

LAS RAZONES A FAVOR Y EN CONTRA DE UNA NUEVA CONSTITUCIÓN

A NEW CONSTITUTION: IN FAVOR OF AND OPPOSITE REASONS

Jacinto Héctor PINO MUÑOZ*

RESUMEN: Tanto en la academia como en la política es posible encontrar en México dos tendencias en materia constitucional: la de quienes opinan que es preferible seguir reformando la Constitución por los conflictos, retrocesos y riesgos que podría significar aprobar otro texto; y la de aquellos que señalan que es necesario aprobar una moderna ley suprema que contribuya a fortalecer los derechos, el bienestar, el interés superior y la soberanía del pueblo mexicano. Se propone en el artículo una nueva Constitución, aprobada por referéndum, acompañada de una ley constitucional complementaria, sometida al procedimiento del artículo 135 del texto vigente.

ABSTRACT: In the academic and political fields there are people that prefers the process to modify the constitution because the conflicts, risks and problems that involve another constitutional text. However, other people promote a modern political cart that fortify the rights, well beings and the superior interest of the mexicans citizens. In this article is better a new constitution with the approval by referendum by the mexican people. This text must be complete by a constitutional law that requires the Congress and the majority approval of the State Legislatures.

PALABRAS CLAVE: Constitución, nueva Constitución, reforma constitucional, ley constitucional, referéndum, orden jurídico y reforma del Estado.

KEYWORDS: Constitution, New Constitution, Constitutional Law, Referendum, Juridical Order and State Reform.

* Profesor de la maestría de doble título del Centro de Investigaciones y Docencia en Humanidades del Estado de Morelos con la Université de Bretagne Occidentale. Profesor externo del posgrado del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Las propuestas de los constitucionalistas*. III. *Las propuestas de los actores políticos*. IV. *Las propuestas en términos generales del gobierno actual*. V. *¿En qué puede ayudar una nueva Constitución?* VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Lo más importante en México es realizar las reformas que sean necesarias, a través de las modificaciones de la Constitución, de la legislación secundaria o bien por medio de la concreción de las políticas públicas que el país requiere con la urgencia que sea aconsejable. Lo que se necesita es una reforma tributaria de gran calado y equitativa que permita contar con mayores recursos para el país; una reforma energética que proteja el interés general no sólo de esta generación sino también de las futuras; un sistema financiero que se convierta en una palanca del crecimiento de la economía; un régimen eficiente de rendición de cuentas de todos los servidores públicos que acote la corrupción y suprima la impunidad; una educación de calidad para los niños y jóvenes, que incluya las tecnologías de la comunicación y la información, y que termine con el analfabetismo; un sistema de salud y seguridad social universal; y un desarrollo sostenido y sustentable que permita la creación de mejores y más empleos y una más justa distribución de la riqueza. De esta manera se tendrá una democracia más sólida, un mayor bienestar para los habitantes y un entorno de seguridad social y pública que es indispensable para quienes habitan el territorio nacional. Se trata de tareas que son fundamentalmente de la competencia de las autoridades de los tres niveles de gobierno, de las empresas públicas y privadas, pero también del pueblo en su conjunto a través de sus múltiples organizaciones civiles en el ámbito nacional.

Dentro de las tareas trascendente que hay que realizar, se encuentra igualmente la de contar, como todo país civilizado y progresista que es México, de un orden jurídico que realmente sea respetado, porque su cumplimiento es garantía también de estabilidad, paz y desarrollo. En esta tarea para perfeccionar el orden jurídico en México está la propuesta de contar con una nueva constitución o bien como señalan algunos autores de plasmar una nueva constitucionalidad.

II. LAS PROPUESTAS DE LOS CONSTITUCIONALISTAS

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 los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

En la tesis de seguir modificando la constitución es posible encontrar a juristas de la talla de Héctor Fix Zamudio, Jorge Carpizo y Diego Valadés. También han estado en esta postura Ignacio Burgoa Orihuela, Elisur Arteaga Nava, Alonso Lujambio y Hugo A. Concha Cantú, entre otros. 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 advierten que no se dan las condiciones para convocar a un nuevo poder constituyente.

Entre quienes se han manifestado por una nueva arquitectura constitucional están Miguel Carbonell, Jaime Cárdenas Gracia y Manuel González Oropeza. 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, pero conviene expresar en resumen algunas de las opiniones que se han vertido al respecto.

Jorge Carpizo enfatizaba con vigor y claridad la necesidad proseguir el 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 para 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, contaba con una lista de las reformas que deberían introducirse en ella; sin embargo, no era partidario de una nueva carta política 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.

Aceptaba este jurista que la Constitución ha sido muy reformada, lo que se explicaba por los cambios trascendentes que han ocurrido en el país, pero no justificaba los excesos cometidos y señalaba que varias de esas modificaciones han involucrado incongruencias y errores técnicos. Por lo expuesto, Carpizo era partidario de una revisión técnica e integral del texto supremo. Agregaba que muchas de esas reformas habían sido positivas porque se introdujeron algunas de las instituciones más avanzadas del constitucionalismo moderno, de tal manera que no se contaba con una Constitución empolvada y en pedazos sino con un ordenamiento renovado y que puede seguir perfeccionándose. Pensaba que, en la actualidad, era 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. Para este autor, había que luchar por la aplicación plena de las disposiciones constitucionales y seguir introduciendo las reformas que sean necesarias.¹

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 le 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 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.² Agrega, este jurista que hay errores de técnica legislativa en la Constitución de los Estados Uni-

¹ Cfr: CARPIZO, Jorge, “¿Hacia una nueva constitución?”, en *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, 2000, pp. 99-104.

² Cfr: FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Hacia una nueva constitucionalidad. Necesidad de perfeccionar la reforma constitucional en el derecho mexicano. Las leyes orgánicas”, en *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, 2000, p. 192.

dos Mexicanos y en otros ordenamientos supremos 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 que reformar en forma constante. Buen 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. Hay antecedentes sobre el particular en la historia constitucional de México. Fue Mariano Otero, en el Congreso de 1846-1847, en un voto particular, al proponer reformas a la Constitución de 1824, quien propuso esta clase de leyes intermedias para evitar que el legislador ordinario pudiera modificar con facilidad los derechos o garantías fundamentales.³

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 involucra 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”. 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 si 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 involucra que existan mecanismos de control del poder y de real acatamiento de las normas.⁴

³ Cfr. *Ibidem*, pp. 207, 208 y 210.

⁴ Cfr. VALADÉS, Diego, “Renovación constitucional o retroceso constitucional”, en *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, 2000, pp. 333 y ss.

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 a ciertos valores o principios; el otro, es un ámbito procedimental, 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 permitan determinar si una Constitución recoge un proyecto nacional y también supera 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; 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.⁵

Sobre la Constitución vigente y sus posibilidades de cambio es posible encontrar tres posiciones, según señala Miguel Carbonell. De acuerdo a 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 documento 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

⁵ Cfr. COSSIO, José Ramón, “Los supuestos de la constitucionalidad”, en *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, 2000, pp. 146, 147 y 165.

que no satisface y en tanto 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. Esta situación no conviene mantener 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.⁶ Agrega que 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.⁷

Jaime Cárdenas es quien más se ha esforzado por 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 fruto 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, surgió a partir de 1929 un entorno político que se caracterizó por la hegemonía de un partido casi único y, en consecuencia falta de pluralidad política; el control del sistema electoral por la Secretaría de Gobernación; la falta de responsabilidad de los gober-

⁶ Cfr. CARBONELL, Miguel, “La Constitución mexicana hoy: cinco retos inmediatos”, en *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, 2000, pp. 49, 50 y 51.

⁷ Cfr. CARBONELL, Miguel, “¿Es urgente una nueva Constitución?”, en *El mundo del abogado*, año 15, núm. 153, 2012, pp. 18 y 19.

nantes; y, en general, un entramado institucional y cultural sofocante, ajeno a nuevas experiencias jurídicas y se 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, aun en circunstancia de competencia con un Congreso con una mayoría opositora, debido a su facultad de veto, a sus facultades de planeación de la economía y al otorgamiento de subsidios. El Poder Legislativo, en cambio, es débil, principalmente a partir de 1933 en que se derogó la reelección de los legisladores porque 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. Se requiere para Cárdenas 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.⁸

Con relación al federalismo, indica este autor que hay demasiados mecanismos de intervención federal en los Estados y municipios, como la suspensión de garantías establecida en el artículo 29 constitucional; y la declaración de desaparición de poderes que resuelve el Senado, conforme al artículo 76 fracción V. De tal manera que la autonomía de estados y municipios, a su juicio, se ha transformado en letra muerta. Otros problemas institucionales, estriban: En criterios de interpretación consagrados en el artículo 14 que son decimonónicos; hace falta una mejor regulación de los organismos constitucionales autónomos; reglas más 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, una nueva política y las aspiraciones de las nuevas generaciones reclaman un contrato social renovado.⁹

⁸ Cfr. CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “En torno a una nueva constitución”, en *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, 2000, pp. 57 y 58.

⁹ *Ibidem*, pp. 57-59.

Manuel González Oropeza, actual magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es partidario también de una nueva carta constitucional para el Estado Mexicano. Hay que suprimir el poder del Presidente de la República en materia de iniciativas constitucionales debido a los abusos que se cometieron en el pasado y de 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 que actualizar las normas fundamentales a la realidad política, económica y social del país.¹⁰

III. LAS PROPUESTAS DE LOS ACTORES POLÍTICOS

Porfirio Muñoz Ledo, en el ámbito político y también académico, es quien ha planteado asimismo 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 sobretodo un instrumento de legitimación del ejercicio del poder; que sus sucesivas modificaciones han sido más bien fruto de las determinaciones presidenciales o arreglos cupulares, ajenas a la voluntad popular; y que la razón principal de su longevidad ha sido su 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, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y los Tribunales Agrarios. Debe evitarse

¹⁰ Cfr: GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “Renovación constitucional”, en *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, 2000, pp. 230 y 238.

la concentración excesiva de facultades en manos de la Federación y fortalecer el federalismo dando mayores atribuciones a Estados y municipios. 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. Estima también que es necesario 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, entre otras medidas: 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, lo cual ya está establecida en la Carta Política; contar con un régimen electoral justo y definitivo; y consagrar el referéndum para modificar las disposiciones fundamentales de la Constitución.

Para Muñoz Ledo, finalmente, 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.¹¹

Carlos Castillo Peraza señalaba que no era jurista, pero que intuía que la Constitución es el modo de ser de una comunidad humana, la expresión de esa comunidad que, en un momento 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 de voluntad y, en consecuencia, 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. Planteaba después que no se sabe a ciencia cierta si la unidad que existe en México 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 respe-

¹¹ *Cfr.* MUÑOZ LEDO, Porfirio, “La reforma del Estado mexicano”, en *El Cotidiano*, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, núm. 144, julio-agosto, 2007, pp. 23 a 27.

to no genera energía y dinámicas sociales habría que investigar cuales son los obstáculos que se oponen a ello y si provienen específicamente de la Constitución para buscar 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.¹²

Entre los políticos que han promovido una nueva constitución, se encuentra Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, con el objeto de que contribuya a que el país enfrente los retos del siglo XXI en mejores condiciones y se debería trabajar para que se tenga una nueva carta política. Para ello se requiere, entre otras ideas de trascendencia, de 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 del 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. Propone además la creación de un sistema de planeación plenamente participativo y plural, que sirva no sólo a los intereses del mercado, sino en particular que impulse el desenvolvimiento social y el mejoramiento gradual de las economías regionales.¹³

Manuel Camacho Solís, en cambio, es partidario de una nueva constitucionalidad, pero no de una nueva constitución. Señala que la agenda de la nueva constitución aumentaría las resistencias y el conflicto entre los actores políticos. En un camino distinto, hay que ponerse de 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

¹² Cfr: CASTILLO PERAZA, Carlos, “Entre la ‘energía’ y la ‘dinámica’”, en *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, 2000, pp. 107 y 108.

¹³ Cfr: CÁRDENAS SOLÓRZANO, Cuauhtémoc, “Una propuesta progresista”, en la presentación del libro *Un México para todos*, 2012. Disponible en: <http://www.cardenass.org>.

correlación de fuerzas diferentes con el propósito de obligar a negociar a quienes se oponen a los cambios.¹⁴

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 Movimiento Ciudadano. El Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista 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 a raíz 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 a raíz de la Ley sobre 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, ahora Movimiento Ciudadano, a través del diputado Jesús E. Martínez Álvarez, coordinador del grupo parlamentario de ese 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 que encabezaron Salvador O. Nava Gomar, Roberto Gil Zuarth y el diputado señalado. Ese proyecto se elaboró con el objeto de ser sometido a la consideración de juristas, académicos, intelectuales y actores políticos y ser presentado a la consideración del Congreso de la Unión. El proyecto no tuvo desafortunadamente un mayor eco ni acogida dentro de la clase política del país.

La bancada del PRI en el Senado, a través de su coordinador el entonces senador Manlio Fabio Beltrones, presentó una propuesta trascendente de reforma política en esta Cámara en febrero de 2010, que contenía reformas a 31 artículos y que incluía la reelección de legisladores, hasta en dos ocasiones para diputados federales y locales, con un período total de nueve años, y una vez en el caso de los senadores, los que completarían 12 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. Otra propuesta interesante es la que agiliza las labores de revisión de la Auditoría Superior de la Federación y suprime los principios de posterioridad y anualidad, para que esta dependencia pueda intervenir de manera más oportuna y se le faculte para fincar responsabilidades a quienes correspondan. Esta propuesta contiene también una serie de aspectos de gran trascendencia con los

¹⁴ Cfr. CAMACHO SOLÍS, Manuel, *El desacuerdo nacional. Orígenes, consecuencias y propuestas de solución*, México, Aguilar, 2006, pp. 341 y 344.

cuales es dable coincidir, salvo algunos intentos por transformar el régimen político vigente en algo semejante al parlamentarismo lo cual es discutible.¹⁵

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 sobre representación 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. Cabe destacar asimismo 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 miembros que determine la ley, elegidos por la Cámara de Diputados. Se promueve ampliar igualmente la independencia de la Auditoría Superior de la Federación y extender sus facultades transformándola en un órgano constitucional autónomo para tener un sistema más eficiente de rendición de cuentas.¹⁶

Las propuestas de Presidencia de la República en el sexenio pasado también fueron interesantes. 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: 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; la disminución del número de diputados y senadores y que en el caso de éstos 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; mejorar los mecanismos de participación ciudadana. Una de las

¹⁵ SENADO DE LA REPÚBLICA, *Reforma política*. Consultado en: http://www.senado.gob.mx/hoy/Reforma_Politica/content/propuestas_reforma.htm

¹⁶ SENADO DE LA REPÚBLICA, *Reforma política del PRD*. Consultado en: http://www.senado.gob.mx/hoy/Reforma_Politica/content/propuestasreforma.htm

propuestas más relevante y discutibles 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. El Partido Acción Nacional sigue promoviendo la incorporación de la segunda vuelta en la actualidad y está condicionando su aprobación a ciertas reformas a que se apruebe una reforma política como la que se ha señalado en resumen.

Andrés Manuel López Obrador afirmó en la campaña electoral del 2012, ante sus simpatizantes, que el país necesitaba una nueva constitución con contenido moral y una *transformación radical* con la participación, entre otros, de investigadores, filósofos, artistas, amas de casa, profesionistas, campesinos e indígenas.¹⁷

IV. LAS PROPUESTAS EN TÉRMINOS GENERALES DEL GOBIERNO ACTUAL

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 sobre 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 del año 1996. Otra solución consistiría en suprimir los legisladores plurinominales en ambas Cámaras porque la elección por mayoría relativa propende en mejor forma a formar mayorías legislativas que respalden al Ejecutivo. Considera asimismo que hay además otras posibles formas de promover la formación de mayorías en el Poder Legislativo.

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

¹⁷ Consultado en: <http://vivirmexico.com/2011/12/la-constitucion-moral-de-lopez-obrador>, p. 1.

- 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 3° 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 de dar autonomía al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Hay además ya reformas aprobadas en materia radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica, pero no ha existido hasta la fecha una propuesta de nueva constitución.¹⁸

V. ¿EN QUÉ PUEDE AYUDAR UNA NUEVA CONSTITUCIÓN?

Una nueva Constitución, por si sola, es indudable que no puede ayudar a solucionar todos los graves problemas que predominan en la República, pero si 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 un nuevo ordenamiento supremo no implica denigrar ciertas bondades y avances de la Constitución vigente ni menos 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 que hay que hacer cambios de gran importancia al ordenamiento vigente por consideraciones técnicas, porque se requiere una nueva constitucionalidad y porque son necesarias transformaciones en el régimen político. Incluso se ha expresado que la op-

¹⁸ Consultado en Presidencia de la República: <http://www.presidencia.gob.mx/>.

ciones son 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 de 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, porqué no reaccionar y emprender los cambios fundamentales que la Nación requiere apoyándose también en una nueva constitución. Debe enfatizarse, sin embargo, que las reformas que la sociedad mexicana requiere deben efectuarse a la brevedad, impliquen o no una reforma constitucional, con el propósito de que el país avance por sendas de viabilidad y desarrollo y se aleje de los riesgos de ruptura existentes.

La aprobación de una nueva constitución pasa necesariamente por una reforma del artículo 135 con el propósito de establecer las condiciones básicas en que puede elaborarse y aprobarse un nuevo texto supremo. Podría facultarse al Congreso de la Unión para que, a través de una ley, se señalen los requisitos para elegir democráticamente una asamblea constituyente que tenga por misión elaborar una nueva constitución, la que debe ser aprobada y reformada por el pueblo soberano a través de un referéndum en 2015 junto con las elecciones federales de ese año. Esta nueva constitución debería estar integrada por cuatro títulos. El título primero comenzaría con los principios que deben regir la sociedad mexicana como el de la rectoría del desarrollo nacional; el de la democracia como sistema de vida y de gobierno fundado en el constante mejoramiento económico, jurídico, político y social del pueblo mexicano; el de la soberanía popular reforzada con mayores formas de participación directa de los ciudadanos; y el del pacto intergeneracional para proteger y asegurar los derechos no sólo de las actuales generaciones sino también de las futuras. El título segundo que contendría los derechos humanos, sociales y políticos de los habitantes de la República. El título tercero que comprendería la organización básica del Estado, en los niveles federal, estatal y municipal y que regule asimismo los órganos constitucionales autónomos. Un título final que incluya, por ejemplo, la reforma constitucional, un sistema eficiente de rendición de cuentas de los servidores públicos y las demás prevenciones generales que sean necesarias. Esta nueva constitución hay que redactarla en forma sencilla para que pueda ser entendida por cualquier habitante de la República y debería ser aprobada y reformada por referéndum del pueblo soberano; y convendría que estuviera acompañada

por una ley constitucional que la complemente, que contenga las normas, garantías de los derechos y complejidades que sean necesarias y que sea aprobada de acuerdo al artículo 135 constitucional, es decir por los dos tercios de los miembros presentes del Congreso Nacional y por la mayoría de las legislaturas estatales. Se formaría entonces un bloque de constitucionalidad compuesto por la nueva constitución, por los tratados internacionales de derechos humanos y por la ley constitucional complementaria propuesta. Este bloque tendría la ventaja de contar con una constitución conocida y aprobada por el pueblo soberano y que, en consecuencia, tendría su adhesión y mayores posibilidades de ser respetada y cumplida. Al ser redactada la nueva constitución en forma sencilla y principista y contar con normas realmente muy generales, tendría además la ventaja de no ser reformada de manera tan frecuente porque los cambios se realizarían fundamentalmente en la ley constitucional complementaria. Además, el propio pueblo mexicano debería tener la facultad de proponer reformas al nuevo texto supremo a través de la firma de un determinado porcentaje de electores, facultad que también tendrían los tres poderes estatales y las legislaturas de los Estados. De tal manera que el bloque de constitucionalidad que se señala estaría anclado en un conjunto de derechos más amplios que los existentes y también en la soberanía popular porque contendría más mecanismos de participación directa del pueblo mexicano.

VI. BIBLIOGRAFÍA

BELTRONES, Manlio Fabio, *Reforma política*, México, Senado de la República.

CAMACHO SOLÍS, Manuel, *El desacuerdo nacional. Orígenes, consecuencias y propuestas de solución*, México, Aguilar, 2006.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *En torno a una nueva constitución en Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, 2000.

CÁRDENAS SOLÓRZANO, Cuaúhtemoc, "Una propuesta progresista", en presentación del libro "Un México para todos". Disponible en <http://www.cardenass.org>.

CARPISO, Jorge, "¿Hacia una nueva constitución?", en *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, 2000.

CASTILLO PERAZA, Carlos, "Entre la 'energía' y la 'dinámica' ", en *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, 2000.

COSSIO, José Ramón, "Los supuestos de la constitucionalidad", en *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, 2000.

FIX ZAMUDIO, Héctor, "Hacia una nueva constitucionalidad. Necesidad de perfeccionar la reforma constitucional en el derecho mexicano. Las leyes orgánicas", en *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, 2000.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "Renovación constitucional", en *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, 2000.

MUÑOZ LEDO, Porfirio, "La reforma del Estado mexicano", en *El Cotidiano*, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, núm. 144, julio-agosto de 2007.

PINO MUÑOZ, Jacinto, *Prolegómenos a la teoría y reforma constitucional*, México, IJ-UNAM, 2011.

VALADÉS, Diego, "Renovación constitucional o retroceso constitucional", en *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, 2000.

Hemeroteca

<http://vivirmexico.com/2011/12/la-constitucion-moral-de-lopez-obrador>.

NÚÑEZ JIMÉNEZ, Arturo, *Reforma política*, Senado de la República. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/hoy/Reforma_Politica/content/propuestasreforma.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. <http://www.presidencia.gob.mx/>.

SENADO DE LA REPÚBLICA, *Reforma política*, PRD. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/hoy/Reforma_Politica/content/propuestasreforma.htm

SENADO DE LA REPÚBLICA, *Reforma política*, PRI. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/hoy/Reforma_Politica/content/propuestas_reforma.htm