

INTERLUDIO 5. CONSTITUCIÓN Y TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

SERGIO LÓPEZ AYLLÓN¹

Existen muchas maneras de entender qué es y qué hace una Constitución. Pacto político, reglas del juego, norma suprema, catálogo de derechos, espacio de encuentros y visiones de futuro. Desde la perspectiva del constitucionalismo moderno,² una Constitución es un arreglo político y normativo que establece las bases sobre las cuales se ejerce el poder en un Estado. Contiene el catálogo de los derechos fundamentales, las reglas de acceso, ejercicio y división del poder, así como los procedimientos primarios de creación y modificación de las normas jurídicas. La mejor síntesis de lo que constituye una Constitución es aún el texto del artículo 16 de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y Ciudadano que proclama: “Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de poderes establecida, no tiene constitución”.

La Constitución mexicana de 1917 recién cumplió su centenario.³ Es la misma y, al mismo tiempo, es otra. Al filo de los años ha acumulado literalmente cientos de reformas que responden a muy diversas lógicas y propósitos.⁴ Esto no constituye una anomalía pues existe amplia evidencia que las constituciones se modifican continuamente en todas partes.⁵ Lo interesante es observar que 75% del total de esas reformas son posteriores a 1977 y que en los últimos catorce años se hicieron casi una tercera parte del conjunto de ellas.⁶ Más allá del número de cambios, su importancia cualitativa y su efecto acumulado generan de hecho una nueva constitución que, sin embargo, tiene serios problemas de articulación interna. La siguiente gráfica da cuenta de esta situación.

Quizá lo singular del caso es que en el texto constitucional mexicano encontramos una especie de capas geológicas que responden a las diferentes configuraciones institucionales que ha tenido el país a lo largo del último siglo, desde sus orígenes liberales que se remontan a 1857, hasta los elementos revolucionarios, los del Estado autoritario, el régimen neoliberal o su actual vocación que se postula democrática

¹ Profesor investigador del CIDE.

² Pedro Salazar, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, México, FCE -UNAM, 2006.

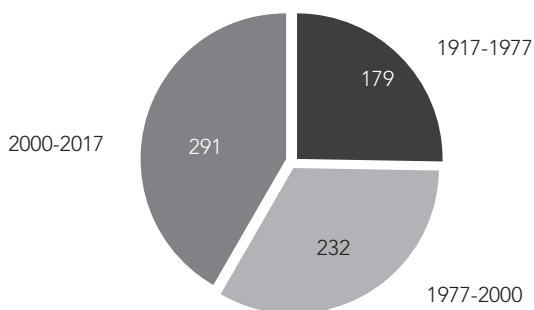
³ Catherine Andrews publicó recientemente una notable historiografía y bibliografía de las Constituciones, véase *De Cádiz a Querétaro*, México, FCE-CIDE, 2017

⁴ De acuerdo con datos de la Cámara de Diputados, para marzo de 2017 la Constitución suma 702 artículos reformados. De acuerdo con Héctor Fix Fierro y Diego Valadés, para julio de 2015 su texto es 3 veces más extenso y pasó de 22000 a 66000 palabras. Véase *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado*, México, IJ-UNAM, 2016: 5.

⁵ Véase Zachary Elkins, Tom Ginsburg y James Melton, *The endurance of national constitutions*, Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press, 2009. Para el caso de América Latina véase Gabriel L. Negretto, *La política del cambio constitucional en América Latina*, México, FCE, 2015

⁶ Sobre la dinámica de cambio Constitucional véase Héctor Fix Fierro y Sergio López Ayllón, “La modernización del sistema jurídico (1970-2010)” en *Del nacionalismo al neoliberalismo*, Elisa Servín (ed.), México, FCE, 2010.

DINÁMICA DEL CAMBIO CONSTITUCIONAL 1917-2017



FUENTE: elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados, <www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>.

y cimentada en derechos.⁷ Las reformas constitucionales han sumado significados a otros que permanecen y permiten que todos coexistan.⁸ Se revela así plenamente la complejidad de la realidad social y política que subyace como trasfondo de la Constitución.

Ahora bien, es posible identificar que el comienzo de la “transición democrática” (en 1977) y la modificación del modelo económico coinciden con un periodo donde se acumulan las reformas constitucionales que van incorporando gradualmente a la Constitución un conjunto de elementos que conforman un entramado institucional propio de un sistema democrático. Así, en poco más de tres decenios, se crearon los nuevos organismos con autonomía constitucional (CNDH, Banco de México, IFE, etc.), se modificaron las relaciones entre los poderes, se fortaleció el papel del poder judicial y se creó el tribunal constitucional. También hubo modificaciones en materia de derechos fundamentales y políticos, el sistema de justicia penal, el sistema electoral y de partidos, el federalismo y el municipio, la transparencia, la rendición de cuentas y el sistema anticorrupción. Conviene destacar que la alternancia en el poder y la pérdida de la mayoría absoluta de un partido no fue una razón para frenar el ritmo de la reforma constitucional sino que, por el contrario, aceleró y profundizó el proceso de cambio.⁹

⁷ Un estudio realizado en 2002 por María del Refugio González y José Antonio Caballero mostraba ya que en la Constitución convivían diferentes diseños institucionales que se superponían y que se anunciaba un nuevo modelo, aun de perfiles inciertos. Véase “El proceso de formación del Estado de derecho en México. Los modelos de Estado en la Constitución de 1917” en *Estado de derecho y transición jurídica*, José María Serna de la Garza y Antonio Caballero (eds.), México, UNAM-IJ, 2002: 47-93.

⁸ Véase el sobresaliente texto de Martín Díaz “La Constitución ambivalente. Notas para un análisis de sus polos de tensión” en *Ensayos sobre la propiedad*, México, IJ-UNAM, 2014: 457-482

⁹ Sobre los cambios de los años noventa véase María del Refugio González y Sergio López-Ayllón (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, IJ-UNAM, 1999. Sobre las modificaciones posteriores a 1997 véase María Amparo Casar e Ignacio Marván (eds.), *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, México, Taurus, 2014.

En los últimos cinco años una nueva oleada de reformas tuvo como resultado generar en la práctica una “nueva constitución”. Este cambio no fue el resultado de un propósito expreso ni un acuerdo político previo, sino la consecuencia del efecto acumulado de las modificaciones (viejas y nuevas) que alteraron de forma radical la manera en que debe leerse, interpretarse y aplicarse la Constitución. Veamos en una muy apretada síntesis por qué.

En 2011 se modificó el artículo 1o. para introducir una concepción radicalmente distinta de los derechos humanos a la que existía en la Constitución de 1917 y que prevaleció durante casi un siglo. Esto implicó, como se ha dicho, un nuevo paradigma constitucional de los derechos humanos.¹⁰ A esta reforma se sumó otra –procesada independientemente– que modificó las coordenadas del mecanismo más importante de protección de esos derechos que es el juicio de amparo, ampliando de manera significativa tanto su cobertura como las reglas de procedencia y el alcance de la protección.

En materia de división de poderes diversas reformas configuran un nuevo diseño en el cual a los poderes tradicionales (ejecutivo, legislativo y judicial) se sumaron diez órganos con “autonomía constitucional”¹¹ que reconfiguran el paisaje del ejercicio del poder en México y cuyas acciones van a implicar retos inéditos, tanto en la arquitectura normativa y regulatoria del país como en la conformación de sectores cruciales para el futuro (telecomunicaciones, energía, competencia económica, procuración de justicia, datos personales). También se creó un nuevo tipo de leyes con aplicación nacional que modifica la manera tradicional de entender la división de competencias entre federación y estados y genera un nuevo orden federal. Finalmente, también se alteró el sistema electoral y, entre otras novedades, se introdujo la reelección, pieza que altera las coordenadas previas respecto de las reglas para acceder y mantenerse en el poder. El Congreso ganó mucho terreno con las reformas, en detrimento del Ejecutivo y de las entidades federativas.

Durante mucho tiempo se dijo que, a diferencia de otras transiciones, particularmente en América Latina, una particularidad de la mexicana era que no había implicado un cambio de Constitución. Hoy podemos poner en cuestión esta afirmación. Ciertamente es debatible formalmente que tenemos una “nueva constitución”, pero también es que los contenidos centrales de una Constitución (derechos fundamentales, división de poderes, división del poder, federalismo, sistema electoral y mecanismos de control constitucional) han tenido cambios profundos que trastocan la manera en que tradicionalmente se habían entendido y aplicado. Así, las reglas del ejercicio del poder en México son, en muchos sentidos, nuevas.

Por otro lado, esta arquitectura constitucional es menos el resultado de un diseño compartido y más el producto de decisiones aisladas y reformas acumuladas. El resultado es una Constitución que, aunque ciertamente renovada, presenta serios problemas en su sistemática, articulación e interpretación.¹² Algunos podrán decir

¹⁰ Véase Miguel Carbonell y Pedro Salazar (eds.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM-IJ, 2011.

¹¹ Éstos son la CNDH, el INEGI, el Banco de México, el INE, la Cofece, el Ifecom, el INEE, el Coneval, el INAI y la Fiscalía General.

¹² Héctor Fix Fierro (*op. cit supra* nota 2, p. 8 y ss.) identifican siete problemas en el texto constitu-

que esto es una consecuencia necesaria, quizá inevitable, de su función política, pues la Constitución es aún capaz de contener los múltiples significados de los acuerdos políticos. Pero también es cierto que el resultado le resta legibilidad y capacidad de orientar conductas y pretensiones.

Un ejemplo de esta situación lo constituye el papel que ahora juegan los artículos transitorios, antes meras normas de acoplamiento temporal, y que ahora contiene elementos regulatorios sustantivos que no tienen un carácter temporal. En el mismo sentido hoy no es posible entender a la Constitución sin referirse a la interpretación que de ella ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que va moldeando y articulando la aplicación concreta de las normas constitucionales.

Por todo lo anterior urge un análisis distinto y más crítico de la Constitución, que se aleje de la “lectura canónica de la Constitución a partir de un manojito de textos que adquirieron estatura de clásico”¹³ para poder replantear, de manera fundada, algunos de sus supuestos e intentar construir acuerdos básicos para un horizonte común que parta de una voluntad política compartida que comprometa y obligue. Conviene preguntarnos, por ejemplo, qué derechos y qué obligaciones deben tener los mexicanos, qué mecanismos deben existir para garantizarlos, qué tipo de gobierno queremos (mantener el presidencial o transitar a uno parlamentario), qué tipo de sistema federal, qué partidos políticos, cuáles los mecanismos de pesos y contrapesos y qué instrumentos de responsabilidad y rendición de cuentas.

Quizá el reto más grande planteado por el centenario de la Constitución –que por cierto, más allá de algunas ceremonias y muchos libros, ha pasado mayormente desapercibido–, es entender qué puede significar la Constitución para las y los ciudadanos de este país cuyas fronteras, por cierto, se extienden más allá del territorio tradicional. La tercera encuesta de cultura constitucional,¹⁴ muestra una realidad que inquieta. Por un lado, confirma una tendencia que ya conocíamos: 91% de los mexicanos declara conocer poco o nada a la Constitución. Del lado de las percepciones de que 84% de la población cree que la Constitución se cumple poco o nada y 60% piensa que la Constitución que tenemos ahora “ya no responde a las necesidades del país”. Otro estudio muestra que seis de cada 10 mexicanos considera que la ley se respeta poco o nada.¹⁵ ¿Podemos razonablemente esperar que la Constitución le diga algo a los mexicanos a partir de estos datos?

La paradoja se impone. Por un lado tenemos una Constitución moderna, cimentada en un amplio catálogo de derechos, con una clara división de poderes renovada y mecanismos de garantía. Por el otro, ciudadanos que en su mayoría la desconocen, que desconfían del imperio de la ley y de sus instituciones, y para quienes

cional: presencia de disposiciones duplicadas; uso variable e inconsistente de la terminología; disparidad en el alcance y profundidad de la regulación; desorden y falta de sistema en la materia regulada en los artículos constitucionales; deficiente ubicación de las disposiciones constitucionales; errores en la actualización del texto y artículos reglamentarios.

¹³ José Ramón Cossío y Jesús Silva-Herzog Márquez, “Presentación” en *Lecturas de la Constitución. El constitucionalismo mexicano frente a la Constitución de 1917*, México, FCE, 2017: 13

¹⁴ Héctor Fix Fierro, Julia Flores y Diego Valadés, *Los mexicanos y su constitución. Tercera encuesta nacional de cultura constitucional*, México, IJ-UNAM, 2017.

¹⁵ *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México, IFE-Colmex, 2014. Esta cifra confirma lo identificado por otras encuestas similares.

los derechos son meras declaraciones sin efectos. A ello sumamos que estamos viendo un cambio de época que anuncia en entorno diferente para México y el mundo, y que ponen en entredicho muchas de las certezas que constituían los pilares fundacionales de la Constitución. Celebramos un texto cimbrado por una realidad que desafía sus promesas, y que agota muchas de sus certezas. Es quizá tiempo también de cambiar radicalmente este estado de cosas.