

## ¿NUEVA CONSTITUCIÓN PARA MÉXICO?

Francisco José PAOLI BOLIO\*

SUMARIO: I. *Opiniones divididas sobre una nueva Constitución.* II. *Situación de México a casi 100 años de 1917.* III. *Referendum constitucional, constituyente y nueva Constitución.*

### I. OPINIONES DIVIDIDAS SOBRE UNA NUEVA CONSTITUCIÓN

A punto de celebrar el centenario de la Constitución que fue puesta en vigor el 5 de febrero de 1917, miles de ciudadanos nos preguntamos si esa Ley Fundamental sigue vigente, o requiere una revisión integral que nos conduzca a una nueva. Las opiniones están divididas y me temo que son más los que opinan que la Constitución de 1917 no debe ser sustituida por otra, lo que no quiere decir que se oponen a que sea revisada integralmente. Porque se le han hecho en estos 99 años, más de seiscientas reformas<sup>1</sup>, que la han transformado sustancialmente. No pocos piensan que tantas reformas, muchas de ellas inconexas, la han deformado y planteado normas que se contradicen con otras; que actualmente tenemos una Constitución contrahecha. Hay quienes piensan que con varios de los cambios e interpretaciones de la Suprema Corte, más el papel que han jugado las leyes generales que son válidas en todo el territorio nacional, lo que tenemos virtualmente es una nueva Constitución<sup>2</sup>. Otros más consideran que aunque les parece positiva la idea hacerle una revisión y cambio integral, esto será imposible, ya

---

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>1</sup> En la ponencia que presentó en el Congreso el Dr. Héctor Fix Fierro, reportó que se le había hecho hasta principios de Febrero de 2016, 696 reformas. Además informó que una tercera parte de ellas se habían hecho en los dos últimos periodos de gobierno, es decir en 9 años.

<sup>2</sup> Esto sostuvo Sergio López Ayllón, en su ponencia.

que las distintas fuerzas políticas y factores reales de poder<sup>3</sup> no se pondrán de acuerdo. Hay también que temen que algunas reivindicaciones fundamentales, como los derechos de los trabajadores y campesinos, logradas en la Constitución del '17, podrían cancelarse en una nueva Constitución, por lo cual prefieren no tocar la vigente, aún sabiendo de todas las contradicciones que contiene y sus carencias o insuficiencias para defender los derechos humanos y los derechos políticos en nuestros días.

Hay pues, una fuerte interrogante en diversos sectores de la sociedad mexicana que dudan de la viabilidad de una reforma integral de la Constitución, aunque por distintas razones.

En este contexto contradictorio, se nos presenta el trabajo académico preparado por los doctores Diego Valadés y Héctor Fix Fierro, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Texto reordenado y consolidado*. En él se propone de manera inteligente y fundamentada, una vía para hacer esa revisión integral y sistemática, que nos conduzca a un texto en el que se eviten disposiciones que aparecen más de una vez, actualizar las referencias que se hacen algunos órganos que han cambiado de nombre, enviar a Leyes de Desarrollo Constitucional, los artículos que tienen largas disposiciones de carácter reglamentario, además de reordenar las normas reubicándolas en el artículo, apartado, fracción o párrafo que resulte más conveniente desde un punto de vista sistemático y técnico, sin alterar su redacción y finalmente consolidar el texto.

El trabajo de Diego Valadés y Héctor Fix Fierro ha sido expuesto y comentado en distintas mesas, por lo que yo haré sólo algunos comentarios al respecto:

1.1 No sé si los autores lo hicieron ante el cúmulo de dificultades y oposiciones para hacer un cambio integral de la Constitución, a través de un constituyente. A mí me parece que puede ser visto como un trabajo que abre sutilmente el camino para un constituyente. Esto sólo puede ocurrir si la situación social, económica y política, nos lleva a una crisis precipitante del sistema político.

1.2 Es a mi juicio un trabajo preparatorio serio y detallado, que considera y asume las reivindicaciones, derechos, criterios y directivas fundamentales que constituciones mexicanas anteriores han hecho, lo que me parece muy valioso, porque como dice Zagrebelsky “La historia constitucional es cambio, es contingencia política, es acumulación de la experiencia del pasado en el presente, es realidad social, es relación entre el pasado y el futuro, es

---

<sup>3</sup> Así los llamó Ferdinand Lassalle en el siglo XIX.

movimiento de sujetos *a priori* indefinibles, es imprevisibilidad de problemas y espontaneidad de soluciones.” Porque muchos ciudadanos y buen número de juristas, consideramos que no se debe prescindir de nuestro pasado constitucional, por defectuosas que hubieran sido nuestras Leyes fundamentales. Es necesario reconsiderarlas, para mantener no pocos de sus elementos si calculamos que nos pueden servir para lidiar con el futuro. También nos muestran en su trabajo estos dos investigadores del derecho que tenemos que filtrarlas, actualizarlas y quitarles el peso muerto que podamos advertir; así como derogar las normas que sean claramente obsoletas, evitar las repeticiones y darles sentido contemporáneo y proyección al futuro.

1.3 La presentación del trabajo como un estudio académico, solo acepta objeciones en esa dimensión, lo cual me parece una buena táctica. Pero como es fácil interpretar que el trabajo también tiene una intención política: abrir la puerta para hacer una Constitución moderna, con una estructura coherente y normas planteadas sistemáticamente, que recoja los derechos humanos de primera, segunda y tercera generación, mantenga la división de poderes y agregue posibilidades de colaboración entre órganos de las esferas ejecutiva y legislativa, establezca claramente principios y criterios para organizar y conducir la economía, la sociedad y la lucha por el poder refuerce la defensa de las personas y sus comunidades más básicas como son las familias y las escuelas. Si esto es como yo imagino un movimiento táctico que tiene por detrás una estrategia de cambio constitucional mayor, me parece que el planteamiento que sigue, es el del planteamiento abierto para preparar una nueva Constitución. Y en ese paso, no puede brincarse el establecimiento de un constituyente electo por los ciudadanos, con el abierto propósito para hacer esos cambios. Porque ciertamente las normas tienen un sentido que se explica por las circunstancias en las que se crea. Y es claro para todos que esas no son las que tuvieron los constituyentes de 1857, ni las 1917, ni las de muchas de las reformas posteriores. Las reformas constitucionales de 2011, que reivindican los derechos humanos, serían claramente algunas de las que deberán inscribirse en una nueva Constitución.

1.4 Los juristas Valadés y Fix Fierro, agregan en su muy completo ejercicio académico, la conveniente existencia y utilización de Leyes de Desarrollo Constitucional, para incorporar disposiciones de tipo reglamentario que se encuentran inadecuadamente en la CPEUM actual. Esta es una propuesta clave de técnica jurídica, que puede, y a mi juicio debe, llevar a cabo el actual poder reformador de la Constitución.

## II. SITUACIÓN DE MÉXICO A CASI 100 AÑOS DE 1917

El Estado mexicano vive el momento más corrupto de su historia. Por todos lados surgen evidencias o indicios de esa descomposición metastásica, que llega masivamente a todos los niveles de la administración pública, y que también es propiciada desde muchos ámbitos de la actividad privada, para obtener de manera indebida, contratos, permisos, concesiones, exenciones y privilegios que otorga el Estado. Esta situación en la que un día sí y otro también aparecen huellas de conflictos de interés, que son sepultados o velados, por las propias instancias de la administración pública y de la administración de justicia que debieran denunciarlos y sancionarlos.

La mayor parte de las personas en México no confía en buena parte de sus instituciones, públicas y privadas, como han mostrado diversos sondeos nacionales e internacionales. Las instituciones públicas se han debilitado mucho, especialmente las encargadas de perseguir a los delincuentes y administrar justicia. Todos los días aparecen en los medios informativos, indicios y hasta pruebas de que, tanto dichas instituciones como la administración pública en sus tres órdenes o niveles, son incapaces de cumplir cabalmente con su cometido. También tenemos claro los mexicanos que si no se entrega dinero o bienes a los funcionarios y empleados públicos, los asuntos no caminan. Por otra parte, las grandes empresas y sindicatos de entidades públicas, disfrutaban de un tratamiento de excepción y no les cobran los impuestos o derechos que debieran, de acuerdo con la ley, o bien, se les devuelven millones de pesos de impuestos que cubrieron, pero que, poco tiempo después, les retornan. El Estado en este largo y progresivo proceso de corrupción, ha ido creando regímenes de excepción que protegen a personas y grupos privilegiados, con el consecuente descuido y abandono de los asalariados y las pequeñas y medianas empresas.

Las condiciones en las que vivimos los habitantes de México es tan grave, tan inquietante, tan desesperada en muchos casos, que me atrevo a sostener que están “madurando los tiempos”, para proponer un cambio integral de la Constitución Política, que permita recrear confianza, con nuevas instituciones desde las que se puedan atacar de raíz los problemas más graves que está padeciendo nuestra sociedad. Se que la creación de una nueva Ley Fundamental que oriente con un nuevo espíritu –como podría decir Montesquieu- la vida social, económica, política y cultural del país, no es suficiente para resolver la crisis por la que atravesamos. Que deben cambiarse muchas cosas en las relaciones económicas y sociales, en la cultura, en el sistema educativo, en la administración de justicia, en el sistema

de seguridad pública, en las relaciones que sostenemos con diversos países; particularmente con Estados Unidos de América, país con quien tenemos el mayor intercambio comercial, y al que migra la mayor parte de los mexicanos; y también el mercado más grande de fármacos, de armas y de personas del planeta, que estimula la existencia de un crimen organizado que se ha potenciado enormemente y que pone en jaque, diariamente, a los tres órdenes de gobierno, penetra las policías, compra jueces, oficiales de las fuerzas armadas, lava dinero utilizando a un gran número de empresarios nacionales y de otros países, promueve nombramientos de funcionarios en los tres órdenes de gobierno, impulsa candidatos a puestos de elección popular y cuenta con medios de transporte terrestre, aéreo y marítimo, de comunicación e inteligencia; y dispone de una tremenda capacidad de fuego con la que enfrenta cotidianamente a nuestras fuerzas armadas y amedrenta a nuestra población.

Tal vez la situación en la que vivimos no sea todavía tan crítica como la que provoca una revolución. No es la situación de principios de los años cincuenta en el siglo XIX cuando se restableció la Constitución federal de 1824 y se convocó a un constituyente que elaboró la gran Constitución demoliberal mexicana. No se si la lucha armada que tuvimos entre 1910 y 1915, que dio lugar a la convocatoria para hacer una constitución nueva en 1916, era una situación más grave o igual de grave que la que estamos viviendo. Pero sí sé que tenemos más de cien mil muertos y desaparecidos, que la mitad de los mexicanos viven en distintas dimensiones de pobreza; que la que experimentamos es suficientemente grave como para dar una sacudida a las instituciones, convocando a un constituyente que las transforme y, sobre todo, que convoque el renacimiento de la confianza ciudadana como lo hizo el Constituyente de 1916-1917 en Querétaro.

También estoy convencido de que estas convocatorias no pueden ser hechas por un ejercicio técnico. Se que para un buen número de personas, no hemos alcanzado el nivel más alto de crisis que plantee en forma muy clara la necesidad de transformación de las instituciones con las que hoy vivimos. Esta claro que muchas de ellas no funcionan para lo que fueron creadas o funcionan mal, porque han sido obstruidas por la corrupción y manipuladas por los poderes fácticos, nacionales e internacionales, pero que también han sido bloqueadas porque no están diseñadas para conducir la vida social, económica y política que se mueve en una pluralidad muy amplia y que exige la creación de órganos del Estado con capacidad para incluir a la pluralidad de comunidades, empresas, esfuerzos educativos, atender sus demandas y promover los proyectos científicos y tecnológicos que impulsen el progreso

general de los mexicanos. Para esto sí es muy útil el ejercicio académico que han hecho juristas como Valadés y Fix Fierro.

Aún sabiendo que es muy difícil arribar a una nueva Constitución con las características descritas, me atrevo a proponer esa empresa pública fundamental, como lo han hecho otros. Esta puede ser una de las medidas que todavía está en nuestras manos y que puede inspirar al pueblo de México, a caminar con más confianza hacia las metas que le proponga un conjunto de constituyentes de alta calidad moral. Ellos deben analizar la situación actual, debatir entre sí y formular la propuesta de nueva Norma Suprema para la nación mexicana. No sería una medida suficiente para salir de la crisis como he sostenido antes, pero puede permitirnos abrir un nuevo camino de progreso realizado en paz, dentro de un Estado de derecho, que es una de nuestras mayores carencias.

También es importante hacer notar que una reforma integral de la Constitución, puede hacerse con menos dificultades en un momento en que la crisis no es todavía tan rotunda, en un momento en que las instituciones no se han llegado al total desprestigio y la total impotencia.

Así pues, ante esta situación tan grave me atrevo a proponer la preparación de una nueva Constitución Política, que surja de una revisión integral de la actual. Esto ocurrió en 1916, cuando Venustiano Carranza y su equipo de gobierno propuso al país la formación de un Constituyente y presentó a éste un proyecto de Constitución que partía de postulados hechos en la anterior de 1857, en cuyo nombre se levantó en armas. El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, no tenía la intención de que se hiciera una Norma Fundamental, en la que se incorporaran los derechos de los trabajadores del campo y de la ciudad, ni algunos otros. Pero los constituyentes que venían de los campos revolucionarios, se impusieron al grupo conservador y lograron una Constitución que ha sido ejemplo para muchas naciones.

### III. REFERÉNDUM CONSTITUCIONAL, CONSTITUYENTE Y NUEVA CONSTITUCIÓN

Argumento brevemente ahora varios puntos que explican un poco más esta propuesta:

3.1 Una nueva Constitución puede provocar un cambio amplio en la sociedad y el Estado mexicanos. También puede promover el entusiasmo social para superar la angustiada situación en la que vivimos, tras una etapa larga de violencia sangrienta, miles de muertos y desaparecidos y ha ocurrido en la práctica, materialmente, la destrucción de muchas instituciones

públicas que estaban diseñadas para lograr el bien común, y se han reconvertido regresivamente en protectoras de intereses parciales.

3.2 Preparar una nueva Constitución de la República y que en ella se establezca una nueva forma de gobierno. Una que sustituya al desgastado y monopólico sistema presidencialista, por otro más cooperativo en el que distintas fuerzas de la sociedad se empoderen, participen más ampliamente en la deliberación y se hagan cargo de las decisiones las decisiones fundamentales. Estas fuerzas positivas pueden fomentar la producción amplia de bienes y servicios básicos para el desarrollo de la vida humana en forma digna y promover la distribución más equitativa de la riqueza. En los tiempos que corren la han impulsado algunos líderes sociales como Javier Sicilia, el obispo Raúl Vera y un conjunto de constitucionalistas que ven en una nueva Carta Fundamental, la unificación de un país disperso y la reconstrucción de un tejido social solidario, que se ha destruido en gran medida.

3.3 Insisto ahora en la medida siguiendo el camino de una reforma a la CPEUM, que parta de la realización de un referendo en el que la ciudadanía decida si se hace una revisión integral de esa norma fundamental. Si ese referendo aprueba por mayoría absoluta la revisión completa de la Norma Fundamental, se podría convocar a la elección de un constituyente *originario*. No se si se pueda determinar que los “tiempos están maduros” para hacer un cambio mayor a la Constitución, como sugiere el jurista de profundidad como Gustavo Zagrebelsky. Se trata de una interpretación sobre si hemos alcanzado la madurez de los tiempos que nos abra la puerta a los cambios profundos que requiere nuestro sistema político y nuestra golpeada sociedad. Mi propuesta tiene como motivación la confianza, utópica si ustedes quieren, de que el referendo constitucional, permitiría a la ciudadanía activarse y pensar bien si decide o no la promoción de un constituyente, con un mandato expreso para debatir sobre una nueva Constitución.

3.4 El Constituyente debiera ser electo por los ciudadanos en forma directa y funcionar por un período breve de no más de seis meses, sus integrantes no recibirían dietas pingües como las que tienen actualmente nuestros legisladores, sino que trabajarían con remuneraciones modestas como las que puede recibir un trabajador calificado; y tendrían que ser electos a partir de candidaturas independientes, entre personas que reúnan requisitos de alta calidad moral y prestigio como buenos ciudadanos<sup>4</sup>. Considero que los partidos políticos como tales no debieran participar como tales en la elección de los constituyentes, aunque los integrantes de los partidos, en

---

<sup>4</sup> Me lleva a esta propuesta el enorme desprestigio en el que han caído los partidos políticos.

tanto ciudadanos, podrían y deberían participar. La campañas se desarrollarían fundamentalmente con debates que se tendrían en los medios masivos de información en tiempos de Estado y en medios públicos. Los debates podrían desarrollarse previamente por dos meses en un período preconstituyente en las entidades federativas, para que los ciudadanos residentes en ellas pudieran tener elementos para elegir a los diputados constituyentes de cada una.

3.5 Propongo que se diseñe un constituyente pequeño de ciento cincuenta integrantes<sup>5</sup>. Las asambleas demasiado amplias no son propicias ni para la deliberación ni para llegar a acuerdos después de los debates, tanto en comisiones, como en el pleno.

3.6 Deliberar sobre una nueva Constitución y prepararla, puede permitir que se vislumbren salidas a los problemas graves que padecemos, se estimulen fórmulas para el crecimiento económico, para instituir nuevos sistemas: educativo, de salud, de partidos y de justicia, creando estímulos para la participación ciudadana, la auditoría social y la creación de un sistema eficaz de rendición de cuentas.

3.7 Coincido con la propuesta de Jaime Cárdenas, planteada en su ensayo publicado en la revista *Cuestiones Constitucionales*<sup>6</sup>, “El procedimiento para la revisión integral de la Constitución de 1917”. Para precisar, coincido en el sentido de que además del referéndum previo al Constituyente, deberá hacerse otro una vez aprobado el proyecto por el legislador, para confirmar su entrada en vigor y todo ello hecho bajo el principio de que el pueblo tiene en todo tiempo el derecho de darse su Norma Suprema y su gobierno. Este proceso constituyente, autorizado por una reforma constitucional que apruebe el referendo constitucional, será seguido por un proceso instituyente integral, y podría llevarse a cabo entre abril y septiembre del año 2017, para estar en condiciones de promulgar la nueva Constitución hacia el mes de noviembre de ese año. Empezaríamos 2018 con un nuevo marco jurídico moderno y tendríamos la realización de unas elecciones generales que nos dotaran de nuevas autoridades y nuevas posibilidades de desarrollo.

---

<sup>5</sup> Sugiero un criterio para elegir un pequeño constituyente, basado en población representada, donde se elegiría un candidato por cada dos distritos electorales. Esto daría la cifra de 150 constituyentes.

<sup>6</sup> N° 12, del año 2011. Suscribo en buena medida la propuesta de Jaime Cárdenas. Difiero en algunas cosas, como la del número de constituyentes. También en la participación de los partidos en su elección, porque entre otras instituciones, los partidos y su financiamiento, tienen que ser definidos de una manera distinta en la nueva Constitución.