit.*, nota 8 en sus conclusiones.

¹⁶ Me refiero al trabajo de Pou, Francisca, *Ibid.* así como a su intervención en el propio VII Congreso Nacional de Derecho Constitucional, nota preliminar. De la misma manera la falta de elementos para construir una doctrina constitucional es abordada por Cossío, José Ramón. *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, Fontamara, México, 2002.

te es conocida y apropiada por la ciudadanía pues es un documento largo complejo y muy cambiante. Si la ciudadanía no cuenta con este instrumento de manera cotidiana y natural, no la puede utilizar para hacer demandas claras y exigir una rendición de cuentas del desempeño del gobierno y representantes razonada y apegada a la legalidad Y. finalmente, en tercer sitio, los jueces constitucionales, los ministros de la Suprema Corte en el caso mexicano, se sobre-empoderan, pues se espera de ellos la claridad que el texto constitucional no es capaz de brindar por sí mismo¹⁷.

IV. LA REALIDAD DEL ESTADO CONSTITUCIONAL MEXICANO: UNA CONSTITUCIÓN AL SERVICIO DE LA POLÍTICA

Ahora bien, quedando establecido como la reforma constitucional genera disfuncionalidades que afectan al sistema jurídico y al sistema político, es también importante analizar lo que le sucede a la norma constitucional en su interior, como si se tratase de un ente independiente. En la medida que la teoría de la Constitución es una teoría que busca el modelo de “buena” Constitución, es importante, en palabras de Häberle, y necesario en mi opinión personal, analizar un conjunto de problemáticas a las que se enfrenta la reforma o modificación constitucional¹⁸ mexicana desde esta perspectiva.

El uso extensivo (frecuencia) e intenso (profundidad) de la reforma constitucional en México genera distorsiones a la estructura y problemas al funcionamiento propiamente de la Constitución, de diversas maneras. Para explicar esta afirmación, planteo dos ámbitos de distorsión o disfuncionalidad constitucional: El funcionamiento y eficacia del procedimiento agravado de modificación constitucional, las violaciones o distorsiones a la estructura del federalismo.

En primer lugar, la mayoría calificada que en teoría se busca a través de las representaciones políticas del poder revisor de la Constitución queda subordinado a una figura “meta constitucional”¹⁹.

Claramente las instituciones establecidas en la Constitución como son el poder revisor, la representación política y, consecuentemente, la rigidez constitucional, están siendo avasalladas por el enorme poder del Presiden-

¹⁷ Pou, *Ibid.*

¹⁸ Häberle, *op.cit.*, p.141 y siguientes.

¹⁹ Utilizando el concepto generado por Jorge Carpizo en su célebre *El presidencialismo mexicano*, ya que se refería a mecanismos políticos extra legales, la jefatura informal del partido hegemónico y su voluntad única para nombrar a su sucesor, que acababan por ser decisivos para entender el poder del Presidente mexicano.

te de la República. Para ilustrar esto, tomemos como ejemplo varias de las reformas constitucionales aprobadas en el año de 2013, como fueron la llamada reforma educativa, la reforma energética o la reforma en telecomunicaciones, las cuales no formaban parte de la agenda de los partidos de izquierda, como claramente lo explicitaron en la prensa nacional²⁰, pero el partido de izquierda, en ese entonces mayoritario en el Congreso, decidió apoyar (o en algún caso por lo menos no obstaculizar) así como también en las legislaturas locales, la aprobación de las mismas a cambio de poder obtener apoyos en otros temas.

De esta manera, la rigidez constitucional se convirtió simplemente en un trámite más largo que el habitual proceso de reforma legislativa, pero donde las bancadas de los partidos mayoritarios, PRI, PAN y PRD aprobaron en todo el país, pues eran temas ya negociados en el Pacto por México²¹.

En segundo lugar, muchas de las reformas que se aprobaron en 2013 y algunas medidas más, han afectado seriamente la organización del Estado federal. En pos de un pragmatismo político que provea dividendos inmediatos, el Ejecutivo federal acordó y negoció reformas que van en contra del modelo federal como la base organizativa establecida en el Estado mexicano desde su primera Constitución en 1824 y reafirmada en los procesos constitucionales de 1857 y de 1917 y fortalecido, si bien con múltiples distorsiones, a lo largo de nuestra vida constitucional contemporánea. La primera tendencia en contra del Estado federal, conformada por más de una decena de reformas al artículo 73, es el relativo a la creación de competencias específicas del Congreso de la Unión para que pueda crear las llamadas leyes generales. Estas leyes son en realidad leyes de alcance nacional que van mucho más allá de lo que se supone que es la facultad originaria del Congreso de la Unión para crear leyes en el ámbito federal. Las leyes generales permiten que el Congreso federal establezca en el instrumento normativo las competencias de los tres niveles u órdenes de gobierno, lo que le corresponde a los órganos federales, lo que les corresponde a los estatales y lo

²⁰ Algunos ejemplos: contra la reforma educativa <http://www.animalpolitico.com/2013/09/la-reforma-educativa-parte-en-dos-al-prd/>, contra la reforma energética <http://www.animalpolitico.com/2013/12/prd-anuncia-plan-contra-reforma-energetica/>, <https://www.google.com.mx/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=PRD+y+reforma+energetica+2013>; contra la reforma en telecomunicaciones <http://aristeguinoticias.com/2203/lomasdestacado/prd-explica-su-voto-a-favor-de-la-reforma-en-telecomunicaciones/>, por citar tan sólo algunas notas que revelan lo controversial del tema.

²¹ En ese sentido es necesario ver los compromisos gubernamentales derivados del Pacto por México que en muchos casos involucraban reformas constitucionales o legales, <http://www.redpolitica.mx/contenido/los-compromisos-del-pacto-por-mexico>.

relativo a los municipales. A partir de estas leyes puede además crearse legislación federal, local y municipal, o bien quedarse como único instrumento para uno o varios órdenes de gobierno. Lo que estas leyes están haciendo es suplantar la facultad que solo tiene originalmente el poder constituyente o en su caso el poder reformador de distribuir competencias en el texto constitucional, para dárselo al órgano legislativo federal y que sea éste el que lo decida en múltiples materias. Al no estar contempladas en la Constitución original este tipo de instrumentos, en realidad se trata de un invento que queda plasmado en la Constitución y por tanto adquiere total validez, sin que exista precepto alguno que de alguna manera establezca algún tipo de límite o control para este tipo de leyes, como pudiera ser el exigir que este tipo de legislación fuera aprobada también por alguna mayoría calificada. Si se toma en cuenta que el Ejecutivo Federal cuenta con las mayorías necesarias para aprobar legislación ordinaria, estas leyes, que distribuyen competencias entre todos los órdenes de gobierno son aprobadas como cualquier ley del ámbito federal²².

De la misma manera, la tendencia de nacionalizar leyes y ámbitos competenciales también surgió con la reforma constitucional al artículo 73 en su fracción XXI que posibilitó al Congreso de la Unión a expedir un Código Nacional de Procedimientos Penales a propósito de la reforma constitucional aprobada en junio de 2008 que estableció la transformación del sistema penal existente en uno de corte adversarial y acusatorio. Bajo el argumento defendido por especialistas de la necesidad de iniciar un proceso de unificación legislativa, y con ello establecer un mismo tipo de juicios penal para todo el país, se abrió el camino para que diversas materias legislativas abandonen el camino de competencias dual y busquen la uniformidad. El debate en realidad se debería de volver a presentar sobre la conveniencia o no del sistema federal de organización. A pesar de los argumentos que se puedan encontrar en casos específicos de falas en los ordenamientos estatales, creo que el país se ha beneficiado de poder explotar su diversidad y posibilidad de innovación legislativa.

Una buena cantidad de las últimas reformas constitucionales ha acreado la creación (o transformación en algunos casos) de órganos constitucionales autónomos. Este fenómeno haya su explicación original, nuevamente en las demandas y negociaciones con los partidos políticos que posibilitaron las reformas, pues en muchos casos los partidos de oposición

²² Ver a Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, México, D.F.: UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, quien también hace reflexiones en este sentido.

ponían como condición al gobierno y su partido, que los órganos encargados de implementar las reformas fueran autónomos de cualquier influencia del gobierno priista o mas aún, si los órganos en cuestión contaban con órganos de dirección colegiados los partidos pedía este modelo para entonces proceder a negociar la integración de estos cuerpos por cuotas. El problema radica en que la enorme lista de órganos autónomos el único elemento en común es justamente su autonomía constitucional. Cada órgano cuenta con una naturaleza y funciones distinta, algunos son reguladores, otros son operativos, otros mas tiene facultades sancionatorias; cada uno cuenta con órganos de dirección y formas de nombramiento o integración distintos, y finalmente; lo que resulta preocupante, es que al salir del ámbito de poderes constituidos en los órdenes de gobierno constitucionales, muchos no tienen mecanismos de control, fiscalización o supervisión o los que tienen son internos dejándolos en una situación de debilidad para evaluar su desempeño.

V. CONCLUSIONES

El panorama que nos arroja el análisis del proceso de reforma constitucional en México presenta conclusiones contundentes. Al analizar las motivaciones que se encuentran en el origen de las últimas reformas, constatamos la existencia de un presidencialismo reforzado que utiliza un discurso progresista y democrático, pero que en realidad establece procedimientos de enorme centralización (nacionalización) y control político, por arriba de los mecanismos constitucionales y los intereses de las mayorías, subordinando estos a las fuerzas políticas y sus intereses coyunturales a través de negociaciones e intercambios.

La reforma constitucional no detona espacios de deliberación y votación de mayorías calificadas de representantes políticos, pues el sistema político-electoral y de partidos opera con mayor contundencia sobre los representantes parlamentarios a través de la organización y disciplina partidista. Por tanto, no existen auténticos espacios de deliberación y argumentación parlamentaria sobre las razones, conveniencias, ventajas y desventajas de las modificaciones constitucionales. Todo es pactado fuera del debate público entre el ejecutivo federal y las cabezas de los principales partidos.

El resultado del exagerado uso de la reforma constitucional, o del hiperreformismo es una constitución laxa, desordenada, que no cumple con sus funciones normativas, que no provee de un marco de pautas que sean fácil y espontáneamente observadas por la ciudadanía, como tampoco pautas competenciales claras para las instituciones. En particular, los jueces, como

encargados de hacer una lectura ordenada y sistemática de la constitución, no pueden hacerlo al no haber estabilidad en la norma constitucional. De la misma manera, la Constitución no da claridad sobre sus contenidos para poder generar una cultura participativa y demandante que exija el cumplimiento de las normas y una rendición de cuentas a partir de estas. Estas carencias dejan el campo abierto a los espacios de impunidad, corrupción y crisis institucional.

Ante esta realidad, es necesario reinventar nuestro constitucionalismo, como la forma de reinventar nuestra estructura y vida social. Para ello, podemos plantear algunas ideas, con el objetivo de iniciar un debate al respecto. La primera tiene que ver con limitar la válvula de cambio constitucional, a partir del fortalecimiento de nuestro tribunal constitucional para que en el corto plazo vigile y sobretodo limite la función de reforma o modificación constitucional en tres supuestos:

- a) Cuando la reforma no cumpla con la integración de voluntades auténticamente representativas (rigidez constitucional)
- b) Cuando las reformas rompan la estructura constitucional fundamental y sus principios de república, representativa, laica, federal y democrática;
- c) Cuando la reforma vulnere derechos fundamentales.

Asimismo, en un mediano y largo plazo, deberíamos intentar ya no limitar, sino cerrar la válvula del cambio a través de la modificación del proceso de reforma, agregando límites y medios de control democrático (como el plebiscito), para devolverle su carácter rígido y por ende el valor de norma suprema.

En ese sentido también sería importante dejar fuera al Ejecutivo federal de la posibilidad de iniciar o de influir en modo alguno en el proceso de reforma constitucional. Por último, sería muy importante cambiar el tipo de contenidos que yacen en el texto constitucional a partir de una reordenación de los contenidos, o bien a través de una nueva constitucionalidad.