

CAPÍTULO PRIMERO

REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN O NUEVO ORDENAMIENTO SUPREMO

I. LOS PROBLEMAS EXISTENTES EN EL ESTADO MEXICANO

El Estado mexicano requiere de cambios institucionales profundos para perfeccionar y hacer realidad la democracia en el país desde un punto de vista jurídico, político, económico y social. Entre estos cambios está el de velar por que el derecho y su aplicación en la realidad se convierta constantemente en un factor favorable al desarrollo nacional y no ponga trabas u obstáculos al mismo.

En esta vía por retomar sendas de crecimiento y equidad en la sociedad mexicana, lo más trascendente es realizar los cambios institucionales que son necesarios y concretarlos lo más pronto posible, porque la crisis existente es grave y los riesgos de una ruptura están cotidianamente presentes. Dentro de estas tareas debe fortalecerse el orden jurídico, lo cual es una misión que no puede hacerse en forma abrupta; entonces surge el dilema de seguir reformando la Constitución o bien nombrar un poder constituyente con plena representatividad democrática que tenga la potestad de elaborar un nuevo ordenamiento supremo.

II. EL DILEMA DE REFORMAR LA CONSTITUCIÓN VIGENTE O ELABORAR UN NUEVO ORDENAMIENTO SUPERIOR

El dilema de reformar la Constitución vigente con el propósito de mejorar la institucionalidad en el país, o bien de proceder a elaborar un nuevo texto supremo que produzca una especie de refundación de la República no es un tema sólo de expertos en derecho constitucional. Los problemas del Estado contemporáneo en México interesan en primer término al pueblo soberano, a través de los diferentes grupos que lo integran, y en especial a políticos, politólogos, sociólogos, filósofos, historiadores, profesionistas, miembros de sindicatos, empresarios, obreros, campesinos y estudiantes. De tal manera que constituye un error de proporciones pensar que un asunto de esta trascendencia debe quedar enmarcado en los confines del Congreso de la Unión o en el ámbito de los especialistas en derecho constitucional y ciencias políticas. Dichos especialistas deben

ser escuchados por ser conocedores de la materia, y sus consejos deben ser ponderados y tomados en cuenta. No obstante, definir el contenido de cada norma de una carta suprema es una decisión de carácter esencialmente político y jurídico, y puede ser también de naturaleza económica y social. Tampoco debe pensarse que la opción señalada es una alternativa entre partidarios para realizar cambios cosméticos al inequitativo régimen imperante y una izquierda que promueva transformaciones radicales, porque se trata de una discusión que va más allá de posiciones moderadas o extremistas.

Se tiene claro, sin embargo, que en la discusión y elaboración de reformas o de un nuevo ordenamiento deben participar los constitucionalistas por su experiencia y conocimiento de los temas incorporados en la Constitución de la República y de otras naciones y porque están al día en las nuevas materias que se incorporan al ámbito del derecho. Pero también es necesario escuchar a juristas de otras ramas del derecho, como expertos en derecho penal, económico, internacional o laboral, por los aportes que pueden realizar en algunos aspectos. Ratificando la idea, en todo caso, de que no se trata de problemas meramente jurídicos, lo que trae como consecuencia el escuchar a especialistas de otras ramas de las ciencias sociales.

No se puede centrar la discusión en los mayores peligros o conflictos que involucra un nuevo ordenamiento superior, porque los riesgos ya se encuentran presentes en la actualidad, sea cual fuera la opción que se pretende elegir. Se está en presencia de un Estado acosado por la inseguridad y por los múltiples problemas económicos existentes, entre los cuales se encuentran: un entorno institucional ineficaz, y un mediocre crecimiento del producto interno bruto, PIB, que impide el fortalecimiento del mercado interno y la creación de empleos suficientes. De tal manera que los riesgos ya están presentes, y es efectivo que el entramado institucional corre el peligro de deteriorarse aún más, debido a la crisis existente y a una clase política que, en sus cúpulas se encuentra cooptada, al parecer mayoritariamente, por los intereses de quienes reciben los beneficios de la inequitativa situación existente. Sin embargo, necesitamos tener confianza en un nuevo despertar de la sociedad mexicana en especial, en la gravitación de los sectores ciudadanos que se esfuerzan por cambiar las reglas del juego y construir un país más justo y democrático. Los movimientos que llevaron a la independencia del país y las fuerzas que desencadenaron la Revolución mexicana revelan que el pueblo soberano puede nuevamente reaccionar y buscar nuevos cauces para la institucionalidad vigente. La inquietud que prevalece en vastos sectores de la población, el hecho de tener organizaciones mejor estructuradas que antaño y de contar con especialistas que conocen los problemas del país y son capaces de elaborar las posibles soluciones, hacen avizorar que se está en una coyuntura en que se pueden enmendar rumbos en beneficio de la República y de la población en su conjunto. Los acuerdos alcanzados por los tres partidos políticos más importantes y por el presidente de la República, en el llamado “Pacto por México”, hacen presumir también que se reali-

zarán cambios institucionales de trascendencia a favor de los intereses generales del pueblo de México.

III. A FAVOR Y EN CONTRA DE UNA NUEVA CONSTITUCIÓN

Jorge Carpizo expresaba que una Constitución se reforma con frecuencia por tres razones: para adaptarse a la cambiante realidad política social a la cual se aplica; porque surgen problemas nuevos en el entorno social que deben resolverse a través de las normas constitucionales; o bien porque los regímenes políticos deben perfeccionarse. Explica después por qué la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 ha sido tan longeva, y a su juicio, su permanencia se debe, en síntesis, a que no se ha producido una ruptura político-social en el país; porque su estructura fundamental no ha sido cuestionada; porque las reformas, pese a los excesos y errores cometidos, han permitido su evolución; porque ha impulsado la paz y movilidad social, con décadas de crecimiento económico, y porque ha gozado de legitimidad que proviene del movimiento político y social que se plasmó en la llamada Revolución mexicana.¹

Sobre la Constitución vigente y sus posibilidades de cambio es posible encontrar tres posiciones, según señala Miguel Carbonell. De acuerdo con una primera postura, los retos que tiene el país pueden ser afrontados realizando ciertas modificaciones a la Constitución de 1917, lo cual sería posible porque se trata de un texto que ya ha sido susceptible de importantes procesos de reforma y, en consecuencia, se trata de un texto adaptado a las nuevas circunstancias, y sólo cabría hacer algunos cambios. Para él, esta opción es difícil de sostener, porque se tiene una realidad social y política que no satisface, y ya que el texto constitucional ha terminado por caer en una irrelevancia absoluta, existen derechos que no se sabe cómo proteger y, en resumen, se trata de un ordenamiento que fue dictado para otra época, en que prevalecía un partido único y una presidencia hipertrofiada. No conviene mantener esta situación porque se puede correr el riesgo de que el proceso político nacional se canalice por vías no jurídicas. Una segunda opción, al parecer la más posible, consiste en realizar una reforma integral al ordenamiento vigente, como sucedió con la Constitución argentina de 1994. La tercera posibilidad consiste en nombrar un congreso constituyente que apruebe una nueva ley suprema.² Según Carbonell, una Constitución es una especie de carta de navegación, “no de lo que somos sino de lo que queremos llegar a ser; no de lo que ya alcanzamos, sino de lo que queremos alcanzar”. O sea que la Constitución es una

¹ Carpizo, Jorge, “México: ¿hacia una nueva Constitución?”, *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 85 y ss.

² Carbonell, Miguel, “La Constitución mexicana hoy: cinco retos inmediatos”, *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 49-51.

especie de utopía. Es el moderno *contrato social*. Las transiciones a la democracia que han culminado favorablemente se han cimentado en un nuevo texto constitucional, y agrega que está convencido de que una nueva constitución es necesaria, urgente, y es algo adecuado para nuestro desarrollo como país.³

Las posturas políticas que existen en México se pueden simplificar y sintetizar en dos grandes bloques. Por una parte, están los que desean la permanencia del sistema político, económico y social vigente, que ha producido una brutal concentración de la riqueza y han condenado a la insatisfacción de sus necesidades básicas y a la miseria a vastas capas de la población, y quienes entienden que se necesitan hacer ciertos ajustes de trascendencia para conservar la paz social. Dentro de esta posición hay variables, porque también existen diferencias respecto a la profundidad y celeridad con que deben realizarse dichos cambios. Por otra parte, están los que estiman que deben hacerse transformaciones estructurales con el propósito de transitar hacia un sistema económico, político y social diferente, donde realmente haya equidad y se busque, en forma paulatina, un mejoramiento sustancial de las condiciones de vida y trabajo de los habitantes de la República. Se trata, entonces, de modificaciones no sólo cuantitativas, sino también cualitativas. Una nueva constitución puede ayudar al cumplimiento de estos últimos objetivos, según se explicará más adelante. Por tanto, ya parece aconsejable abrir el debate, dentro de la sociedad mexicana, sobre el contenido que debe tener este nuevo texto supremo, sin perjuicio de buscar la época propicia para convocar a un congreso constituyente elegido en forma democrática y realmente representativo que nos permita avanzar en la cimentación de un nuevo orden jurídico y de un país estructurado de manera diferente. En atención a que el mejoramiento de las calidades de vida y de trabajo de la mayoría de la población implican transformaciones que perjudicarán a ciertos sectores privilegiados que tienen la fuerza suficiente para oponerse a estos cambios, se trata de una empresa que no será fácil llevar a buen puerto, pero hay una serie de reacciones de ciertos sectores de la sociedad mexicana que permiten avizorar que se pueden superar estos obstáculos, y la historia de la nación permite abrigar esta esperanza en alguna medida, como ya se ha expresado.

La mayor parte de los constitucionalistas mexicanos, en una actitud prudente, prefieren seguir modificando la Constitución vigente a enfrentar los riesgos que implica la discusión de un nuevo texto supremo, porque podría involucrar retrocesos con relación a los avances que se han conseguido; por ejemplo, en materia laboral o en materia de reconocimiento de derechos de los integrantes de los pueblos indígenas. Sin embargo, los riesgos están presentes, incluso en la actualidad, porque la Constitución vigente puede siempre reformarse, y se pueden vulnerar los acuerdos básicos que han

³ Carbonell, Miguel, “¿Es urgente una nueva Constitución?”, *El Mundo del Abogado*, año 15, núm. 153, 2012, pp. 18 y 19.

perdurado hasta la fecha. Incluso, en materia laboral, muchas empresas burlan las leyes en vigor, a través de los contratos de *outsourcing* o subcontratación, que abaten los costos de los empresarios, pero desconocen los legítimos derechos de los trabajadores, lo cual ha sido aceptado a través de la llamada “reforma laboral”, aprobada en el sexenio anterior.

En el supuesto de seguir modificando la Constitución, es posible encontrar a juristas de la talla de Héctor Fix-Zamudio, Jorge Carpizo, Diego Valadés, Ignacio Burgoa Orihuela, Salvador Valencia Carmona, Elisur Arteaga Nava, Alonso Lujambio y Hugo A. Concha Cantú, entre otros; en ellos, las razones que se exponen son de carácter jurídico y de orden político. Sin embargo, algunos de estos autores, como Valadés, señalan que se requiere una nueva constitucionalidad, pero advierte que no se dan las condiciones para convocar a un nuevo poder constituyente.

Quienes se han manifestado por una nueva arquitectura constitucional son el ya nombrado, Miguel Carbonell, Jaime Cárdenas Gracia, Manuel González Oropeza y Víctor M. Martínez Bullé Goyri. No es propósito de este trabajo señalar los diferentes argumentos que han planteado todos los partidarios de seguir reformando la carta vigente o los que promueven la aprobación de un nuevo ordenamiento supremo, todos los cuales son de una gran riqueza y profundidad. Sin embargo, conviene expresar algunas de las opiniones que se han vertido al respecto.

Jorge Carpizo enfatizaba con vigor y claridad la necesidad de proseguir en camino de las modificaciones en vez de correr los riesgos de un nuevo texto supremo. Estimaba que la Constitución vigente requería de algunas reformas fundamentales, reforzar el sistema de equilibrios entre los distintos poderes y para crear mecanismos de gobierno semidirecto, como son el referendo y la iniciativa popular. E incluso, tiene una lista de las reformas que deberían introducirse en ella; sin embargo, no es partidario de una nueva carta magna por las razones que, en síntesis, se expresan: la creación de un nuevo ordenamiento supremo no es un ejercicio teórico, debe elaborarse un nuevo texto cuando se produce una ruptura institucional del orden jurídico, lo cual es un dato, una información del mundo del ser y no del deber ser. La ruptura puede deberse a varias causas: una de éstas consiste en que la Constitución ya no rige jurídicamente a una sociedad, o porque existe alguna causa de ingobernabilidad u otra razón de ruptura, sean éstas pactadas o no. Existen problemas muy graves en el país, pero no hay ruptura, sino evolución y continuidad constitucional, a su juicio.

Acepta este jurista que la Constitución ha sido muy reformada, lo que se explica por los cambios trascendentes que han ocurrido en el país; pero no justifica los excesos cometidos, y señala que varias de esas modificaciones han involucrado incongruencias y errores técnicos. Por lo expuesto, Carpizo es partidario de una revisión técnica e integral del texto supremo. Agrega que muchas de esas reformas han sido positivas porque se han introducido algunas de las instituciones más avanzadas del

constitucionalismo moderno, de tal manera que no se cuenta con una Constitución empolvada y en pedazos, sino con un ordenamiento renovado y que puede seguir perfeccionándose.

Una constitución moderna, además, es el resultado de pactos entre las fuerzas políticas y sociales, en donde se llega a un acuerdo para que ningún actor se sienta excluido de él. En la actualidad, es más fácil en México lograr un acuerdo para aprobar un paquete de reformas que pactar el contenido de una nueva carta fundamental, debido a la existencia de tres partidos políticos importantes, que tienen dificultades hasta en su interior para llegar a ciertos acuerdos de trascendencia.

Al resolver los problemas que se han ido acumulando en el país, no pueden existir temas tabú que queden fuera de toda discusión, pero podemos enfrentarlos en un panorama político y social más despejado y proclive a los acuerdos. En consecuencia, hay que buscar una buena ocasión para discutir temas explosivos y que polarizan a la sociedad, como el aborto, la planeación familiar, la explotación de los recursos estratégicos por empresas privadas y las relaciones Estado-Iglesias.

Carpizo piensa, asimismo, que el diseño institucional de la ley fundamental es adecuado por el respeto que existe de los derechos humanos; el concepto de soberanía; la existencia de una República representativa y federal; separación de poderes y controles mutuos entre éstos; el laicismo de la vida civil; y la existencia de procedimientos apropiados para la defensa de la Constitución. Agrega que esta Constitución se encuentra legitimada por la llamada Revolución mexicana, porque ha impulsado la paz y movilidad social, y por décadas de crecimiento económico que desafortunadamente se han convertido en crisis en los últimos años. Además, las propuestas que contiene en materia de justicia social han sido y son de avanzada, las cuales requieren un gran esfuerzo para que se normativicen íntegramente.

Por otra parte, se propone sustituir la Constitución cuando comienza a funcionar como siempre debió hacerlo, cuando los controles legislativos han mejorado, los partidos políticos se han fortalecido, cuando las elecciones tienen un alto índice de confiabilidad, cuando el pluralismo de la sociedad se manifiesta en distintas opciones. El problema, en la realidad, no ha sido el ordenamiento supremo, sino las prácticas políticas viciadas que se aceptaban sin cuestionar hasta hace pocos años atrás. Cabe incluso agregar que hay algunos Estados europeos con niveles de vida muy elevados que han estado desmantelando el llamado “Estado de bienestar”, con el pretexto de que no existen suficientes recursos para financiarlo.

De tal manera que existe el riesgo de retroceder en algunos aspectos si se pretende que se origine una nueva constitución. Por lo expuesto, para este autor, es necesario que se continúe la lucha por la normatividad o aplicación plena de las disposiciones constitucionales y seguir introduciendo las reformas que sean necesarias.⁴

⁴ Carpizo, Jorge, “¿Hacia una nueva Constitución?...”, *cit.*, pp. 99-104.

El jurista Héctor Fix-Zamudio también es partidario de seguir modificando la Constitución, porque según su criterio no existe la necesidad de elaborar una nueva. Destaca que algunas de las reformas han sido desafortunadas, pero éstas, en su conjunto, han significado una modernización del texto supremo, y en la actualidad se está en presencia de un ordenamiento renovado, aunque requiere que se siga perfeccionando. En esta tesitura, no está de acuerdo en que algunas de las reformas han desvirtuado los principios y valores del constituyente de 1917, porque éstos consisten en: el régimen republicano, federal, democrático, representativo y social, que se apoya en la soberanía popular, el pluralismo político y el respeto a los derechos individuales y sociales. Dichos valores y principios siguen vigentes y no deben considerarse inmutables y herméticos, porque su contenido puede variar, como ocurre en las Constituciones vivas y dinámicas.

Plantea también que el debate que se ha suscitado es de gran utilidad, y el dilema consiste en optar entre modificar sustancialmente la Constitución, como ocurrió en Argentina en 1994, o bien expedir una nueva ley suprema, como sucedió, por ejemplo, en Perú en 1979 o Brasil en 1988. La elección no es meramente teórica, y depende en gran parte de la situación política que prevalezca en un país.⁵

Agrega Fix-Zamudio que hay errores de técnica legislativa en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y en otras cartas magnas cuando se incorporan disposiciones excesivamente reglamentarias, por influencias, en ocasiones coyunturales, de grupos de presión. La existencia de normas de esta clase en los ordenamientos supremos trae como consecuencia que se tengan problemas de aplicación y de reforma de modo constante. Un ejemplo de ello es el extenso artículo 27 constitucional. Para obviar los problemas que este tipo de disposiciones acarrea, se propone crear leyes de carácter orgánico, que en otros países se han denominado “leyes constitucionales” o “estatutarias”, y cuya finalidad es desarrollar directamente las normas de la Constitución. Esta clase de leyes, por su trascendencia, deben tener mayores requisitos para su aprobación que los ordenamientos ordinarios. Se cuenta con antecedentes en particular sobre la historia constitucional de México. Fue Mariano Otero, en el Congreso de 1846-1847 en un voto particular, quien a través de las reformas a la Constitución de 1824, propuso esta clase de leyes intermedias para evitar que el legislador ordinario pudiera modificar con facilidad los derechos o garantías fundamentales.⁶

Diego Valadés, en un interesante trabajo sobre renovación o retroceso constitucional, expresa que la globalidad es un eufemismo que no permite ver con claridad las grandes asimetrías que se producen en el mundo, y alerta sobre los peligros que

⁵ Fix-Zamudio, Héctor, “Necesidad de perfeccionar la reforma constitucional en el derecho mexicano. Las leyes orgánicas”, *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM-Porrúa, 2010, p. 192.

⁶ *Ibidem*, pp. 207, 208 y 210.

se involucran para la soberanía de los estados, la pretensión de diluir las fronteras jurídicas y políticas. La soberanía, afirma, no sólo funda la independencia de los estados nacionales, sino que además es la base de la democracia. De tal manera que cualquiera que sea la opción que se pretenda elegir respecto a la Constitución debe involucrar en todo caso una “afirmación radical de la soberanía”. De igual forma, agrega que es extraño que la Constitución que ha servido para ascender los peldaños de la democracia, súbitamente dejara de ser útil y asimismo se convirtiera en un obstáculo para el desarrollo. En cambio, realizar un cambio total del ordenamiento supremo sí puede ser un obstáculo para una nueva constitucionalidad, debido a la tensión entre los agentes políticos, porque prevalece una lucha por el poder directo, y el discurso político presenta pocas convergencias. Por estas razones, prefiere una reforma profunda de la Constitución que evite las tentaciones regresivas. Sobre sus propuestas de reforma, hay que destacar que propone una concepción moderna del poder que se ajuste a un patrón de racionalidad, para que sus titulares inspiren y merezcan confianza, lo que implica que existan mecanismos de control del poder y de real acatamiento de las normas.⁷

En cambio, José Ramón Cossío plantea que la discusión sobre las reformas a la Constitución se ha centrado en dos planos. Uno de ellos se refiere a las modificaciones que deberían introducirse a la carta política y que se estiman indispensables, en términos del funcionamiento constitucional, o bien enmiendas valiosas en relación con ciertos valores o principios; el otro, es un ámbito procedimental, el cual consiste en determinar si debe continuarse el proceso de reformas o bien aprobar un nuevo ordenamiento supremo. Subsiste la idea, en las dos opciones, de atribuir “al derecho una enorme capacidad transformadora de la realidad social”. Pregunta, además, por las condiciones que permiten determinar si una Constitución recoge un proyecto nacional y superan las diferencias de proyectos o modelos que los distintos sectores de la sociedad tengan respecto de una determinada materia. Agrega este autor que en la actualidad todos los ámbitos de la vida nacional están sujetos a debate, pero éste carece de profundidad en el ámbito político, y debe realizarse por ello un esfuerzo en el campo académico. Para establecer normas capaces de satisfacer las complejas relaciones en sociedades que se conciben a sí mismas como plurales, como es el caso de México, lo primordial es precisar los supuestos que son la base de la Constitución que se piensa aprobar y la representación que de la misma pretenda hacerse. Habría, en consecuencia, que señalar el modelo político del cual se parte o se pretende partir; en segundo término, se tendría que explicitar la ideología constitucional que se acepta; tercero, señalar los contenidos de las normas constitucionales que se postulan;

⁷ Valadés, Diego, “Renovación constitucional o retroceso constitucional”, *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM-Porrúa, 2010, pp. 333 y ss.

cuarto, identificar el proceso necesario para aprobar esas reglas, y finalmente, sostener y hacer funcionar la representación constitucional. Estos ejercicios de reflexión, a juicio del autor mencionado, no son fáciles, debido a la escasa tradición democrática imperante en el país y a la nula práctica constitucional. Con lo que se cuenta en la realidad es con una exagerada ideologización del derecho, que no permite llevar a buen puerto las reflexiones ya indicadas. Además, es de la mayor trascendencia que realmente se cumplan los preceptos de la Constitución.⁸

Jaime Cárdenas es quien más se ha esforzado para convencer de la necesidad de contar con una nueva constitución, y ha dado una serie de razones que justifican una nueva carta política, que se pueden resumir de la siguiente manera: comienza señalando los defectos de la carta vigente. Recuerda el mensaje que el presidente Venustiano Carranza remitió al Congreso Constituyente establecido en Querétaro. Se pidió un fortalecimiento del Poder Ejecutivo, en desmedro de los otros poderes, y una centralización de atribuciones, que se tradujo en perjuicio de los estados de la Federación y municipios. Además, la Constitución fue el producto de un movimiento armado, la Revolución mexicana de 1910, y no reflejó un consenso de los actores sociales, sino la voluntad de quienes vencieron en dicha contienda. Estas circunstancias explican que el presidente sea un actor político, cuya responsabilidad no pueda perseguirse; la incapacidad del Congreso de la Unión para controlar al Poder Ejecutivo, y un sistema federal defectuoso y contradictorio. Agrega que la legitimidad de la Constitución de 1857 estaba basada en el individuo y su dignidad personal, consagrada en su artículo primero, y que la Constitución de 1917, en cambio, señala al Estado como fundamento de todas las instituciones y subordina los derechos humanos a favor de los derechos colectivos.

Una vez aprobada la Constitución de 1917, a partir de 1929 surgió un entorno político que se caracterizó por la hegemonía de un partido casi único, y en consecuencia comenzó la falta de pluralidad política; el control del sistema electoral por la Secretaría de Gobernación; la falta de responsabilidad de los gobernantes, y en general, un entramado institucional y cultural sofocante, ajeno a nuevas experiencias jurídicas que impidió la construcción de una auténtica democracia y de un Estado de derecho.

Para Cárdenas Gracia, el ordenamiento vigente tiene además una serie de defectos institucionales, que son los siguientes: el más grave de éstos, es que no haya un esquema equilibrado de pesos y contrapesos entre los poderes públicos y en el ámbito federal. En efecto, se está en presencia de un Ejecutivo fuerte, aún en circunstancia de competencia con un Congreso de una mayoría opositora, debido a su facultad de veto, a sus facultades de planeación de la economía y al otorgamiento de subsidios.

⁸ Cossío, José Ramón, "Los supuestos de la constitucionalidad", *Hacia una nueva constitucionalidad*, pp. 146, 147 y 165.

El Poder Legislativo, en cambio, es débil, principalmente a partir de 1933, fecha en que se derogó la reelección de los legisladores, además de que no tiene los recursos suficientes, sus atribuciones de control del Ejecutivo son menguadas y no posee la capacidad necesaria para incidir en áreas trascendentes de la vida económica y social del país. El Poder Judicial, por su parte, es también un poder sin la capacidad suficiente para velar plenamente por el control de la constitucionalidad. Para Cárdenas, se requiere de un tribunal constitucional, ajeno al Poder Judicial, acciones de inconstitucionalidad mejor reguladas, un recurso de amparo más eficiente y no tantas exigencias para declarar la inconstitucionalidad de una ley y, en general, un mejor control de las acciones de los otros poderes por parte del Poder Judicial.⁹

Con relación al federalismo, indica este autor que existen demasiados mecanismos de intervención federal en los estados y municipios, como la suspensión de garantías establecida en el artículo 29 constitucional; la declaración de desaparición de poderes que resuelve el Senado, conforme al artículo 76, fracción V; el juicio político de las autoridades locales, artículo 110, párrafo segundo; e incluso, la intervención del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en las impugnaciones electorales locales. De tal manera que la autonomía de estados y municipios, a su juicio, se ha transformado en letra muerta.

Otros problemas institucionales estriban en la falta de mecanismos de participación ciudadana en forma directa; en criterios de interpretación consagrados en el artículo 14, que son decimonónicos; hace falta una mejor regulación de los organismos constitucionales autónomos; reglas adecuadas sobre el carácter pluriétnico y multicultural de la sociedad mexicana; deben existir disposiciones más pertinentes para regular la relación Estado y los medios de comunicación; y en especial no se contienen fórmulas jurídicas que permitan la gobernabilidad en un sistema, como el actual, de varios partidos políticos y un régimen presidencial. En general, señala Cárdenas Gracia: una nueva economía y política y las aspiraciones de las nuevas generaciones reclaman un contrato social renovado.¹⁰

Manuel González Oropeza, actual magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es partidario también de una nueva carta para el Estado mexicano. Señala que la Constitución de los Estados Unidos prevé en el artículo V dos procedimientos de reforma. En el primero de ellos, el Congreso, por el voto de las dos terceras partes de ambas Cámaras, 8-12, propone las enmiendas que estimen necesarias, las cuales deben ser ratificadas por las tres cuartas partes 9-12 de las asambleas legislativas de los estados. En el segundo procedimiento, las legislaturas de las dos terceras partes de los estados convocan a un congreso constituyente, que aprueba

⁹ *Ibidem*, pp. 57 y 58.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 57-59.

ciertas enmiendas que deben ser ratificadas por las tres cuartas partes de las propias legislaturas. De tal manera que la Constitución de ese país contiene la posibilidad de la renovación constitucional por medio de un congreso constituyente, lo cual no sucede en México. El autor mencionado es partidario de suprimir el poder del presidente de la República en materia de iniciativas constitucionales debido a los abusos que se cometieron en el pasado para concentrar la actividad del Ejecutivo en las materias legislativas y reglamentarias. Propone, asimismo, un segundo candado, que consiste en la aprobación de las reformas por dos legislaturas diferentes. Además, señala que el artículo 135 constitucional, relativo a la reformas de la carta política, esclaviza la soberanía popular a la decisión de los poderes constituidos, y debe reformarse para contener la posibilidad de llamar a un congreso constituyente. Modificar la Constitución de 1917 no significa negarla, sino actualizar las normas fundamentales a la realidad política, económica y social del país.¹¹

IV. LAS PROPUESTAS DE REFORMAS

1. *Las propuestas de los actores políticos*

Porfirio Muñoz Ledo, en el ámbito político y también académico, es quien ha planteado con mayor vigor la necesidad de una profunda reforma del Estado y de convocar a un nuevo congreso constituyente con el propósito de aprobar una nueva carta magna. Señala que México tuvo una primera definición constitucional en 1824, con la Independencia; una segunda, en 1857, la de la Reforma; una tercera, en 1917, la Constitución social vigente; y debe tener una cuarta instancia, que se debería denominar “la República democrática” o “cuarta República”, que implica una refundación del sistema imperante. Señala que no tiene expresiones denigratorias para el ordenamiento supremo vigente, pero que ha sido sobre todo un instrumento de legitimación del ejercicio del poder; que sus sucesivas modificaciones, más bien fruto de las determinaciones presidenciales o arreglos cupulares, ajenas a la voluntad popular, y que la razón principal de su longevidad se ha convencido en escasa vigencia, porque ha sido violada cotidianamente. Entre las reformas que plantea están las siguientes: todos los tribunales que funcionan en forma independiente del Poder Judicial deben pasar a formar parte de éste para alcanzar una unidad de jurisdicción y fortalecer dicho poder, como es el caso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los tribunales agrarios. Además, el Poder Judicial debe tener la facultad de informar sobre los proyectos de ley que se

¹¹ González Oropeza, Manuel, “Renovación constitucional”, *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM-Porrúa, 2000, pp. 230 y 238.

refieran a su organización y funcionamiento, a los que se refieran a aspectos procesales y respecto de ciertos casos sustantivos.

Debe evitarse la concentración excesiva de facultades en manos de la Federación y fortalecer el federalismo dando mayores atribuciones a estados y municipios. Y expresa que es a través de la reforma del artículo 73, relativo a las facultades del Congreso de la Unión, como se han centralizado las atribuciones, burlando el espíritu federalista de la carta magna vigente. En el presupuesto de egresos de la Federación deben destinarse porcentajes fijos y suficientes para salud, educación, justicia y seguridad pública, para evitar que sean disminuidos.

Elevar a rango constitucional el órgano de fiscalización superior con facultades de revisión y auditoría a las dependencias de los tres poderes de la unión, lo que implica constituir dicha institución en un órgano constitucional autónomo.

En materia electoral, propone la posibilidad de establecer candidaturas independientes a los cargos de elección popular; desaparecer las diputaciones y senadurías de representación proporcional, así como las de primera minoría; permitir la reelección de diputados y senadores; establecer la segunda vuelta electoral en la elección presidencial si ninguno de los candidatos obtiene el 50% más uno de los votos; consagrar la iniciativa popular en materia legislativa; contar con un régimen electoral justo y definitivo, y consagrar el referéndum para modificar las disposiciones fundamentales de la Constitución.

Para Muñoz Ledo, finalmente, quienes opinan contra el cambio del orden constitucional, lo reconozcan o no, piensan que el régimen político mexicano es democrático, y lo que se requiere es un sucesivo perfeccionamiento, y en consecuencia, debe continuarse con las reformas constitucionales. Lo que debe discutirse, sin embargo, es si México necesita o no de un nuevo régimen político, y piensa en particular, que no hay una transición democrática, y que debe transformarse este régimen. Para dar gobernabilidad al país se requiere, a su juicio, de un régimen semiparlamentario con un jefe de Estado, el presidente y un jefe de gobierno surgido de la mayoría parlamentaria, y un efectivo control de la conducta de los gobernantes y del ejercicio del gasto público. En abono a su tesis, expone que la cantidad de reformas que se proponen al texto vigente es de tal envergadura que justifican la aprobación de una nueva carta. En suma, se trata de crear un nuevo orden jurídico que sea el inicio de una nueva cultura política.¹²

Carlos Castillo Peraza, quien no era jurista, intuía que la Constitución es el modo de ser de una comunidad humana, la expresión de esa comunidad que, en un mo-

¹² Muñoz Ledo, Porfirio, “La reforma del Estado mexicano”, *El Cotidiano*, México, núm. 144, julio-agosto de 2007, pp. 23-27.

mento determinado, decide vivir junta y en orden para asegurarse un conjunto de condiciones materiales y culturales que permiten a las personas y a los diferentes grupos en que éstas se organizan, un desarrollo pleno. Como la sociedad está formada por personas dotadas de inteligencia y voluntad y, en consecuencia, son libres, ello obliga a pensar en un instrumento que permita organizar en forma razonable un conjunto de libertades, de manera que la libertad de algunos no redunde en perjuicio de otros. Lo que puede dañar e impedir la unidad de una sociedad es la hipertrofia del Estado o la injusticia, porque ambas son fuentes de divisiones y conflictos. Peraza citaba a Pierre Joseph Proudhon, para quien la justicia es la fuerza centrípeta que tiene unida a una sociedad; y la libertad es la fuerza centrífuga que evita el congelamiento de la justicia, en una situación sin expectativas, que petrificaría a la sociedad misma. Este autor pregunta, entonces, si la Constitución vigente sirve para garantizar la unidad de la sociedad actual, de modo que permita transitar de ésta en el mañana, hacia una sociedad de unidad, pero mejor. Planteaba después que no se sabe a ciencia cierta si la unidad que existe se debe o no a la Constitución. Sugiere, como primer paso, respetar el ordenamiento supremo, especialmente en todo aquello que tiene que ver con la justicia, la libertad y los límites del Estado. Si ese respeto no genera energía y dinámicas sociales, habría que investigar cuáles son los obstáculos que se oponen a ello y si provienen específicamente de la Constitución para tener una nueva constitucionalidad. Hay que darle presente a la carta política para saber si tiene futuro; es decir, que la realidad coincida con la constitucionalidad. No era partidario, además, de integrar el ordenamiento supremo con un cúmulo de derechos que no puedan cumplirse para no desbordar al Estado y enfrentarlo a situaciones permanentes de violación de las normas fundamentales.¹³

Entre los políticos que han promovido una nueva constitución se encuentra Cuaúhtemoc Cárdenas Solórzano, con objeto de que contribuya a que el país enfrente los retos del siglo XXI en mejores condiciones; por tanto, se debe trabajar para que se tenga una nueva carta política. Para ello se requiere, entre otras ideas de trascendencia, la reforma del Estado, sustentada en una nueva constitucionalidad, en la que se establezca un gobierno de gabinete y se determinen las funciones que deben corresponder al jefe del Estado, al jefe de Gobierno, al gabinete y al Congreso. Se debe desarrollar, asimismo, un nuevo modelo de descentralización política, fiscal y administrativa que atempere las desigualdades socioeconómicas en las distintas regiones del país. Cárdenas propone, además, la creación de un sistema de planeación plenamente participativo y plural, que sirva no sólo a los intereses del mercado, sino

¹³ Castillo Peraza, Carlos, “Entre la «energía» y la «dinámica»”, *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM-Porrúa, 2000, pp. 107 y 108.

en particular que impulse el desenvolvimiento social y el mejoramiento gradual de las economías regionales.¹⁴

Manuel Camacho Solís, en cambio, es partidario de una nueva constitucionalidad, pero no de una nueva constitución. Señala que la agenda grande de la nueva constitución aumentaría las resistencias y el conflicto entre los actores políticos. En un camino distinto, se tiene que llegar a un acuerdo en lo esencial, como por ejemplo: la formación de un nuevo gobierno que defienda los intereses generales y la integración de una nueva mayoría a través de una coalición legislativa; la supresión de privilegios y la simplificación del sistema fiscal, y la atención negociada del problema de pensiones; la coordinación efectiva del Estado para frenar la criminalidad; un mejor funcionamiento del Poder Judicial; la efectividad del gasto y de su fiscalización, y el impulso a las zonas estratégicas de inversión en beneficio del desarrollo regional. Todo ello para pactar una nueva estrategia de desarrollo con justicia que pueda aumentar el crecimiento y combatir la pobreza. Agrega que hace falta que la participación de los ciudadanos sea “contundente” para que establezca una correlación de fuerzas diferentes, con el propósito de obligar a negociar a quienes se oponen a los cambios.¹⁵

La promoción de llamar a un congreso constituyente y elaborar un nuevo texto superior es respaldada por el Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y Convergencia, que se denomina ahora Movimiento Ciudadano. El Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecológico se han manifestado, en cambio, por continuar modificando la Constitución de 1917, y no son partidarios de una nueva carta superior, de lo cual dejan constancia los documentos y discusiones que se plantearon derivados de la discusión sobre la reforma del Estado, que tuvo lugar en el Congreso Nacional, y las declaraciones de sus dirigentes y personeros más destacados derivados de la Ley para la Reforma del Estado publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de abril de 2007, y que tuvo una vigencia de un año.

El entonces Partido Convergencia, a través del diputado Jesús E. Martínez Álvarez, coordinador del grupo parlamentario de dicho partido en la Cámara de Diputados, en febrero de 2006 presentó a esa instancia un nuevo proyecto de texto supremo elaborado por un grupo de juristas encabezado por Salvador O. Nava Gomar, Roberto Gil Zuarth y el diputado señalado. Ese proyecto se elaboró con objeto de ser sometido a la consideración de juristas, académicos, intelectuales y actores políticos

¹⁴ Cárdenas Solórzano, Cuauhtemoc, *Un México para todos*, México, Fundación para la Democracia-Fundación Arturo Rosenblueth-Planeta, 2005, <http://www.ccardenass.org>.

¹⁵ Camacho Solís, Manuel, *El desacuerdo nacional. Orígenes, consecuencias y propuestas de solución*, México, Aguilar, 2006, pp. 341 y 344.

para ser presentado a la consideración del Congreso de la Unión. Este proyecto de ordenamiento tuvo como finalidad provocar un diálogo social del cual surgieran las bases de la organización de la convivencia de los mexicanos para el siglo XXI; proponer nuevas bases del sistema social; configurar un auténtico federalismo responsable, basado en los principios de solidaridad y subsidiariedad; y en el orden cultural se propone crear una nueva cultura constitucional. El texto tiene once títulos y un total de 167 artículos permanentes. El proyecto, desafortunadamente, no tuvo un mayor eco ni acogida dentro de la clase política del país.

Giovanni Sartori, politólogo italiano, expresó su opinión favorable a un nuevo texto constitucional para mejorar la institucionalidad vigente con ocasión de recibir en 2007 el doctorado *honoris causa* por la Universidad Nacional Autónoma de México.

La bancada del PRI en el Senado, a través de su coordinador, el senador Manlio Fabio Beltrones, presentó su propuesta de reforma política en esta Cámara, en febrero de 2010, la cual contiene proyectos de reformas a 31 artículos e incluye la reelección de legisladores hasta en dos ocasiones para diputados federales y locales, con un periodo total de nueve años, y una vez en el caso de los senadores, los que completarían doce años. Sin embargo, los diputados del PRI, en la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara, en septiembre de 2011, se opusieron a dicha reelección.

Igualmente, incluye esa propuesta la reducción del número de miembros del Congreso de la Unión, de 500 a 400 en la Cámara de Diputados y de 128 a 96 en el Senado. Plantea además que el presidente pueda decretar la suspensión de garantías individuales, regulada en el artículo 29 constitucional, pero sólo con la aprobación del Congreso. Propone además la consulta popular, organizada por el Instituto Federal Electoral a petición del presidente, con el acuerdo de ambas Cámaras y de 2% de los ciudadanos que estén inscritos en el padrón electoral. Se propone, asimismo, excluir de la consulta los temas electorales y fiscales, y por lo menos debe participar la mitad de los ciudadanos inscritos en el padrón del IFE para que el resultado de la consulta sea obligatorio o vinculante.

Se insta un mecanismo para la suplencia del presidente en caso de ausencia, para que el secretario de Gobernación quede “encargado del despacho” mientras el Congreso define nombrar a un presidente interino o sustituto. Además, se contiene la posibilidad de que el presidente acuda al Congreso a emitir un mensaje sobre su informe anual, además de su informe escrito. El titular del Ejecutivo Federal podrá asistir a las sesiones del Pleno de cualquiera de las dos Cámaras e intervenir para exponer sus proyectos de ley, facultad que podrá delegar en los secretarios de Estado.

Se establece que cuando no sean aprobados oportunamente, conforme a la Constitución, la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos, rejirán los correspondientes al año en curso, hasta que se aprueben dichos proyectos, lo cual es positivo en caso de que se presenten emergencias o problemas que impidan esa aprobación en el plazo constitucional.

La reforma de los priístas incluye que el Senado ratifique al gabinete, en órganos como Pemex y en órganos reguladores, con la excepción de las secretarías de la Defensa Nacional y Marina.

Los secretarios deberán rendir un informe de labores en febrero y septiembre, y podrán ser citados para dar explicaciones sobre su gestión: cada Cámara podrá citarlos una ocasión de forma semestral y formular preguntas. Por otra parte, se propone que las Cámaras puedan presentar una moción de censura a los secretarios de Estado, con el aval de una tercera parte de los votos. La aprobación por ambas cámaras implicará un apercibimiento, e incluso la remoción del cargo. Se impulsa, asimismo, la autonomía de la Procuraduría General de la República, cuyo titular sería nombrado para una gestión de cuatro años, por el voto de las dos terceras partes del Senado.

Otra propuesta interesante es la que agiliza las labores de revisión de la Auditoría Superior de la Federación y suprimen los principios de posterioridad y anualidad, para que esta dependencia pueda intervenir de manera más oportuna, y se le faculta para fincar responsabilidades a quienes correspondan.

Propone también otorgar las facultades de investigación que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y obligar a comparecer ante las Cámaras del Congreso de la Unión o de las entidades federativas a los funcionarios que no acepten una recomendación de esa institución. Esta facultad ya fue aprobada por ambas Cámaras y fue publicada el 10 de junio de 2011 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Finalmente, se señala un plazo de un año contado desde la publicación de las reformas constitucionales para las modificaciones legales que sean necesarias.

Esta propuesta contiene también una serie de aspectos de gran trascendencia con los cuales es dable coincidir, salvo algunos intentos por transformar el régimen político vigente en algo semejante al parlamentarismo, lo cual es discutible.¹⁶

Para Enrique Peña Nieto, actual titular del Ejecutivo, según expresó durante la campaña electoral, la mayoría electoral alcanzada en una segunda vuelta no garantiza que esa mayoría se transforme en una coalición de gobierno mayoritaria, y la ratificación del gabinete tampoco garantiza la gobernabilidad. Por ello, prefiere suprimir el límite de 8% de representación legislativa sobre la votación nacional que obtenga un partido político, y que regula el artículo 54, fracción V, de la Constitución. La opción para conseguir gobernabilidad es establecer que cualquier partido político que alcance el 35% de la votación nacional tenga mayoría absoluta en el Congreso, como estaba regulado antes de la reformas de 1996. Su propuesta en este sentido es para el primer trienio del nuevo titular del Ejecutivo. En la elección del segundo trienio,

¹⁶ Senado de la República, reforma política, http://www.senado.gob.mx/hoy/Reforma_Politica/content/propuestas_reforma.htm, PRI.

que se aplicaría sólo a la Cámara de Diputados no regiría esta cláusula. Una tercera solución consistiría en suprimir los legisladores plurinominales en ambas Cámaras, porque la elección por mayoría relativa propende formar mayorías legislativas que respalden al Ejecutivo. Considera, asimismo, que además hay otras posibles formas de promover la formación de mayorías en el Poder Legislativo.

Sobre estas propuestas, se coincide en la necesidad de buscar fórmulas que faciliten la formación de mayorías y, en consecuencia, la gobernabilidad; pero ello debe establecerse con base en principios democráticos y no con fórmulas artificiales de sobrerrepresentación que vulneren la voluntad expresada en las urnas.

El entonces senador Arturo Núñez Jiménez, a nombre de los grupos parlamentarios de los partidos de la Revolución Democrática, en ese entonces Convergencia y del Trabajo, de ambas Cámaras, presentó otra propuesta de reformas constitucionales en febrero de 2010, de las cuales corresponde destacar las siguientes: la solución de la institucionalidad política no puede basarse en la reducción de la pluralidad política, que es consustancial al régimen democrático, ni mucho menos para concentrar facultades en uno de los poderes de la Unión para tratar de reemplazar lo que antes daban las facultades metaconstitucionales del presidente. La participación ciudadana debe fortalecerse con la aceptación de las candidaturas independientes. Sin embargo, no se debe aceptar que los partidos capturen candidatos independientes como propios ni que los que salgan derrotados en procesos internos de los partidos acudan de inmediato a la candidatura independiente para debilitar el sistema de partidos.

Además, es necesario incorporar al régimen constitucional, con carácter vinculatorio, el referéndum, el plebiscito y la revocación de mandato como formas de participación ciudadana. En los tres casos, como derechos de los ciudadanos para iniciar el proceso correspondiente con un cierto porcentaje de la lista nominal de electores. Asimismo, hay que aceptar que los ciudadanos con un porcentaje reducido, mejor dicho el 1.1 por ciento de la lista nominal de electores, puedan presentar iniciativas de ley, que deberán tener el trámite de carácter preferente en el procedimiento legislativo.

Se requiere también equilibrio entre los poderes de la Unión, en las siguientes cuatro propuestas:

- 1) Reconocer expresamente la facultad del presidente para hacer observaciones al presupuesto de egresos de la Federación, a condición de que la capacidad de la Cámara de Diputados para remontarlo implique la votación de la mayoría absoluta y no las dos terceras partes de los presentes, para que de esta manera se regrese a una tradición ya establecida en el constitucionalismo mexicano en 1857.
- 2) Otorgar la facultad de presentar una iniciativa preferente de ley por parte del titular del Ejecutivo Federal, pero también para la mayoría de los integrantes de los grupos parlamentarios, así como las que tengan carácter de iniciativa ciudadana.

Las iniciativas deberán ser dictaminadas y votadas por el Congreso de la Unión en el mismo periodo en el que fueron presentadas, y de no ser dictaminada en tiempo y forma, el presidente de la Cámara de que se trate estará autorizado para presentarlo de oficio ante el Pleno de manera directa sin previo dictamen de la comisión.

- 3) Se propone una nueva integración de las cámaras de Diputados y de Senadores, para que la primera se siga integrando por quinientos integrantes, todos ellos serán electos por el principio de representación proporcional: cuatrocientos en 32 circunscripciones regionales, equivalente a las entidades federativas y cien en una lista nacional votada en una circunscripción que comprenda todo el territorio nacional.
- 4) En el caso del Senado, se propone que siga siendo de 128 miembros, electos todos por el principio de representación proporcional a razón del tres por entidad federativa, en circunscripciones regionales equivalentes a las entidades federativas, y 32 —como existe ahora— votados en una lista nacional que comprenda todo el territorio nacional.

Otra propuesta importante es la ratificación de los integrantes del gabinete; se establece que la Cámara de Diputados ratifique a los funcionarios mayores de Hacienda, por la relación que existe con la materia económica presupuestal, atribución que actualmente tiene el Senado; y la de todos los titulares de las secretarías del gabinete del presidente de la República, así como del procurador general de la República, con excepción de los titulares de la Defensa Nacional, de Marina y de Política Exterior, cuya ratificación estará a cargo del Senado de la República.

Igualmente, se promueve que la Cámara de Diputados tenga facultad para aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y los programas relativos, así como para darle seguimiento y evaluación a su ejecución, con el propósito de que no se presenten más planes declarativos y decorativos.

Cabe destacar la propuesta de creación de un Consejo Económico y Social como instancia de participación, de organizaciones sociales con carácter consultivo sobre la política económica y social. Se integrará por el número de miembros que determine la ley, elegidos por la Cámara de Diputados.

Se replantea el juicio político y la declaración de procedencia para que se puedan tramitar en forma más rápida y con la debida garantía de audiencia para los involucrados.

El presidente de la República sólo será responsable por la comisión de delitos, a quien se le aplicará también el procedimiento de declaratoria de procedencia, con la advertencia de que en este caso tendrá que ser aprobado por la mayoría absoluta de los integrantes de ambas Cámaras y no sólo la de Diputados.

Se promueve ampliar la independencia de la Auditoría Superior de la Federación y extender sus facultades, transformándola en un órgano constitucional autónomo;

podría tener un consejo de administración colegiado integrada por cinco miembros propuestos por organizaciones de la sociedad civil relacionadas con la rendición de cuentas, y entre sus facultades estaría la de hacer revisiones no sólo posteriores al ejercicio fiscal, sino también con anterioridad, y podría ejercer la acción penal en el ámbito de sus responsabilidades con el auxilio de la Procuraduría General de la República. Su titular sería elegido por los dos tercios de los integrantes de la Cámara de Diputados. De este modo, concluiría el monopolio de la acción penal a cargo del Ministerio Público.

Para la Procuraduría General de la República se plantea una mayor independencia en el desempeño y cumplimiento de sus atribuciones, lo cual es conveniente, que se transforme también en un órgano constitucional autónomo. Al procurador general de la República se le agregaría un consejo consultivo, igualmente, con representación ciudadana.

Finalmente, se propone que la propaganda gubernamental de los tres órdenes de gobierno, regulada en el artículo 134 constitucional, se debería hacer obligadamente con cargo a los tiempos oficiales del Estado en radio y televisión.¹⁷

Algunas de las propuestas señaladas precedentemente ya han sido incorporadas a la Constitución, como las candidaturas independientes y la iniciativa ciudadana de las leyes.

2. *Las propuestas de la Presidencia de la República en el sexenio pasado*

Debe tenerse igualmente presente el proyecto de reformas estructurales presentado por el entonces titular del Ejecutivo federal, Felipe Calderón Hinojosa, que señaló en ese entonces “que había que pasar del «Sufragio Efectivo» a la «Democracia Efectiva»”. En el proyecto enviado al Congreso en diciembre de 2009 se plantean una serie de reformas que se consideraron claves, entre las cuales correspondería señalar:

- A. La reelección de alcaldes, jefes delegacionales y de diputados federales, con el propósito de que los ciudadanos puedan rechazar a aquellos que no hayan cumplido su labor y premiar a quienes se hayan esforzado por llevarla a cabo.
- B. La disminución del número de diputados y senadores, y que en el caso de estos últimos sean los propios ciudadanos, a través del voto, y no los partidos políticos, los que señalen el orden de prelación de los candidatos para integrarse a la Cámara de Senadores.

¹⁷ Senado de la República, reforma política, http://www.senado.gob.mx/hoy/Reforma_Politica/content/propuestas_reforma.htm, PRD.

- C. Propone mejorar los mecanismos de participación ciudadana de que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de leyes en los asuntos que les interesen, y la posibilidad de presentar candidaturas independientes para el fortalecimiento de la democracia.
- D. Una de las propuestas más relevantes es la celebración de una segunda vuelta en la elección presidencial, que estaría acompañada de la elección del Congreso de la Unión, con la finalidad de que quien resulte elegido tenga un mayor apoyo ciudadano y probable mayoría en las Cámaras, en beneficio de la gobernabilidad del país.
- E. Se propone que el presidente de la República pueda presentar iniciativas preferentes de leyes que el Congreso deba examinar forzosamente y votar favorable o negativamente dentro de cierto periodo.¹⁸

Las ideas señaladas en los incisos C y E ya están incorporadas en la Constitución, pero no se percibe gran interés en la actualidad para aceptar la reelección de representantes populares.

3. *Las propuestas en términos generales del gobierno actual*

La nueva administración que encabeza el presidente Enrique Peña Nieto ha llegado a un acuerdo con el Partido Revolucionario Institucional, con el Partido Nacional, y con el Partido de la Revolución Democrática, que se ha denominado “Pacto por México”, y que contiene cinco temas fundamentales, que son:

- A) Acuerdos para una sociedad de derechos y libertades.
- B) Acuerdos para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad.
- C) Acuerdos para la seguridad y la justicia.
- D) Acuerdos para la transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.
- E) Acuerdos para la gobernabilidad democrática.

Cada uno de estos temas tiene, como es natural, una serie de propuestas, y el primer fruto de estos acuerdos es una reforma al artículo 3o. de la carta política en materia de educación, que ya está aprobado, y que tiene por objeto dar rango constitucional a la determinación de evaluar a los maestros y autonomía al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Este proyecto ha despertado esperanzas de que el Estado recupere la rectoría del desarrollo en este campo y se mejore la calidad de

¹⁸ <http://www.presidencia.gob.mx/iniciativas-de-ley/iniciativa-de-ley-que-reforma-adiciona-y-deroga-diversas-disposiciones-de-la-constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos>.

la educación, lo cual no obsta para que tenga detractores tanto en los sectores de los maestros como en expertos la materia. Lo que llama la atención es el hecho de que algunos cambios importantes que tengan que realizarse en aspectos educativos, que debieran sólo ser motivo de modificaciones en las políticas públicas, tengan que concretarse en una reforma constitucional, lo cual se explica por la necesidad de evitar recursos jurídicos en los tribunales que pongan en jaque a dichas políticas, pero que involucran incluir en la Constitución disposiciones de carácter reglamentario.

Las consecuencias del “Pacto por México”, la reforma educativa, telecomunicaciones, y en materia financiera y otros proyectos del nuevo gobierno, constituyen procesos que tomarán tiempo, y cuyos resultados sólo pueden aquilatarse en el futuro, aunque está claro que han despertado esperanzas en ciertos sectores de avances valiosos para el país.

V. ¿EN QUÉ PUEDE AYUDAR UNA NUEVA CONSTITUCIÓN?

Una nueva constitución, por sí sola, es indudable que no puede ayudar a solucionar las graves dificultades que predominan en la República, ni siquiera puede solucionar la mayor parte de los problemas de naturaleza jurídica que existen, pero sí puede apoyar y fortalecer el orden jurídico, perfeccionar las instituciones y contribuir al desarrollo de la democracia y la equidad en el país. Elaborar y aprobar un nuevo texto supremo es una tarea de trascendencia, que exige buscar una época propicia y una conjunción de fuerzas políticas y sociales favorables a la renovación institucional en beneficio de la sociedad mexicana en su conjunto; se trata también de no producir una ruptura de los consensos básicos, sino de avanzar y ampliar estos acuerdos.

La propuesta de una nueva carta magna no implica denigrar ciertas bondades y avances de la Constitución vigente. Mucho menos cabe la consideración de que constituye un obstáculo para el progreso de la nación. Sin embargo, de las propias consideraciones de los ilustres juristas que optan por continuar con las reformas, subyace la idea de hacer cambios de gran importancia al ordenamiento vigente, por consideraciones técnicas, porque se requiere una nueva constitucionalidad, y son transformaciones necesarias en el régimen político. Incluso se ha expresado que las opciones son una nueva constitución o bien una consolidación integral del texto vigente. De tal manera que, con cierta claridad, se manifiesta la idea de que son modificaciones completas y de importancia las que deben hacerse en la Constitución de 1917. Surge entonces la interrogante del porqué no aprobar un nuevo ordenamiento superior en vez de seguir reformando indefinidamente el que rige en la actualidad. Debido a la variedad de factores que conspiran gravemente, en la actualidad, en contra de la sociedad mexicana, por los lacerantes niveles de pobreza, de inseguridad, la carencia de recursos, la falta de crecimiento adecuado y la presión social, que comienza a surgir

con mayor persistencia, ¿por qué no reaccionar y emprender los cambios fundamentales que la nación requiere partiendo por la propia Constitución?

Debe enfatizarse, sin embargo, que las reformas que la sociedad mexicana requiere deben efectuarse a la brevedad, con el propósito de que el país avance por sendas de viabilidad y crecimiento, y se aleje de los riesgos de ruptura existentes. Estas reformas pueden o no incluir modificaciones a la carta vigente. Si se trata, por ejemplo, de establecer un régimen tributario más justo, eficiente, sencillo y con costos de administrativos y de operación más razonables, no es necesaria una reforma constitucional. Poner un freno a las prácticas monopólicas en el sector privado tampoco requiere de cambios constitucionales, porque el ordenamiento supremo las prohíbe, y basta con hacer cambios o sencillamente aplicar la legislación secundaria. Hay otras propuestas, en cambio, que requieren de modificaciones al ordenamiento supremo como, por ejemplo, el establecimiento de un sistema electoral más justo, o bien crear condiciones que garanticen la gobernabilidad en un régimen presidencial.

En la actualidad, es de trascendencia que se cumplan a cabalidad las normas de la Constitución, ya que existen muchas de ellas que se hace caso omiso, como el artículo 28, que prohíbe los monopolios y las prácticas monopólicas, en circunstancias en que existe una concentración del poder de ciertas empresas privadas en materia de telecomunicaciones, concesiones de televisión, y además existen regímenes de excepción en materia tributaria que constituyen “una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social”, como determina la disposición mencionada.

VI. LAS RAZONES QUE ACONSEJAN UNA NUEVA CONSTITUCIÓN

Los problemas que aquejan a México, desde el punto de vista institucional, son variados, profundos y de difícil solución. Muchos de los asuntos a encarar se pueden resolver a través de eficientes políticas públicas y un mayor presupuesto, como es el caso del mejoramiento de la salud. Otras materias requieren modificaciones legales, como la supresión de los privilegios tributarios injustos que existen a favor de ciertas grandes empresas. Un tercer grupo de asuntos exige reformas constitucionales; por ejemplo, el perfeccionamiento de la democracia a través del establecimiento de formas directas de participación ciudadana, como el referéndum o la consulta popular, que ya está establecida. Cuando se trata de analizar las reformas al texto supremo, surge la interrogante de si es conveniente seguir modificando la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos o si es preferible la aprobación de una nueva carta política. Se estima, sobre el tema, que es necesaria una nueva constitución, y son múltiples razones que así lo aconsejan.

Cabe preguntarse también qué tan urgente se requiere un nuevo texto supremo. Sobre el particular, lo importante es que existan condiciones y una correlación de fuerzas que permitan avanzar en la transición a la democracia, mejorar la institucionalidad vigente y fortalecer los derechos económicos, sociales y políticos de los habitantes de la República. De tal manera que cada persona, por el solo hecho de pertenecer a la sociedad mexicana, pueda tener acceso a ciertos niveles básicos de seguridad y bienestar.

Las razones que se tienen para sostener que es necesario un nuevo ordenamiento supremo son las siguientes:

1. *Ausencia de la soberanía popular en las reformas aprobadas*

La página de la Cámara de Diputados, en la parte relativa a las reformas constitucionales, permite informar que desde los inicios de la presidencia de Álvaro Obregón (1o. de diciembre de 1920), hasta 1997, bajo la presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, periodo también en el que el Ejecutivo pierde la mayoría en el Congreso, se habían aprobado cerca de 389 reformas a los artículos del ordenamiento supremo. En ese periodo, no se puede sostener que exista un total secuestro de la voluntad popular en las reformas que se aprobaron, porque hubo presidentes que tuvieron un amplio y perdurable apoyo popular, como Lázaro Cárdenas del Río. No obstante, tampoco se puede afirmar que los cambios hayan sido producto de una genuina representatividad del pueblo mexicano, debido a que son años donde generalmente concurre un fuerte predominio de la voluntad presidencial sobre el Poder Legislativo, y se trata, en consecuencia, de reformas en que se impone la voluntad del titular del Ejecutivo a cualquier otra consideración. En los tres últimos años de la presidencia de Ernesto Zedillo, ya sin mayoría del Ejecutivo en el Congreso, se aprobaron 22 reformas. En los sexenios de Vicente Fox se aprobaron 31 reformas, y en el de Felipe Calderón, 110. En el de Peña Nieto son 66 normas modificadas; en total son 641 reformas de artículos. Por otra parte, corresponde observar que las encuestas que se han realizado sobre el Ejecutivo, sobre el Congreso Nacional y sobre la llamada “clase política”, en los últimos años, dan como resultado que el pueblo de México no confía en sus representantes, por lo que, en consecuencia, existe una crisis de representatividad. De tal manera que es aconsejable una nueva constitución para rescatar el principio de la soberanía popular, que de alguna manera fue sojuzgada en la mayor parte de los sexenios señalados, y también en épocas recientes, en que los miembros del Congreso no han estado tan sujetos al poder presidencial, pero sí a los dictados imperiosos de sus cúpulas partidarias o en defensa de intereses de ciertos grupos empresariales.

En la página de internet de la Cámara de Diputados aparecen las reformas aprobadas en los diferentes periodos presidenciales y se señalan los artículos reformados y el número de modificaciones efectuadas, que son las siguientes:

Álvaro Obregón	8
Plutarco Elías Calles	18
Emilio Portes Gil	2
Pascual Ortiz Rubio	4
Abelardo L. Rodríguez	22
Lázaro Cárdenas del Río	15
Manuel Ávila Camacho	18
Miguel Alemán Valdés	20
Adolfo Ruiz Cortines	2
Adolfo López Mateos	11
Gustavo Díaz Ordaz	19
Luis Echeverría Álvarez	40
José López Portillo y Pacheco	34
Miguel de la Madrid Hurtado	89
Carlos Salinas de Gortari	55
Ernesto Zedillo Ponce de León	77
Vicente Fox Quesada	31
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa	111
Enrique Peña Nieto	66

En el sexenio actual, fueron 66 reformas a los artículos de la Constitución, según información de la página web de la Cámara de Diputados, que son las siguientes:

2013	Artículos 3o., 6o., 7o., 24, 25 (1a. reforma, 2a. reforma), 26, 27 (1a. reforma, 2a. reforma), 28 (1a. reforma, 2a. reforma), 37, 73 (1a. reforma, 2a. reforma, 3a. reforma, 4a. reforma), 78, 94, 105, 116 y 122.
2014	Artículos 4o., 6o., 26, 28, 29, 35, 41 (1a. reforma, 2a. reforma), 54, 55, 59, 65, 69, 73 (1a. reforma, 2a. reforma), 74, 76 (1a. reforma, 2a. reforma), 78, 82, 83, 84, 89 (1a. reforma, 2a. reforma), 90, 93, 95, 99, 102, 105 (1a. reforma, 2a. reforma), 107, 108 (1a. reforma, 2a. reforma), 110 (1a. reforma, 2a. reforma), 111 (1a. reforma, 2a. reforma), 115, 116 (1a. reforma, 2a. reforma), 119, 122 (1a. reforma, 2a. reforma) y 123.

En total son 641 reformas a los artículos constitucionales hasta el 7 de julio de 2014, de las cuales 478 fueron aprobadas en periodos en que el presidente de la República tenía mayoría en el Congreso de la Unión; y 163, cuando no se contaba con esa mayoría.

De tal manera que existe un predominio del poder presidencial frente al Congreso de la Unión y ausencia de la soberanía del pueblo en una gran mayoría de las reformas constitucionales aprobadas, porque frente a reformas de gran trascendencia no hubo una consulta o ni siquiera un sondeo de la opinión de los ciudadanos.

2. Numerosas reformas con contenido ideológico diferente

La Constitución vigente fue aprobada en 1917 y tiene numerosas reformas aceptadas en distintas épocas, las cuales obedecen a diferentes concepciones políticas sobre cómo debe regirse la vida nacional. De esta manera, existieron reformas que obedecieron a una concepción estatista y populista, y en otras modificaciones privaron, en cambio, concepciones neoliberales de predominio manifiesto del mercado. Un ejemplo puede demostrar esta afirmación. La Constitución, como fruto de un movimiento revolucionario, tenía un carácter fundamentalmente agrarista con protección de ejidos y comunidades a través del reparto agrario y de la prohibición existente para que los particulares pudieran adquirir las tierras de dichas instituciones sociales. Con las reformas introducidas en el sexenio en que el titular del Ejecutivo era Carlos Salinas de Gortari se concluyó dicho reparto y se posibilitó la venta de las tierras de ejidos y comunidades. En la práctica, las políticas públicas establecidas desde esa administración han producido la descapitalización del campo, una apertura comercial

que atenta contra los intereses del agro, la disminución de los subsidios y, en general, un abandono del campo mexicano y de sus habitantes, que se observa con preocupación desde hace más de dos décadas. De tal manera que la interpretación del artículo 27 constitucional obedece en la actualidad a dos concepciones de política económica: una agrarista y otra de índole neoliberal. Esta situación puede significar indudablemente problemas para interpretar ciertas normas.

Diego Valadés expresa sobre la materia, que en la Constitución existen varios sistemas: el del autoritarismo y el de la democracia; el que permite obtener los derechos prestacionales y el que favorece la concentración del poder económico; coexistencia de sistemas que la convierten en fuente de contradicciones. Se ha formado entonces un híbrido que comenzó a ganar rechazo político y a presentar signos de caducidad. De tal manera que, a su juicio, existen argumentos para pensar en elaborar una nueva constitucionalidad. Sin embargo, advierte de los riesgos de abrir un debate, sobre todo de su contenido, porque se pueden perder los consensos básicos que existen en la actualidad.¹⁹

Cabe agregar, no obstante, que no se puede afirmar que se trata de un ordenamiento obsoleto, porque sus modificaciones la han puesto al día en varios aspectos, por ejemplo, en materia de protección de datos personales, en el segundo párrafo del artículo 16, conforme a la modificación que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1o. de junio de 2009; y sigue prestando útiles servicios a la comunidad nacional en la regulación de muchos temas.

3. Superación del reglamentarismo

Que se trata de una Constitución reglamentaria lo prueban, por ejemplo, algunos artículos, que son los siguientes: 27, que en general se refiere a la propiedad de tierras y aguas de la nación, a ejidos y comunidades, a los recursos naturales y a los derechos que sobre todos éstos pueden constituirse; el 41, que regula varios temas, como partidos políticos, su financiamiento, liquidación, regulación de las precampañas y campañas electorales, propaganda electoral y organización del Instituto Federal Electoral, y determinación de sus funciones; 73, sobre atribuciones del Congreso de la Unión; 115, relativo a la organización y atribuciones de los municipios; 122, al Distrito Federal, y el 123, que regula los derechos individuales y colectivos de los trabajadores.

De tal manera que se presenta un armazón normativo demasiado reglamentario, y que además es complejo, extenso y difícil de entender para quienes no son aboga-

¹⁹ Valadés, Diego, “Consideraciones preliminares”, p. 3, en Concha Cantú, Hugo y otros, *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*.

dos o políticos, en circunstancias en que deberían existir facilidades para que todos los habitantes de la República pudieran conocer y comprender la Constitución. Las características señaladas ocasionan que en su mayor parte se trate de un texto que solamente puede ser bien conocido por expertos; lo que produce como consecuencia que se trate de un ordenamiento que no puede calar hondo en el respeto y la adhesión de la sociedad mexicana. Por otra parte, dada una deficiencia de civismo, probado por cuatro encuestas nacionales sobre la materia (a las que se hará referencia más adelante), no existe en el pueblo el deseo de compenetrarse de sus disposiciones ni de protestar mayormente por sus múltiples violaciones.

4. *El desconocimiento de la Constitución en particular y del orden jurídico en general*

El conocimiento que los ciudadanos, en general, deben tener de su sistema jurídico no tiene por qué ser exhaustivo, sino limitarse a conocer sus derechos y obligaciones fundamentales y la forma en que está organizado a grandes rasgos el Estado mexicano, porque las normas que regulan estas materias tienen trascendencia para la calidad de vida, las condiciones de trabajo, las expectativas y las esperanzas de los habitantes de la República. Todo ello, sin perjuicio de la exigencia de conocer los derechos y obligaciones específicos que tienen quienes desempeñan una determinada actividad, profesión, servicio público o representación popular.

Debe recordarse que jurídicamente la ignorancia de la ley no excusa de su cumplimiento, en los términos de lo dispuesto por el artículo 21 del Código Civil Federal, con las excepciones que señala para individuos con notorio retraso intelectual, su apartamiento de las vías de comunicación o su miserable situación económica, y siempre que se cumplan los demás requisitos que esta norma determina.

Debemos recordar, además, que la segunda encuesta de cultura constitucional, efectuada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, reveló que existe un desconocimiento de las normas de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos por parte de la población que, sin embargo, está consciente de que sus normas deben respetarse. Todo lo cual aconseja una constitución más sencilla y breve, acompañada de una ley constitucional que la complemente y que exista un respeto irrestricto de ambas.

5. *El mejoramiento del civismo y el cumplimiento de la ley*

Sobre civismo y concepción de la legalidad, cabe destacar que la Secretaría de Gobernación del Ejecutivo federal, a través de la Dirección General de Desarrollo Político, ha realizado cuatro encuestas nacionales sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, en 2001, 2003, 2005 y 2008. La encuesta de 2005 fue desarrollada por

una empresa privada, Consultores Asociados en Mercadotecnia, Publicidad y Opinión, S. C. y las otras tres por el INEGI (CAMPO), con el propósito de saber los valores, prácticas e intereses cívicos y políticos de los mexicanos, así como para conocer la percepción que tienen sobre su sistema político. Se trató igualmente de contar con elementos que permitan enriquecer la toma de decisiones en materia de políticas públicas y proporcionar información para la investigación en las diferentes ramas de las ciencias sociales. En la cuarta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas se entrevistaron a cuatro mil 383 personas de dieciocho años, a más de las 32 entidades federativas. Los resultados de esta última investigación, entre otros, revelan que uno de cada dos ciudadanos piensa que México vive en democracia; dos de cada tres está insatisfecho con la calidad de la democracia existente; el porcentaje de las personas que cree en las instituciones es bajo, y de éstas, las que registraron los menores porcentajes de confianza fueron los sindicatos, la policía y los partidos políticos. Llama la atención en estas encuestas, que de 2001 a 2008, 50% al 33% ha bajado el porcentaje de personas que piensan que se vive en democracia; las personas que tienen conversaciones sobre política oscilan entre el 30% y el 20%, en 2008; el 49% de los encuestados piensa que se está en presencia de un gobierno que se impone en vez de uno que consulta, y los ciudadanos que tienen poca o nada de confianza en los partidos políticos asciende al 72%.

De las conclusiones señaladas destaca la falta de interés de los habitantes de la República por los asuntos políticos, lo que revela una falta de civismo, que se traduce, en definitiva, en que no existe una presión social generalizada sobre los actores políticos, sean éstos instituciones políticas, sindicatos o grupos empresariales. De tal manera que las determinaciones que se toman por la clase política obedecen, a menudo, a sus propios intereses o a la de los sectores empresariales, sindicales o grupos de presión de mayor influencia, lo cual se traduce en políticas públicas, que a menudo no tienen presente los intereses generales de la nación. No sucede lo mismo en otros Estados, donde existe una sociedad civil más informada y mejor organizada, que se encuentra en condiciones de defender eficazmente sus derechos. Una prueba de ello es, por ejemplo, los buenos servicios de salud pública que existen en países como Francia, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Canadá y Cuba. Por otra parte, los medios de comunicación, en especial el llamado duopolio televisivo, no sólo no ayuda a elevar la cultura política de la población, sino más bien contribuye a vulgarizarla y mediatizarla, y, en defensa de sus beneficios, como es lógico, contribuye a distorsionar las políticas públicas que afectan sus intereses.

Alexis de Tocqueville, pensador y jurista francés, en su obra *La democracia en América*, publicada en dos tomos entre 1835 y 1840, consideró propio y exclusivo de la mayor parte de los habitantes de Estados Unidos el afán de solucionar sus asuntos y superar las dificultades a través de asociaciones de personas de diversa naturaleza

y pensó que ésta era una característica notable de ese pueblo. Federico Reyes Heróles se refiere también a esta calidad del pueblo estadounidense, y señala que el 85% de la población forma parte de una o más asociaciones de distintos tipos o características. En México, en cambio, con base en la segunda encuesta ya señalada, el 85% de la población afirma que nunca ha participado en ninguna actividad en beneficio de su comunidad, lo cual revela una falta de solidaridad, que preocupa; y existe además un 88% de la población con desconfianza hacia otros mexicanos. Para Reyes Heróles, falta la confianza intrapersonal, que constituye un capital social que existe de manera importante en otros Estados, y que es un tema que debe estudiarse por la trascendencia que tiene para el desarrollo de la sociedad mexicana.²⁰

La sociedad mexicana tiene méritos extraordinarios, superiores en muchos aspectos a los de otros países, pero desafortunadamente en materia de organización ciudadana todavía hay un largo camino que recorrer para constituirse en un factor de presión que coadyuve a mejorar la institucionalidad vigente y la defensa de los intereses generales de la nación.

6. *La fuerza normativa de la Constitución*

Una de las deficiencias de la cultura cívica vigente consiste en negociar el cumplimiento de la ley. Se negocia desde la infracción a los reglamentos de tránsito con el policía del crucero, hasta el cumplimiento de la propia Constitución. Una prueba de esta última práctica, que consiste en negociar políticamente el cumplimiento de la Constitución, es la existencia de monopolios u oligopolios privados, cuyas actuaciones vulneran permanentemente las disposiciones constitucionales en perjuicio de la población, con la venia de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La idea de cumplir la ley porque representa el respeto al interés general y a la institucionalidad vigente, es reemplazada por la tentación de burlar la normatividad como signo de habilidad. La corrupción que permea las instituciones, la ineficacia de los órganos reguladores, la falta de mecanismos que persigan a los responsables y la impunidad de quienes cometen ilícitos, contribuyen a crear y fortalecer una cultura de la ilegalidad, que es difícil de superar. Una nueva constitución debiera tener presente estas circunstancias para establecer instituciones autónomas, con representación ciudadana, con la finalidad de controlar, por ejemplo, el ejercicio de los recursos federales, el perfeccionamiento de la administración pública y fortalecer la propia cultura cívica de los mexicanos.

²⁰ Reyes Heróles, Federico, conferencia presentada durante el seminario para el análisis de las encuestas nacionales sobre cultura política y prácticas ciudadanas, p. 183, en *Demos ante el espejo. Análisis de la cultura política y las prácticas ciudadanas en México*, UNAM-Cámara de Diputados, 2005.

La fuerza normativa de un ordenamiento supremo tiene relación con la eficacia; es decir, con su grado de cumplimiento. Cualquier Constitución o ley está integrada por normas que constituyen requerimientos a la conducta humana. Los habitantes de un Estado tienen la opción de cumplir estas normas o bien desconocerlas y sujetarse a las sanciones que están contenidas en la legislación que complementa la carta política. Para Heller, si el grado de cumplimiento de esta última es alto, hay coincidencia entre la normatividad y la normalidad constitucional, y significa que la Constitución, en general, es respetada.²¹ Ello ocurre generalmente cuando la normatividad contenida en la ley suprema es congruente con la realidad política, económica y social de un Estado. Y cabe analizar si la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos se cumple a cabalidad o si su grado de cumplimiento es bajo y sus normas están alejadas de la realidad o de la normalidad, como decía Heller.

Según la encuesta señalada en los párrafos anteriores sobre la Constitución, de los consultados, el 22.4% señaló que no se respeta, y el 2.6%, que no sirve para nada, lo que suma un 25%. Existe igualmente un desconocimiento sobre ese ordenamiento superior. El 72.6% afirmó que conoce poco acerca de la misma, y el 20.3% no la conoce en absoluto, lo que asciende a un 92.9%. Además, el 45.6% piensa que la carta política es adecuada para la realidad del país, y el 42.1%, que ya no responde a las necesidades del país. Al preguntarse si es necesario cambiar dicha carta, el 40.1% se inclina a dejarla como está, y el 22% preferiría un nuevo ordenamiento constitucional. Sobre el cumplimiento de la Constitución, la mayoría de los entrevistados, el 68.1% expresa que se cumple poco, y el 19.3% que no se cumple nada.

Las cifras mencionadas con anterioridad permiten llegar a ciertas conclusiones sobre la percepción ciudadana relacionada con la Constitución, las cuales consisten en que existe un alto desconocimiento de sus disposiciones, y un porcentaje elevado de la población piensa también que no se cumplen sus normas. Corresponde averiguar entonces qué puede hacerse para contar con un ordenamiento superior que sea mejor conocido por los habitantes del territorio nacional y para que se tenga una mayor congruencia entre las normas y su respeto en la realidad. Es indudable que una constitución redactada en forma más sencilla, ojalá más breve, menos compleja técnicamente y con buen diseño, puede ser mejor conocida por los ciudadanos, y se podría, en consecuencia, facilitar la adhesión de la población a su ordenamiento superior. Queda pendiente la tarea difícil de saber cómo se logra un mejor cumplimiento de sus normas. Y la respuesta no puede consistir simplemente en adecuar la normatividad a la realidad. En efecto, no se puede elaborar una constitución que desconozca la corrupción de ciertos servidores públicos y de algunos sectores empresariales que la promueven, los atentados contra el medio ambiente o las prácticas

²¹ Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 245, 237 y 238.

monopólicas existentes. Estas materias deben seguir siendo reguladas, en términos generales, en la carta magna, pero junto con ello deben establecerse mecanismos eficaces para obligar a los servidores públicos a cumplir los dictados del ordenamiento supremo; para ello, deben crearse organismos constitucionalmente autónomos que velen por el cumplimiento del orden jurídico, y en especial por el respeto a las normas superiores de la Constitución, sin perjuicio de las facultades que le correspondan al Poder Judicial.

7. Un lenguaje más comprensible para la sociedad

Con el propósito de contar con una carta política más breve y que pueda ser ampliamente conocida, es necesario realizar un esfuerzo para hacerla más comprensible para los habitantes de la República. Las leyes actuales, y a menudo las Constituciones, debido a la complejidad de los asuntos que regulan tienden a utilizar un lenguaje muy técnico, que las aleja del entendimiento de la mayoría de los ciudadanos. Esto no sucedía con las leyes en la antigüedad, que eran más claras, e incluso más didácticas, porque a menudo explicaban la razón por la que se había dictado la norma respectiva. Las Siete Partidas, obra jurídica de Alfonso X el Sabio, por ejemplo, en su primera partida, título I, la cual habla de la legislación, en la ley 13 establece: “las leyes se deben entender derechamente con el verdadero entendimiento de su parte más sana y provechosa según las palabras y razones que presenten. Y por esta razón no se deben escribir abreviaciones ni menguar en razones para que los hombres caigan en yerro, sino según la letra, no son para aprender y decorar, sino para saber su entendimiento”. En la partida segunda, título I, que se refiere a emperadores, reyes y grandes señores, en la ley 2 se determina:

El poder que el emperador tiene es de dos maneras: la una, de derecho, y la otra, de hecho, y aquel que tiene según derecho es este: que puede hacer ley y fuero nuevo, y mudar el antiguo, si entendiere que es a procomunal de su gente, y otro sí cuanto fuese oscuro, tiene poder de esclarecerlo, y puede, otro sí quitar la costumbre usada cuando entendiere que era dañosa y hacer otra nueva que fuese buena...

De tal manera que si se está de acuerdo en aprobar un nuevo ordenamiento supremo con una nueva constitucionalidad y que sea más accesible para todos, se necesita utilizar un lenguaje más claro y dar las razones por las cuales se han dictado ciertas normas de trascendencia. Por lo que al establecer la división de poderes podría señalarse que esta separación de funciones es con el propósito de garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales de quienes habitan el territorio nacional y evitar las arbitrariedades de una sola autoridad. Ese ordenamiento además debe estar precedido por un preámbulo en que se expresen con amplitud las ideas y razones que justifican su expedición y los principios que lo inspiran. Asimismo, si al redactar

las normas se emplea en gran medida un lenguaje técnico, que va a ser comprendido en su cabalidad sólo por especialistas, se está utilizando una forma de comunicación en que no se toma íntegramente en cuenta a los destinatarios de las normas. En consecuencia, no van a ser bien comprendidas las razones por las cuales se dictaron las reglas, ni se podrá reclamar de la gente una profunda adhesión y respeto de las normas.

Como se comprenderá, si se pretende modificar el lenguaje del ordenamiento superior, para un mejor conocimiento y adhesión de los habitantes de la República, habría que realizar una revisión muy amplia o casi total de sus disposiciones, caso en el cual es preferible redactar una nueva carta política, en el entendido de que ésta debe complementarse con una ley constitucional que recoja las complejidades que sean necesarias.

Hasta aquí, las seis razones que podrían justificar la elaboración de una breve y comprensible constitución para los habitantes de la República. Los argumentos que se exponen a continuación, en cambio, son válidos tanto para ese proyecto de carta política, o bien se pueden traducir en modificaciones al ordenamiento jurídico superior ya existente. Sin embargo, se estima que sería de mayor provecho, dada la importancia de las ideas propuestas, la idea de incorporarlas a la nueva carta política. A estas seis razones habría que agregar que la nueva, más breve y comprensible constitución, debería ser aprobada, y en su caso reformada, a través de un referéndum de los ciudadanos, según se explicará más adelante.

8. *El perfeccionamiento de la democracia y la participación ciudadana*

Ronald Dworkin propone superar la democracia de las mayorías, defendida frecuentemente por filósofos y científicos políticos, y promueve el establecimiento de una democracia asociativa que supere a la anterior. Señala que la concepción mayoritaria es radicalmente defectuosa, porque no hay nada inherentemente valioso en un proceso que permita que un grupo numeroso de ciudadanos impongan su voluntad sobre un grupo que sea menor. La regla de la mayoría no es justa en sí misma; lo es cuando se reúnen ciertos requisitos de igualdad entre los participantes de un proceso político; y distingue en la democracia asociativa tres dimensiones, que deben resaltarse: la primera dimensión es la soberanía popular, que implica una relación entre el pueblo en su conjunto y los diversos funcionarios que forman el gobierno. Se trata de que el que gobierne sea el pueblo y no los funcionarios. La segunda dimensión consiste en que los ciudadanos participen como iguales; es decir, que el sufragio de cada uno de ellos tenga un igual valor, con muy escasas y justificadas excepciones, y que sus posibilidades, como grupo, de influir en las decisiones, tengan cierta relevancia. La tercera dimensión de la democracia asociativa consiste en que el discurso debe ser democrático. Si todos y cada uno de los ciudadanos son socios en una empresa polí-

tica, se involucra que puedan deliberar juntos antes de tomar una decisión colectiva. Todos deben ser escuchados aunque no tengan éxito en su intento de convencer a los demás. Dworkin concluye señalando que ninguna nación ha logrado que sus ciudadanos tengan un control cabal sobre sus gobernantes, una igualdad política o un discurso político que no estén contaminados. Sin embargo, se debe tener en mente estos ideales para el perfeccionamiento de la democracia.²²

Si se examina lo que sucede en la sociedad mexicana, se puede apreciar que, por las condiciones de inequidad existentes, se está lejos de los ideales que promueve Dworkin y más distante aún de las aspiraciones del pueblo mexicano, lo cual involucra la necesidad de buscar fórmulas que perfeccionen la calidad de la democracia en el país.

El orden jurídico en general y la constitución como cabeza de éste, tienen que ayudar a defender y consolidar la democracia mexicana, y alejar la política de las tentaciones autoritarias. Las diversas encuestas que se han realizado sobre cultura cívica en México demuestran que la mayoría de la población está descontenta con el régimen político existente. Este régimen está basado fundamentalmente en la democracia representativa, y habría que averiguar si la causa de las deficiencias que se observan es el sistema de representación basado en los partidos políticos, en el que se constituyen actores políticos ajenos a los intereses generales de la población, preocupados por sus propios intereses o bien cercanos o cooptados por grupos de presión, nacionales o extranjeros, en defensa de sus intereses particulares y en desmedro de los intereses comunes.

Por las razones señaladas precedentemente, conviene un nuevo ordenamiento que establezca bases más sólidas para el desarrollo de la democracia en el país y que se aleje de las tentaciones centralistas y del predominio exagerado de un poder sobre los otros. De tal manera que se tiene que consagrar en el nuevo ordenamiento un sistema de representación más justo, que le cueste menos a los ciudadanos, y que se acerque al principio de un ciudadano un voto, y crear formas más directas de participación ciudadana. El sistema de elección de los diputados y senadores debe ser equitativo. Igualmente, hay que promover la reelección de ciertos representantes populares, pero no del presidente ni de los gobernadores de los estados.

Por igual, debe regularse en un nuevo ordenamiento la participación ciudadana, que consistiría, de manera trascendente, en el perfeccionamiento de la consulta popular ya incorporada en la Constitución, para apoyar ciertas políticas públicas de mayor trascendencia; y del referéndum, con la finalidad de que las reformas del nuevo ordenamiento supremo se aprueben a través de este mecanismo. Se trata de contar, en síntesis, con una constitución más enraizada en la soberanía popular y en que los gobernantes tengan además que rendir cuenta de sus actuaciones.

²² Dworkin, Ronald, *Virtud soberana. La teoría y práctica de la igualdad*, México, Paidós, 2003, pp. 393-395.

Conviene reiterar que el nuevo ordenamiento superior debe conservar ciertas normas de la Constitución vigente que han probado ser útiles para el desarrollo de la República o que velan por el bienestar de sus habitantes. Estas clases de disposiciones pueden conservarse en la nueva carta política o bien incorporarse en la ley constitucional que la complementa.

9. *Creación de nuevas instituciones constitucionalmente autónomas*

Las regulaciones fundamentales relativas a los órganos constitucionales autónomos corresponde también, incluirlas en forma ordenada en la nueva constitución. Se propone determinar cuáles son estas instituciones y su organización básica, cuidando de que exista en su interior un consejo con representación ciudadana en que participen, por ejemplo, académicos de las universidades y otras personas de prestigio, velando, asimismo, que en su creación y funcionamiento no existan interferencias ajenas a sus fines. Dentro de los nuevos órganos convendría incluir una especie de contraloría general de la nación independiente de todos los poderes federales que controle el legal y honesto ejercicio del presupuesto y contribuya a mejorar la administración pública. A esta nueva institución se le podrían asignar las atribuciones de control que tienen en la actualidad la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública, que dependen respectivamente de la Cámara de Diputados y del Poder Ejecutivo Federal. El nuevo organismo debería tener un consejo ciudadano con amplia representatividad y un auditor o contralor superior, con rango similar al de secretario de Estado, que sea nombrado por dicho consejo. La misión de esta institución consistiría en controlar el ejercicio de los recursos públicos por parte de las tres instancias de gobierno, tanto los ingresos como los egresos, y contribuir al perfeccionamiento de la administración pública en dichas instancias. La idea es que este órgano tenga carácter federal, con delegaciones en los estados, y que pueda controlar eficazmente también el ejercicio presupuestal de los recursos federales en estados y municipios. Una institución de esta naturaleza puede convertirse en un instrumento eficaz para combatir la corrupción, y, como es lógico, va a despertar resistencias enconadas de muchos sectores interesados en la mantención de la situación existente, la cual permite todavía amplios márgenes de discrecionalidad y el enriquecimiento ilícito de algunos funcionarios tanto a nivel federal, estatal, delegacional o municipal.

La corrupción, tanto en México como en otros países, es un fenómeno de índole cultural que no puede ser suprimido con la mera formación de una institución eficiente de control. Sin embargo, el establecimiento de un ente autónomo, con control ciudadano, es un mensaje a la sociedad mexicana y al exterior de que el combate a la corrupción va en serio.

Se requiere, asimismo, una Procuraduría General de la República que sea igualmente independiente del Poder Ejecutivo, para fortalecer su organización y sus instrumentos de supervisión.

De igual forma, hace falta crear como órgano constitucional autónomo un consejo económico, político y social, con amplia representación, encargado de promover la elaboración, con consulta ciudadana, de un plan nacional de desarrollo de largo plazo, y promover su cumplimiento y las modificaciones que aconsejen las circunstancias. Este consejo podría hacerse cargo también de las funciones encomendadas al Comité de Productividad, creado recientemente, por la necesidad que existe de que la laboriosidad de los mexicanos sea más productiva y genere mayores beneficios a su favor y del país.

10. *Los derechos sociales y su vinculación jurídica*

Los derechos fundamentales se encuentran protegidos jurídicamente en la mayoría de los casos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Pero los llamados “derechos de segunda generación” o “derechos sociales”, entre los que se encuentran el seguro de desempleo y el derecho a la cultura, no están debidamente garantizados. Frente a los millones de mexicanos que se debaten en la pobreza es importante la búsqueda de fórmulas que permitan garantizar estos derechos para mejorar sus condiciones de vida y de trabajo; por lo tanto, es papel de la carta magna no sólo establecerlos, sino también determinar que gradualmente se vayan cumpliendo. Es el Estado, a través de sus múltiples instituciones, el que tiene la tarea de crear las condiciones para hacer efectivos estos derechos.

No obstante, no se trata de incorporar obligaciones constitucionales que el Estado mexicano esté en la imposibilidad de cumplir, pero sí de avanzar en la consagración de derechos más amplios y efectivos para la población y de buscar la forma de garantizarlos a través de políticas públicas y programas que los conviertan en realidad.

Sobre el cumplimiento de los llamados derechos sociales, Jorge Carpizo considera que su desarrollo será imparable, y con el tiempo se irán superando las normas que determinan que deben cumplirse “en la medida de los recursos disponibles” o “hasta el máximo de los recursos de que disponga” para que estos derechos no queden únicamente al criterio de los poderes ejecutivos y legislativos. Deberá, en consecuencia, ponderar su cumplimiento el propio Poder Judicial, lo que quiere decir que que la exigibilidad jurídica de esos derechos podrá ampliarse.²³

²³ Carpizo, Jorge, *El cumplimiento de los derechos de la justicia social*, documento de trabajo, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 22.

11. *La incorporación de nuevos derechos*

En estos últimos años se han incorporado una serie de derechos que no existían anteriormente en las normas de la Constitución, o bien se ha perfeccionado su regulación. Estos derechos en términos generales, son:

- A) Se perfecciona el derecho al acceso a la información, y para ello se establecen los principios y bases que deben regir en la Federación, en los estados y en el Distrito Federal.
- B) El derecho de réplica se establece en términos muy generales, se sujeta su ejercicio a lo que disponga la ley.
- C) Se establece de que toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como al ejercicio de sus derechos culturales.
- D) Los derechos colectivos, y se dispone en que el Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas.
- E) Las normas relativas a los derechos humanos, que se interpretarán de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales de la materia, brindando en todo tiempo a las personas la protección más amplia.
- F) Se fortalecen los derechos de la niñez y se exige que en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.
- G) El derecho de toda persona a la cultura física y a la práctica del deporte, y se estableció que corresponde al Estado su promoción, fomento y estímulo, conforme a las leyes en la materia.
- H) El derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. Además, se establece que el desarrollo rural integral y sustentable tendrá también entre sus fines, que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca, según lo dispone el último párrafo de la fracción XX del artículo 27 constitucional.
- I) El derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar que tiene toda persona en el territorio nacional.

- J) El derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.
- K) El derecho a recibir educación media superior, que se agrega a la preescolar, primaria y secundaria, y que se establece también como obligatoria para la Federación, los estados Distrito Federal y los municipios.
- L) El derecho a la protección de los datos personales.
- M) El derecho a promover y votar en las consultas ciudadanas.
- N) El derecho de los ciudadanos a presentar proyectos de ley.

No obstante, en los derechos tan trascendentes que se han agregado en estos últimos años subsisten una serie de derechos fundamentales, sociales y políticos que todavía no aparecen en la Constitución. Entre éstos se podrían mencionar los siguientes:

- Al libre desarrollo de la personalidad, que no está consagrado en la Constitución, pero el Código Penal Federal tipifica y sanciona ciertos delitos de carácter sexual, cometidos contra menores de edad, en el título octavo del libro segundo del Código Penal Federal, en los artículos 200 y siguientes, lo cual constituye una regulación relacionada con la materia, pero en forma diferente. El derecho al desarrollo libre de la personalidad debe ser reconocido para todas las personas y en forma más amplia y acertada.
- A guardar reserva sobre sus convicciones políticas y religiosas. Este derecho está relacionado con la libertad de pensamiento, convicciones políticas y creencias religiosas, y debería establecerse también en la carta política.
- A la vida privada, que es un derecho que debería ser establecido para que se respete la intimidad de todas las personas, y en especial de aquellas que por su relevancia en el mundo de las artes, de la política o de los espectáculos son permanentemente asediados por *paparazzis*.
- A participar como representantes ciudadanos en organismos públicos de trascendencia, como la Comisión Federal de Electricidad, por ejemplo, o bien en comisiones reguladoras de la vida económica, como la Comisión Federal de Competencia Económica.
- A opinar efectivamente sobre el plan nacional de desarrollo y de los programas que lo complementen. Este derecho debe ser precisado, porque en la actualidad sólo existe la obligación de las autoridades de recoger las aspira-

ciones y demandas de la sociedad, en términos generales, en el artículo 26 de la Constitución.

- A tener un seguro de desempleo, que por el momento sólo existe en el Distrito Federal, y en forma limitada.
- El acceso a internet en condiciones de alta calidad, como se establece en la Constitución de Finlandia.

De tal manera que la incorporación de los derechos que ya se han regulado en la Constitución no involucra que ha terminado la tarea de seguir ampliándolos y perfeccionándolos.

12. *Transición y gobernabilidad*

Se está en presencia de un contexto político, económico y social diferente al que predominaba al aprobarse la Constitución de 1917, y también al de los años que siguieron del siglo XX. Se tiene como base el sistema presidencial establecido en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, el cual funcionó con eficacia durante un largo periodo de predominio de una fuerza política: el Partido Revolucionario Institucional, PRI. Esa época se caracterizó por una concentración del poder político en manos de quien detentaba la Presidencia de la República, y manejaba a su real entender la administración pública, con poderes para nombrar a quienes dirigían dicho partido, designar a quienes debían ser candidatos a ambas Cámaras del Congreso Nacional, que en la práctica significaba elegirlos, nombrar a los candidatos a gobernar las entidades federativas e influir decisivamente en el nombramiento de los más altos magistrados del Poder Judicial, incluyendo a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ese poder sin contrapesos del titular del Ejecutivo, como se ha expresado, se debilita en las elecciones intermedias de 1997, en el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, en el que el PRI pierde la mayoría del Congreso. Los presidentes que asumen, a continuación, Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa, que emanan del Partido Acción Nacional, PAN, tampoco alcanzan la mayoría en el Congreso, lo que produce situaciones de ingobernabilidad, que no son deseables para México y para ningún país. El presidente Enrique Peña Nieto tampoco tiene mayoría en ambas Cámaras, y por ello ha sido necesario suscribir el llamado “Pacto por México” con otras fuerzas políticas.

Se produce entonces la necesidad de buscar solución a los problemas de ingobernabilidad. Las propuestas de los partidos políticos se presentaron y especificaron a

raíz de la Ley de Reforma del Estado, publicada en el *DOF* el 13 de abril de 2007, con una vigencia de doce meses, y su finalidad fue establecer los mecanismos para el análisis, negociación y construcción de acuerdos para el proceso de concreción de la reforma del Estado mexicano. En síntesis, las propuestas promovieron la conservación del régimen presidencial y oscilaron entre quienes preferían un jefe de gabinete y un gabinete cuyos integrantes fueran nombrados por el titular del Ejecutivo y aprobados por el Senado, lo que es cercano a un régimen parlamentario o semiparlamentario, y quienes preferían reforzar las facultades del presidente en varios aspectos, incluyendo las relaciones exteriores y el manejo de la agenda legislativa.

La solución de fondo a los problemas de gobernabilidad y de la búsqueda del interés general tiene relación con las posibilidades de alcanzar acuerdos por parte de la clase política gobernante y sus resistencias a la influencia de los poderes de facto tanto nacionales como internacionales. Se requiere una clase política realmente profesional, que defienda los intereses generales del pueblo, que vele por el respeto del orden jurídico, que combata a la corrupción e impunidad, y que tenga que rendir cuentas a sus electores para que los cambios institucionales produzcan buenos resultados. No obstante, de lo expuesto, es posible realizar algunas transformaciones institucionales que promuevan la gobernabilidad. Entre las modificaciones que se podrían promover está la de una segunda vuelta en las elecciones presidenciales entre los candidatos que obtengan las dos primeras mayorías, lo que podría facilitar, mas no asegurar, un mayor respaldo ciudadano y una mayoría de gobierno en el Congreso para quien resulte elegido. Propuesta para la cual no hay un ambiente favorable entre la clase política ni tampoco en los sectores académicos. Existe también una propuesta en materia de coaliciones que suscribieron varios políticos y politólogos, y que es necesario analizar y aprobar en atención a las ventajas que puede representar para la gobernabilidad del país. No obstante, hay que dejar constancia de que no hay impedimento alguno en la legislación vigente para la formación de coaliciones de gobierno, y ello depende sólo de la voluntad de los partidos políticos interesados en formarlas.

Es necesario reforzar también ciertas atribuciones del Poder Ejecutivo para permitirle un mejor manejo de la agenda legislativa, lo cual ya está aceptado por la Constitución, y poder remitir el Congreso los proyectos de ley con urgencia o suma urgencia, debidamente justificados, con la finalidad de que el Poder Legislativo deba despachar cierta clase de materias de interés nacional en un plazo más breve. En el mismo sentido, se puede autorizar al presidente para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias en ciertos casos de emergencia sin necesidad de la aprobación de la Comisión Permanente. Este fortalecimiento del Ejecutivo debe estar acompañado de instrumentos de rendición de cuentas más efectivos, que junto con el fortalecimiento de las atribuciones de ese poder permitan hacer efectivas las responsabilidades de quienes gobiernan, en especial para evitar la consolidación de un régimen que consa-

gra la desigualdad y la injusticia, que condena a la pobreza a millones de mexicanos y con el propósito igualmente de combatir la corrupción.

13. *El perfeccionamiento del federalismo existente y establecer un real federalismo hacendario*

El federalismo está presente en la Constitución de 1917 y en la realidad política del país. En efecto, existen elecciones de gobernadores, diputados estatales, presidentes municipales, síndicos y regidores, de jefe del Distrito Federal, jefes delegacionales y asambleístas del Distrito Federal que gobiernan efectivamente sus respectivas demarcaciones territoriales. El federalismo no funciona adecuadamente, porque se necesita un real sistema de rendición de cuentas a través, por ejemplo, de una auditoría constitucionalmente autónoma que controle el ejercicio presupuestal a todo el mundo; el establecimiento del servicio civil de carrera en los gobiernos estatales y municipales, y la reelección de los miembros de los congresos estatales y ayuntamientos. Además, lo que no existe en el país es el federalismo hacendario, porque la mayor parte de los recursos que ejercen los estados y municipios tienen un origen federal. De tal manera que en un nuevo ordenamiento supremo deben establecerse las bases más efectivas de este federalismo hacendario, con el propósito de que los estados y municipios cuenten con recursos propios que reciban oportunamente, lo cual debe ir acompañado de mejorías en la recaudación y administración de estos recursos, e igualmente deben establecerse mecanismos de rendición de cuentas más eficaces.

14. *Cumplimiento de los compromisos contraídos en los convenios internacionales*

México ha suscrito una serie de convenios internacionales en materia de derechos humanos, políticos y civiles, y también en derechos sociales. Algunos de estos compromisos no están contenidos en la legislación nacional, y es necesario examinar cuáles de éstos conviene incorporarlos a una nueva constitución y cuáles son menester de regulación en la legislación complementaria. Un ejemplo puede ilustrar la bondad de esta argumentación. México ha suscrito y ratificado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de octubre de 2007, que determina en su artículo 1o. que es propósito de ese ordenamiento "...promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad y promover el respeto de su dignidad inherente". La Constitución, en su artículo 1o., párrafo final, se limita a prohibir toda forma de discriminación, entre otras causas, derivada de la incapacidad. Sin embargo, no hay una disposición que señale en términos positivos los derechos que corresponden a las personas disca-

pacitadas, como sí lo expresa la Convención mencionada. Se estima que una nueva constitución debe reconocer en forma expresa los derechos de estas personas, y las autoridades de los tres niveles de gobierno deben velar por que se apliquen las disposiciones respectivas. Todo ello sin perjuicio de lo que determine la legislación complementaria, que se encuentra en la Ley General de las Personas con Discapacidad, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2005. Habría, en consecuencia, que examinar los convenios sobre derechos fundamentales y sociales para concluir cuáles de estos derechos falta incluir y consagrar en la constitución.

15. *Consideraciones generales acerca de las propuestas señaladas*

Las ideas señaladas, como se ha expresado, si se consideran individualmente pueden regularse a través de nuevas reformas a la Constitución vigente. Sin embargo, consideradas en su conjunto justifican razonablemente una refundación del Estado mexicano y un nuevo texto supremo, porque introducen y fundamentan una nueva constitucionalidad, que debe basarse efectivamente en la libertad, en la dignidad de los habitantes de la República, en una sociedad más equitativa, en que exista la cohesión social y que conduzca al Estado mexicano por sendas de crecimiento y justicia social. Se trata, además, de contar con una cabeza del orden jurídico, una constitución que sea respetada y conocida por los habitantes de la República, y que se instituyan mecanismos de rendición de cuentas realmente aplicables, con el propósito de que los representantes populares y los servidores públicos cumplan efectivamente su misión de velar por los intereses generales del pueblo de México y de la nación en su conjunto.

Al plasmar en la constitución el conjunto de las reformas que se estiman necesarias, ¿se puede asegurar que ésta no se seguirá reformando indefinidamente? Lo que ha sucedido hasta la fecha en el país parece indicar que lo más probable es que se pretenda continuar con nuevas reformas que vuelvan a desdibujar el contenido central del ordenamiento supremo. Por lo expuesto, en síntesis, es aconsejable contar con una constitución breve, redactada por una asamblea constituyente y aprobada por referéndum, en que se contengan los principios rectores que rigen la sociedad mexicana, los derechos fundamentales, sociales y políticos y la organización básica del Estado. La que debería ser conocida y respetada por todos los habitantes de la República, y cuyo cumplimiento no estaría sujeto a negociación alguna. La que se acompañaría con una ley constitucional, aprobada en la misma forma, y que complementaría sus disposiciones. Estos dos textos legales y los convenios internacionales sobre derechos humanos aprobados por México constituirían lo que se ha dado en llamar el “bloque de constitucionalidad”.

VII. CONTENIDO DE UNA NUEVA Y BREVE CONSTITUCIÓN

1. *Antecedentes generales*

El objetivo de este numeral es señalar, en términos generales, el posible contenido de una nueva carta política para los Estados Unidos Mexicanos, sin que se enfrente, en general, la tarea de redactar las normas correspondientes, que es un esfuerzo que corresponde al pueblo soberano a través de sus representantes elegidos democráticamente, y que conforman lo que se denomina el poder constituyente. Para aprobar esta carta política se requiere que sea redactada por una asamblea constituyente, elegida a través de un proceso electoral, y aprobada por referéndum de los ciudadanos. Para modificar este texto supremo se requerirá de la participación de la mayoría de los ciudadanos que concurran a las urnas a través igualmente de un referéndum. Dicha carta debe ser complementada por una ley constitucional, que contendrá las complejidades que sean necesarias, cuya redacción y aprobación será sometida al mismo procedimiento. Sin embargo, su modificación debería estar sometida a exigencias y procedimientos semejantes a los contenidos en el artículo 135 de la Constitución vigente.

2. *Preámbulo de la nueva Constitución*

Se debería comenzar con un preámbulo, en el que se expliquen las razones por las cuales ha sido necesario elaborar y aprobar una nueva carta política. Sobre el tema, se puede detallar que la Constitución vigente ha sido un marco jurídico útil para el devenir de la República, pero la multitud de reformas que se han efectuado la han transformado en un ordenamiento que tiene regulaciones demasiado reglamentarias, en circunstancias que es recomendable que toda carta política contenga normas generales. Por otra parte, las numerosas modificaciones efectuadas hacen difícil interpretar armónicamente las normas de la Constitución vigente, porque se han aprobado en diversas épocas y han respondido a concepciones o tesis políticas que son diversas y que, a veces, pueden contraponerse.

Debería señalarse también en este preámbulo de la constitución, que una de las consideraciones principales que han motivado la elaboración del nuevo texto supremo es la de dar al pueblo soberano la facultad de aprobarla a través de un referéndum, de modificarla en la misma forma y de consagrar en ésta, nuevas formas de participación ciudadana, como la iniciativa de reforma constitucional y de participar más activamente en la definición de los planes y programas de desarrollo, por ejemplo.

Otra idea matriz que debe incluirse en el preámbulo, es el compromiso del Estado mexicano no sólo de velar por el bienestar de sus actuales habitantes, sino también

de las generaciones futuras a través, por ejemplo, de la defensa del medio ambiente, de una explotación racional de los recursos naturales, de la creación de sistemas de salud pública de cobertura universal y a través del establecimiento de una pensión básica para los habitantes de la República. Ello involucra un sistema tributario que no esté basado de manera tan importante, como ahora, en los ingresos que emanan de la explotación de los recursos naturales, un gasto eficiente del presupuesto por todas las autoridades y un perfeccionamiento del sistema de rendición de cuentas.

En general, se pueden agregar todas las razones que se han señalado con anterioridad para justificar una nueva carta magna y los argumentos que favorecen la construcción de un bloque de constitucionalidad en México.

3. *Estructura de la nueva Constitución*

Un primer título podría contener las disposiciones de carácter más general y los principios que deben regir al Estado mexicano, como los relativos a la utopía que se pretende conquistar; un enunciado sobre la clase de República que es y seguirá siendo México; el pacto intergeneracional que debe existir para preservar los derechos de las generaciones futuras; cómo deben interpretarse las leyes, la rectoría del Estado en materia económica; la planeación del desarrollo con amplia representatividad e intervención de la ciudadanía; la soberanía del pueblo mexicano y las formas en que se expresará; la democracia, política, jurídica, económica y social como un sistema de vida; el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas; los principios también referentes a la educación y a la política hacendaria; la supremacía e inviolabilidad de la constitución, y la jerarquía que deben tener las normas en la República. Esta sería, en resumen, la estructura fundamental del nuevo título primero del texto supremo constitucional.

El segundo título corresponde a la regulación de todos los derechos que deben tener los habitantes de la República, e incluiría los derechos humanos inherentes a las personas, llamados también derechos de primera generación, que nacen a la vida jurídica en la Revolución francesa de 1789, la cual consagra los principios de libertad, igualdad y fraternidad; y tienen generalmente como característica que son vinculantes; es decir, obligan a todo el mundo a respetarlos bajo la pena de sanción al que los vulnere, sea éste un particular o una autoridad.

También se comprenderían los derechos de segunda y tercera generación, que para Karel Vasak son los derechos económicos, sociales y culturales, que se desarrollan a finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, y que surgen con mayor fuerza a raíz de la aprobación de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobados en el seno de Naciones Unidas en 1948. La aceptación generalizada de estos derechos ha dado origen a lo que se denomina el “Estado de bienestar” o

Welfare State, que involucra el principio de que los gobiernos deben preocuparse obligatoriamente por el bienestar de sus habitantes. Entre estos derechos se encuentran los siguientes: a la alimentación; a la salud física y mental; a la educación básica obligatoria; al trabajo; a la seguridad social, que incluye el retiro digno; a la vivienda; a la protección especial durante la maternidad y la infancia. Sin embargo, al analizar las normas de la Constitución se advierte que hay una gran cantidad de derechos que podrían calificarse como fundamentales en tanto son necesarios y exigibles por los habitantes de la República.²⁴

Asimismo, se requiere comprender los derechos políticos, y dentro de los cuales cabría incluir no sólo los derechos a votar y ser votados, sino también aquellos adicionales por decreto de reformas a la Constitución, publicado el 9 de agosto de 2012, que incluyen diversas formas directas de participación ciudadana.

Deben conservarse igualmente los derechos ya regulados en el ordenamiento supremo y agregarse todos aquellos que se estimen necesarios o convenientes para proseguir en la permanente búsqueda por crear mejores condiciones de vida, bienestar y trabajo para los habitantes del país.

Sobre la clasificación de los derechos que están establecidos o que debieran incorporarse a la constitución cabe expresar que no es una tarea exenta de riesgos, porque en el terreno de las ciencias, y especialmente en el de las ciencias sociales, cada vez que se hace un intento de clasificación sucede a menudo que la realidad se escurre de las casillas o compartimientos que se han ideado.

Después de los derechos deben regularse brevemente los deberes de los mexicanos y de los habitantes de la República en general.

En la nueva carta política debe incluirse, en un tercer título, la organización básica de la República, que incluye a los tres poderes tradicionales, a los órganos constitucionales autónomos; las entidades federativas constituidas por los estados, el Distrito Federal y los municipios. De tal manera que se requiere señalar, en términos generales, cómo están constituidas estas instituciones públicas y sus atribuciones más importantes.

Es probable que sea necesario un cuarto título. En este título final se podrían incluir algunas de las disposiciones relativas a las responsabilidades de los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno, para reforzar el sistema de rendición de cuentas, algunas de las prevenciones generales del título séptimo actual, junto con las normas relativas a la participación política directa de los ciudadanos, la reforma de la Constitución y su reemplazo por un nueva y similares normas sobre la ley constitucional complementaria y la inviolabilidad de estos textos jurídicos.

²⁴ Blanco Aristín, Juan Ramón, “Las 3 generaciones en derechos humanos”, *Tendencias* 21, http://www.tendencias21.net/derecho/Las-3-Generaciones-de-los-Derechos-Humanos_a76.ht.

En la ley constitucional que complemente la carta política se establecerían con mayor detalle los principios que deben regir al Estado, los derechos de los habitantes de la República y la organización, las atribuciones del aparato gubernamental del Estado y las disposiciones que se proponen para la parte final, y habría que regular más pormenorizadamente ciertos contenidos de la constitución que se apruebe.

La aprobación de la nueva y breve constitución debe estar acompañada de la entrada en vigencia de la ley constitucional que la complemente, para evitar retrocesos en materia de derechos de los habitantes de la República e impedir que se produzcan lagunas jurídicas. Ésta parece ser la mejor solución, porque de esta manera el poder constituyente se aboca de inmediato a la construcción del marco constitucional en su integridad. Otra opción consistiría en redactar un artículo transitorio en que se estipule que quedan vigentes las normas de la Constitución actual en lo que no se opongan al nuevo texto aprobado mientras entre en vigor la nueva ley constitucional que se propone. Sin embargo, se prefiere la primera solución señalada, porque la segunda indicada puede conducir a confusiones y protestas de quienes se sientan afectados.

Uno de los propósitos de este trabajo es señalar la generalidad de los contenidos de la nueva y breve constitución que se propone, junto al desarrollo de otros temas de interés político, económico y social. Sin embargo, no es una finalidad del mismo referirse y abundar en detalles sobre el texto de la nueva ley constitucional que la complemente, porque se trata de una tarea extensa, propia de un equipo de especialistas, y porque sobrepasa los objetivos de esta obra.

Frente a la resistencia que puede tener la idea de contar con dos textos constitucionales en vez de uno, debe recordarse lo expresado con anterioridad, sobre las ventajas de tener una constitución más sencilla, conocida y respetada por el pueblo, y en cuya aprobación y reforma participen directamente los ciudadanos de la República. Cabe agregar que frente a la solución de cualquier asunto de carácter jurídico en que existan temas constitucionales, generalmente habrá que consultar y analizar varios textos de la legislación secundaria. La existencia de una ley constitucional complementaria, en consecuencia, no debería ser un obstáculo para aceptar la propuesta ya señalada.

4. *El bloque de constitucionalidad en México*

De la manera expresada, se constituiría en México un bloque de constitucionalidad integrado por las normas, principios y valores de la nueva constitución, la ley constitucional complementaria y los convenios internacionales sobre derechos humanos. Este bloque tendría en México una finalidad y naturaleza distinta a la de Francia y España.

La idea del bloque no es ajena en la actualidad al orden jurídico nacional, porque existen sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se refieren a la materia.

El entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia, Guillermo Ortiz Maya-goitía, al analizar la acción de inconstitucionalidad promovida en contra de las disposiciones que despenalizan el aborto en las primeras doce semanas del embarazo en el Distrito Federal, num. 146/ 2007, estimó que en el derecho mexicano existía una especie de bloque en materia laboral entre lo determinado en el artículo 123 constitucional y la Ley Federal del Trabajo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió una tesis de jurisprudencia núm. P./J. 18/2007 de la novena época, registro 172524, en la cual se menciona también el bloque de constitucionalidad en referencia a la materia electoral y se señala:

ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. JUNTO CON LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS INTEGRA BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL.

Los artículos 122, apartado A, fracción II y apartado C, base primera, fracción V, inciso f) y 116, fracción IV, incisos b) al i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las normas que en particular establezca el legislador federal en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, integran un bloque de constitucionalidad en materia electoral para esta entidad. Lo anterior es así, ya que el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f), de la Constitución Federal, señala que las disposiciones que rijan en materia electoral en el Distrito Federal deben sujetarse al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual tomará en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 constitucional; lo anterior porque el fundamento del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal es el indicado artículo 122, y el respeto a la jerarquía constitucional es un requisito para la validez de dicho Estatuto, por lo que, el respeto a lo dispuesto por él, es un requisito de validez para las actuaciones de todas las autoridades del Distrito Federal.

Controversia constitucional 31/2006. Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de noviembre de 2006. Mayoría de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

José de Jesús Muñoz Navarro comenta que esta jurisprudencia se formó a raíz de una controversia constitucional presentada por el Tribunal Electoral del Distrito Federal contra el gobierno del Distrito Federal y la Asamblea de Representantes de esa entidad federativa contra algunos artículos del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. Además, expresa este autor que de aplicarse el bloque de constitucionalidad en México, procederían los amparos en contra de violaciones a los derechos humanos

distintos a las garantías individuales, pero contenidos en los tratados internacionales firmados y ratificados por México, o bien se podría aplicar en México como obligatoria la jurisprudencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos u organismos similares, en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos, tanto locales como federales. Por otra parte, si se interpretara en nuestro país el bloque con similares criterios que se ha entendido en España, imaginemos las repercusiones para los pueblos indígenas, en términos del artículo 2o. (apartados A y B), de tal forma que sus costumbres, sus formas de gobierno y sus autoridades pudieran adquirir rango oficial o cierta autonomía.²⁵

²⁵ Muñoz Navarro, José de Jesús, “El bloque de constitucionalidad como parámetro del control constitucional en México”, *Debate*, núm. 23, mayo de 2009 <https://www.google.com.mx/search?q=bloque+de+constitucionalidad+mexico&ie=utf8&oe=utf-8&aq=t&rls=org.mozilla:es-ES:official&client=firefox-a>.