

INTRODUCCIÓN

Existe en México la sensación justificada de que el país requiere de cambios profundos para alcanzar un ambiente de paz, un nivel básico de seguridad y bienestar para sus habitantes, y una mayor seguridad social. Las transformaciones realizadas en el sexenio en curso no permiten vislumbrar el cumplimiento de estos objetivos, ya que persiste en la población la desesperanza y la indignación, porque no hay frenos a la delincuencia, a la corrupción ni a la impunidad. Además, no existe la confianza de que el país pueda crecer en forma sustentable y sostenida, y de que se repartan en forma equitativa los beneficios del crecimiento. No se trata de introducir mejoras al desarrollo existente, sino de una transformación sustancial a dicho modelo de desarrollo.

Se tiene conciencia, además, de que no bastan los cambios institucionales, y de carácter político, económico o jurídico, porque se requieren también programas de gobierno y políticas públicas que coadyuven al crecimiento para repartir en forma más justa y proba la riqueza que se genera en la República. Puesto que crear condiciones para que se generen más y mejores empleos en el sector formal de la economía para fortalecer el mercado interno; atenuar la dependencia de la economía de Estados Unidos y de un entorno globalizador cuando es desfavorable, y para evitar la disgregación de las familias ocurrida principalmente por la migración a Estados Unidos o consecuencia de la inseguridad que impera en vastas zonas de México.

Lo prioritario es contar con una nueva institucionalidad plasmada en programas y políticas públicas para alcanzar los objetivos enunciados en beneficio del pueblo mexicano. Sin embargo, en la búsqueda un contexto político y social favorable sería necesario indagar la forma de aprobar una nueva Constitución que abra un gran debate nacional sobre los principios y la nueva institucionalidad que debe regir a la sociedad mexicana, y consagre un nuevo texto constitucional que fortalezca y consolide las esperanzas del pueblo de México, de contar con una sociedad en la que todos tengan ciertos niveles básicos de bienestar, en el que exista la cohesión y la movilidad social, y en el que nadie se considere abandonado a su propia suerte.

Las reformas que se proponen en este trabajo pretenden cambios sustanciales en el régimen constitucional vigente, los cuales consisten fundamentalmente en aprobar una nueva Constitución sencillamente redactada, de una breve extensión que pueda entender cualquier persona que sepa leer y escribir, que sea redactada por una asamblea constituyente y aprobada a través de un referéndum del pueblo soberano; la

complementaria una ley constitucional que comprenda las complejidades que tiene la Constitución vigente, aquellas que sean necesarias, la que se aprobaría en la misma forma. Las reformas de la nueva Constitución se realizarían también por referéndum, y las modificaciones a la ley constitucional complementaria se efectuarían mediante un procedimiento similar al que contiene el artículo 135 constitucional; esto es, por los dos tercios de los congresistas de ambas Cámaras y por la mayoría de las legislaturas estatales. Los detalles de los procesos de aprobación y reforma de ambos documentos se incluyen en el capítulo quinto de este trabajo.

La primera consideración que hay que tener presente en el nuevo texto supremo que se propone es el reconocimiento de la soberanía del pueblo mexicano, que está consagrada en el artículo 39 constitucional, y que determina que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo. Esta norma agrega que todo poder dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, el cual tiene en todo tiempo el derecho de alterar o modificar su forma de gobierno. A continuación, el artículo 40 dispone que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa, democrática y federal. En la Constitución de 1917 y en sus numerosas reformas sólo se realizaron modificaciones al sistema político y electoral sin que se establecieran formas directas de participación ciudadana. Esta situación cambió de manera relevante con las enmiendas introducidas por el decreto de reformas y adiciones a la Constitución, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de agosto de 2012.

En ese decreto se establecen varias formas directas de participación de la ciudadanía que contribuyen a fortalecer la soberanía popular, y que consisten en la aceptación de las candidaturas independientes, con la posibilidad de que cierto porcentaje de los electores puedan presentar proyectos de ley y en la consulta popular vinculatoria con ciertos temas de trascendencia nacional. Todas estas enmiendas constituyen un avance democrático en la evolución de nuestras instituciones, aunque algunas de estas reformas deban ser perfeccionadas, como es el caso de la consulta popular, que para que sea obligatoria para las autoridades se exigen requisitos que difícilmente pueden ser cumplidos. Además, en la regulación de esta consulta se incluyen ciertas restricciones, que han sido interpretadas en forma muy amplia por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que adiciona las dificultades para que la ciudadanía pueda ejercer este derecho.

No obstante, estos avances desde el ámbito político, requieren esfuerzos adicionales para perfeccionar la democracia en la sociedad mexicana. En efecto, la Constitución vigente fue aprobada en 1917 a través de representantes elegidos por el pueblo mexicano con el objeto específico de crear un nuevo texto constitucional. En el transcurso de los años, el poder constituido, integrado por el presidente de la República, el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales, ha aprobado un total 641 reformas a los artículos del texto constitucional, de las cuales 478 fueron aprobadas

en los periodos en que el presidente de la República tenía una clara mayoría en el Congreso de la Unión e imponía su voluntad, y 163, cuando no se contaba con esa mayoría. Por lo expuesto, hay que señalar que sólo en el sexenio anterior, 2006-2012, se aprobaron 110 reformas y adiciones a los artículos de la Constitución, y al 30 de noviembre de 2014 existen 66 modificaciones. De tal manera que los poderes constituidos mencionados han construido un entramado constitucional que es distinto al que originalmente aprobaron los constituyentes de 1917, porque está entremezclado con principios e ideologías basados en nuevas teorías, y se concretan en políticas públicas diferentes, que en vez de robustecer al Estado nacional están contribuyendo a debilitarlo.

Se necesita fortalecer la soberanía popular y contar de nuevo con un texto constitucional que esté más cerca de los anhelos y esperanzas del pueblo mexicano, el cual debe ser elaborado nuevamente por una asamblea constituyente, especialmente nombrada para esa misión, y la nueva Constitución debe ser aprobada por referéndum. De esta manera, se respetaría efectivamente la voluntad del pueblo mexicano y se tendría un texto que sólo puede ser modificado por los ciudadanos, y en consecuencia habría mayores garantías, aunque no absolutas, de que sea cumplido y respetado.

Las razones que aconsejan una nueva Constitución se señalan detalladamente en el texto de esta obra, y se pueden sintetizar en las siguientes:

- 1) Está ausente de la soberanía popular en las enmiendas publicadas, especialmente en las reformas y adiciones a los artículos de la Constitución que fueron aprobadas en la época del régimen presidencial en que el titular del Ejecutivo imponía totalmente su poder en el Congreso de la Unión.
- 2) Se tienen numerosas reformas tanto en la Constitución como en las leyes que la complementan o bien en la aplicación de las políticas públicas con contenido ideológico diferente. Así, el artículo constitucional 28 prohíbe los monopolios y las prácticas monopólicas; sin embargo, los distintos gobiernos han favorecido las actividades monopólicas u oligopólicas en el ámbito de la televisión, telecomunicaciones, la distribución de cemento y en la producción de ciertos alimentos, para citar algunos ejemplos.
- 3) Es necesario contar también con un texto en que se supere el reglamentarismo existente, porque las Constituciones deben contener normas generales y no disposiciones propias de una ley o reglamento, como sucede con los artículos 27, relativo a la propiedad de tierras y aguas en el territorio nacional; 41, en materia de partidos políticos y asuntos electorales, o el 99, concerniente a las atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- 4) El desconocimiento de los ciudadanos de la Constitución en particular y del orden jurídico en general es un factor que conspira en contra de la adhesión ciudadana a la normatividad existente, lo cual es inconveniente para cualquier Estado, y en especial para los países en vías de desarrollo, como México. Por esta razón, es aconsejable una Constitución breve y sencilla, y que realmente sea conocida, aprobada y respetada por los habitantes de la República, lo que permitiría fortalecer el orden jurídico y contar con una ciudadanía mejor informada de sus derechos y obligaciones.
- 5) Las encuestas sobre cultura política y cultura ciudadana promovidas por la Secretaría de Gobernación, en especial la quinta, realizada en 2012, revelan falta de interés de los habitantes de la República por los asuntos políticos, lo que reduce una ausencia de civismo, que se traduce, en definitiva, en que no existe una presión social generalizada sobre los actores políticos que se benefician con la situación existente, sean éstos cúpulas políticas, dirigentes de sindicatos o grupos empresariales. El mejoramiento del civismo y el cumplimiento de la ley aconsejan un texto constitucional más comprensible para promover la cultura ciudadana, porque ésta puede contribuir al perfeccionamiento de la institucionalidad vigente y al desarrollo del país.
- 6) Las encuestas señaladas en el numeral anterior declaran que la fuerza normativa o grado de cumplimiento de la Constitución es débil. La población piensa que ésta a menudo no se cumple, lo cual es inconveniente, porque debilita el orden jurídico en circunstancias en que es indispensable respetar las reglas del juego para que impere la paz social y el país pueda progresar.
- 7) Porque se requiere un lenguaje más comprensible para la Constitución que en los términos en que está estructurada y redactada, ya que es un documento que contiene muchos tecnicismos, y que puede ser interpretado cabalmente sólo por académicos, políticos y abogados, pero no por el grueso de la población en general. De tal manera que si el nuevo texto es aprobado por referéndum, debe tener un lenguaje más comprensible.
- 8). Porque se necesita el perfeccionamiento de la democracia y de la participación ciudadana a través de la aprobación del texto constitucional por el pueblo soberano. Asimismo, se tienen que regular nuevos derechos de participación directa del pueblo, como son: la iniciativa de reforma constitucional, la revocación del mandato de los representantes populares o el perfeccionamiento de la consulta popular.
- 9) Es necesaria la creación de nuevas instituciones constitucionalmente autónomas, entre las que se cuente con una auditoría superior que controle el ejercicio de todos los recursos federales de los tres poderes de la Federación, de los órganos constitu-

cionales autónomos, de las entidades estatales y los municipios, y que constituya un freno real a la corrupción y a la impunidad; y la formación de un consejo político económico y social de carácter consultivo, con amplia participación ciudadana, que vele por un nuevo modelo de desarrollo sustentable, para caminar hacia un verdadero Estado de bienestar y ampliar la democracia existente.

Estas nuevas instituciones públicas, junto con los actuales organismos constitucionalmente autónomos, deben regularse, en términos generales, en un capítulo aparte de la Constitución.

- 10) Se necesita promover el cumplimiento de los derechos que no tienen acción jurídica para poder reclamarlos. Hay una serie de derechos, como el derecho a una vivienda digna o el derecho a la cultura, que no pueden ser exigidos por los habitantes del país. Entonces falta establecer mecanismos en la Constitución que promuevan su cumplimiento. Se entiende, por el momento, que no es posible dotar a los mexicanos de acciones jurídicas para reclamar el cumplimiento de todos estos derechos. No obstante, es posible señalar en la regulación del plan nacional de desarrollo y en los programas que de él emanan, por ejemplo, que se contengan estrategias y acciones que impulsen el cumplimiento de esos derechos y establezcan la obligación de las autoridades de generar condiciones para que ello ocurra.
- 11) Es necesaria también la incorporación de nuevos derechos, como el que tienen las personas a guardar reserva sobre sus convicciones políticas y religiosas; a la vida privada; a participar como representantes ciudadanos en organismos públicos reguladores de la vida económica; a opinar efectivamente sobre el plan nacional de desarrollo y de los programas que lo complementen; a tener un seguro de desempleo o el acceso a internet en condiciones de alta calidad, como se consagra en la Constitución de Finlandia. Igualmente, es necesario regular, en forma más general y ordenada, los derechos humanos, sociales y políticos de los habitantes del país en la nueva Constitución que se propone, cuya normatividad es notoriamente insuficiente y dispersa.
- 12) La transición política, fenómeno que se ha caracterizado por la pérdida de mayorías en el Congreso por parte del presidente de la República, la asunción de nuevas fuerzas políticas al gobierno federal, la pluralidad existente y los problemas de gobernabilidad, aconsejan buscar fórmulas que favorezcan los acuerdos entre los partidos políticos, y otorgar algunas facultades especiales al titular del Poder Ejecutivo. Se ha avanzado en el sentido de que el presidente ya puede salir fuera del país a cumplir sus funciones por hasta siete días sin permiso del Senado, y conforme al decreto de reformas constitucionales, publicado el 9 de agosto de 2012, puede enviar hasta dos iniciativas preferentes al comienzo de cada periodo legislativo.

- 13) El perfeccionamiento del federalismo existente y establecer un real federalismo hacendario son otras de las razones que justifican un nuevo texto constitucional. Existen una serie de factores que impiden el buen funcionamiento de estados y municipios; por esta razón, es necesario incorporar algunas normas en el nuevo texto constitucional que fortalezcan el sistema de rendición de cuentas de estos niveles de gobierno, y la creación del sistema civil de carrera. Igualmente, es necesario caminar paulatinamente hacia el federalismo hacendario, para que cada estado y municipio tenga un porcentaje más alto de sus ingresos propios, lo cual no puede establecerse por decreto, sino en la medida en que esos gobiernos mejoren su capacidad administrativa, de recaudación y control.
- 14) El cumplimiento de los compromisos contraídos en los convenios internacionales es otra de las razones por las cuales es conveniente una nueva Constitución. Hay una serie de convenios ratificados por México, que contienen derechos que no se han incorporado a la Constitución. Por ejemplo, los derechos de las personas discapacitadas a las que el artículo 1o. constitucional prohíbe discriminar, pero no se han establecido expresamente los derechos que le competen.
- 15) También hace falta ordenar en mejor forma los derechos que debería contener la Constitución en: derechos humanos, derechos sociales y derechos políticos, para agruparlos conforme a esta clasificación.

Las razones que se han señalado para aprobar una nueva Constitución, si se consideran en forma individual, pueden no justificar un cambio de la Constitución vigente, pero consideradas en su conjunto sí constituyen argumentos válidos para defender la génesis de un nuevo texto constitucional.

Aceptada la hipótesis de que es necesaria una nueva Constitución, la tarea pendiente consiste en establecer las características y la estructura que ésta tendrá. Sobre el tema se estima conveniente contar, como se ha expresado, con una Constitución sencillamente redactada, cuya extensión sea lo más breve posible, que contenga un preámbulo, en que se expliquen las razones por las que se ha estimado necesario el nuevo ordenamiento; las disposiciones generales y los principios que orientarán la nueva constitucionalidad que se consagre; los derechos humanos, sociales y políticos de los mexicanos; la estructura básica y atribuciones de los tres niveles de gobierno, así como de los órganos constitucionalmente autónomos, y una parte final con ciertas prevenciones de carácter general, como el sistema de rendición de cuentas y la regulación de las reformas a la nueva Constitución y a la ley complementaria.

La redacción de la nueva Constitución correspondería a una asamblea constituyente, y su aprobación y reforma deberían efectuarse a través de un referéndum aprobado por la mayoría de los ciudadanos que participen en la elección correspondiente.

El documento contendría normas generales, que son propias de todo texto supremo, y estaría acompañado de una ley constitucional que lo complemente, lo cual contendría los detalles y complejidades que se estimen necesarias para la cabal comprensión de aquél. La ley se aprobaría en la misma forma que la nueva Constitución, pero su reforma se haría en términos semejantes a lo señalado por el artículo 135 de la Constitución vigente; es decir, por los dos tercios del Congreso de la Unión y por la mayoría de las legislaturas estatales.

La nueva Constitución, la ley constitucional que la complemente y los tratados internacionales ratificados por México en materia de derechos humanos, sociales y políticos, constituirían lo que se denomina el bloque de constitucionalidad del país. Este bloque estaría centrado en el hecho de que el pueblo sería quien apruebe y reforme la Constitución, y la ley constitucional complementaria.

En la actualidad ya se está en presencia de un bloque de constitucionalidad en virtud de las reformas introducidas al artículo 1o. de la Constitución vigente, en sus párrafos primero, segundo y tercero, por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011. En este decreto, en el párrafo primero citado, se estableció que en México todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales que se hayan ratificado por el Estado mexicano, así como de las garantías para la protección de estos derechos, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece.

Los párrafos segundo y tercero agregan criterios de interpretación de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados sobre la materia, y señalan expresamente:

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

De tal manera que los principios de interpretación de los derechos humanos que prescriben los párrafos segundo y tercero del artículo 1o. constitucional forman parte también del bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos. Esta forma de interpretar los derechos debería extenderse también, en forma expresa, a los derechos sociales y políticos, para evitar que se restrinjan o limiten a través de la legislación secundaria o de las sentencias de los tribunales.

Prosigue el artículo 1o. en su párrafo tercero, determinando que, en consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Por último, el párrafo quinto de esta norma agrega textualmente que

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Este párrafo quinto y final del artículo 1o. añade un nuevo criterio hermenéutico al prohibir todo tipo de discriminación.

Puede surgir la duda de que la existencia de un bloque de constitucionalidad puede complicar y hacer más difícil el conocimiento de las normas de la nueva Constitución en su relación con la ley constitucional que la complementa. La verdad es que frecuentemente en el conocimiento de un caso, tanto los jueces como los abogados y los servidores públicos deben interpretar varias normas de diferente jerarquía para resolver un asunto o dictar una resolución. Además, se puede hacer un texto refundido de la norma constitucional y del artículo de la ley complementaria que lo adiciona, o bien contar con páginas adicionales intercambiables de las normas de la ley constitucional complementaria que regulen lo que prescriben los artículos de la nueva Constitución.

Cabe expresar, además, que no ha sido una tarea fácil sustentar esta idea de un bloque de constitucionalidad para México ni se han logrado resolver todos los problemas que esta concepción conlleva, porque la solución implica resolver problemas de carácter no sólo jurídico y político, de por sí complejos, sino también de asuntos propios de la ciencia económica y de la sociología. Por otra parte, no se piensa tampoco que la Constitución vigente sea un documento que ha sido totalmente superado por un contexto nacional e internacional muy diferente, puesto que hay numerosas reformas que han contribuido a modernizar el texto supremo. Además, no se trata de hacer tabla rasa de las disposiciones en vigor, porque muchas de ellas tienen plena validez, como el artículo 25, que establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, y para que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático. O bien el inciso a) de la fracción II del artículo 3o. constitucional, que se refiere a la educación, pero que considera a la democracia no sólo como una estructura jurídica o un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo de México. En esta época de una globalización que cierra

riesgos a cada paso a la institucionalidad y al desarrollo de México, y también al bienestar de su pueblo, es vital la conservación de tesis como las que sustentan los artículos mencionados, que por su bondad y validez deben conservarse como principios que deben regir al país.

Conviene aclarar que en la redacción de este documento se ha utilizado la palabra “Constitución” con mayúscula inicial en las referencias al texto vigente de los Estados Unidos Mexicanos y con minúscula inicial para la nueva constitución que se propone.