

Reflexiones en torno a la Reforma del Estado, Reforma Constitucional y Poder Constituyente

MARÍA DEL PILAR HERNÁNDEZ MARTÍNEZ

Antes de pasar al desarrollo puntual del presente ensayo, deseo hacer patente el reconocimiento académico al Maestro Jorge Moreno Collado y el agradecimiento por haberme permitido trabajar con él e invitarme a colaborar en esta publicación conmemorativa del 80 aniversario de la promulgación de nuestra Constitución de 1917.

1. Precisiones metodológicas

En razón de la propia sistemática del desarrollo deseo hacer, en vía de principio, tres precisiones de índole metodológica.

1. Primera, el marco conceptual a través del cual he desarrollado los comentarios, tienen como eje la puntualización de que esta tan repetida **reforma del Estado** es, en el más puro de los sentidos no sólo lexicográfico¹ sino metalingüístico, una reforma a algunos o, esencialmente, a uno de los elementos del Estado y, en el caso de nuestro país, a la autoridad o gobierno.

2. Algunas cuestiones sobre el poder constituyente, al efecto de dar los elementos indispensables para el análisis de la cuestión a nivel nacional.

3. El procedimiento de reforma constitucional y los problemas que plantea la aplicación por analogía el respectivo procedimiento de formación de las leyes contemplado en los artículos 71 y 72 constitucionales ; y

4. Finalmente, la situación que impera en el debate nacional en torno a la necesidad de una nueva constitución o, en su caso, de una reforma integral de la constitución y la propuestas concretas y personal de quien este ensayo suscribe.

María del Pilar Hernández Martínez

Es Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente, es Investigadora Titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Profesora de Derecho Constitucional, Derecho Legislativo y Derecho Comparado de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho, ambas instituciones de la UNAM. Es profesora de Derecho Constitucional en la Universidad Anáhuac. Fungió como Asesora del Presidente del Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados de esta LVI Legislatura.

¹ Las definiciones lexicográficas son aquellas «que recogen el significado general y comúnmente aceptado de las palabras o de los conceptos.» Vega, Pedro de, «En torno a las ideas de representación y de legitimidad», La Reforma del Estado, México, IJ/UNAM/Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, 1996, p. 14.

2. Consideraciones generales

No es para nadie desconocido que el proceso de transformación del sistema jurídico, político, económico y social mexicano, tiene su determinante inicial en los años 60, a la par de las transformaciones que en el concierto internacional se dan.

De manera comparativa si el proceso de los 60 culmina en Europa con la quiebra de los paradigmas, el más ejemplificativo el del socialismo real, en nuestro país el proceso de transformación alcanza su punto más álgido a través de una situación de hecho que, desde la óptica de los politólogos, pone de manifiesto la crisis de gobernabilidad² que desde el origen y a partir de 1929, nuestro sistema fue generando.

Pero quizá en este escenario no se ha tomado en cuenta otro fenómeno, la emergencia de nuevos actores políticos y sociales que hasta este momento no han hecho sentir su peso real en la cuestión que hoy se pone en la mesa de la reflexión y que no había escapado a la mira de los estudiosos del derecho, particularmente del constitucional, y que es el tema de constituyente permanente y reforma constitucional, temas estos a los que hoy se une el conocido bajo la denominación de «reforma del Estado».

En vía de principio, creo que ha menester indicar que de no ser por la convocatoria de 27 de junio de 1994 que el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) hace para la realización de una llamada Convención Nacional Democrática, con un programa de discusión establecido, en

donde nuestro tema se plantea como uno de sus puntos y en el que, además, de manera concreta se dice: la entrada de un gobierno provisional a quien correspondería la convocatoria a un nuevo Constituyente Permanente que, a su vez, tendría como función propia de su naturaleza de órgano de tal carácter, el expedir una nueva constitución, la publicística nacional no hubiese entrado al análisis de un tema que sólo se había tocado de manera incidental y a propósito de cuestiones en torno a la fuerza normativa de la Constitución³. Qué duda cabe que la propuesta del EZLN incide, salvo mejor opinión, en el núcleo duro de la propia vigencia del sistema constitucional mexicano, tema hoy tan recurrente en los análisis de los constitucionalistas y politólogos domésticos.

3. ¿«Reforma del Estado» o Reforma a los elementos del Estado?

Siendo fiel a mis indicaciones metodológicas me resulta necesario realizar la caracterización de esta multicitada reforma a través del tamiz de algunos analistas políticos y publicistas.

En sí mismo el concepto no es unívoco y resulta difícil de comprender por su conducto los aspectos particulares que en el Estado han sido reformados⁴. No obstante, parece inequívoco el que con tal noción se quiere denotar una serie de transformaciones (transiciones, cambios, etcétera) constitucionales, legales, políticas, sociales, económicas, y culturales bien a las funciones que desarrollan los órganos

² La crisis de gobernabilidad, por su contrario, la ingobernabilidad es denotada por Claus Offe como: «...la sobrecarga de expectativas a que se ve sometido el poder estatal en condiciones de competencia entre los partidos, pluralismo de asociaciones y medios de comunicación de masas relativamente libres. El resultado es un incremento constante de expectativas, obligaciones y responsabilidades planteadas al gobierno y que no puede soslayar» aunado a lo anterior, el fenómeno de ingobernabilidad presenta las siguientes características: «'aumento desproporcionado' de las pretensiones de cogestión del Estado social y de participación democrática y a una politización exagerada de temas y conflictos en la que se manifiesta la 'codicia incontentida e irreflexiva de los ciudadanos'», Cfr. Offe, Claus, Partidos Políticos y nuevos movimientos sociales; tr. por Juan Gutiérrez, Madrid, Sistema, 1988. p. 30.

³ Hernández, María del Pilar, «Fuerza normativa de la Constitución», Problemas actuales del derecho constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 187-192.

⁴ Resulta interesante la connotación que el maestro Horacio Labastida hace diferenciando «reforma política» de «Reforma del Estado», determinando que: «Por reforma política entendemos la reforma electoral, incluido lo relativo a los partidos políticos y sus derechos, y por reforma del Estado connotamos del mismo modo las altas funciones soberanas que el área del aparato gubernamental, es decir, los órganos del Estado encargados de la ejecución de sus funciones», Ver: Labastida, Horacio, «De aquí y de allá», La Jornada n° 4098, México, Demos, 2 de septiembre de 1996. p. 7. Por su parte Francisco Paoli Bolio ha asentado, entre otras acepciones y caracterización de la Reforma del Estado, las siguientes: «...la modificación de un tipo de Estado, por ejemplo del Estado capitalista al Estado socialista ... cambios en la forma de Estado, modificación de las relaciones entre sus elementos constitutivos, ampliación o reducción de atribuciones

constitucionales del Estado ya, en ocasiones, a la dinámica misma del sistema político y de participación de los diversos actores, dándose prioridad a los de carácter económico⁵.

Así, se puede decir que son tres los elementos básicos mediante los cuales se puede apreciar el esquema ideológico y de *indirizzo político* en la reforma tanto a las funciones del estado⁶ como a la autoridad del mismo:

1. En lo político, y virtud la crisis de representación que se da en los colectivos tradicionales a partir de los años 60 (*id. est.* partidos políticos, sindicatos, asociaciones gremiales, entre otras), es evidente la inserción de mecanismos de democratización de las instituciones a fin de «avanzar a la idea occidental de democracia política y de legitimidad estatal». Se han instrumentado procesos electorales abiertos a observadores extranjeros, control del poder militar, constitucionalización de la apertura al pluripartidismo, instauración de una nueva forma de hacer política «la concertación, el diálogo y el pacto» entre actores políticos y económicos.

La expectativa de la transformación a los elementos del Estado implica un nuevo esquema de dominación política que encuentra sus enclaves en la productividad neoliberal, la democracia y la democracia concertada entre las cúpulas.

Sin embargo, las expectativas de esta reforma tiene serias repercusiones en la identidad nacional. Desmoronado el Estado—nación que se consolidó en el S. XIX, se pasa a la erección de un Estado fundado en la intervención política y económica, benéfica sólo para una minoría. La polarización de las relaciones bajo este esquema son apreciables, por un lado, el diseño de la política por las élites dirigentes y, por el otro, partidos políticos y grandes masas que participan pero no deciden.

Al hilo discursivo, vale señalar que en la estrechez de los sistemas políticos y los valores de la nacionalidad, particularmente latinoamericanos, y el nuevo esquema de reforma emerge un viejo problema con nuevas dimensiones, el relativo a las exigencias de la autonomía étnica y regional ignorado históricamente por el esquema formal del Estado nación. La resistencia de los grupos étnicos a las nuevas políticas se traduce en la lucha por mantener su propia identidad local, con la aspiración de transformar las políticas autoritarias y centralistas en políticas democráticas. Pero las reivindicaciones nacionalistas que se dan en el contexto del nuevo rostro del Estado van más allá, inciden en la vida misma de las localidades territoriales, de los municipios, tan preciados en el discurso político y la panacea de la argumentación jurídica, tan vituperados y degradados en la realidad⁷.

de cada uno de ellos; límites, contrapesos y balanzas; cauces y maneras de relación con los distintos grupos de la sociedad. Entre estas relaciones pueden mencionarse como muy significativas la regulación de actividades económicas, sociales y culturales, por ejemplo: relación entre el poder central y los poderes locales; establecimiento y desarrollo de servicios públicos; reorganización del sistema fiscal; aplicación de los subsidios y de programas asistenciales; cambios en la regulación de los sistemas financieros, bancarios y crediticios; controles sobre el territorio; definición de los bienes públicos, sociales y de comercio; manejo de las relaciones económicas y políticas en el exterior (ya que se parte hasta ahora de los Estados nacional); definición y protección de los derechos humanos; orden constitucional en un país o en alguna de sus regiones ... Se suma a lo anterior, el replanteamiento ético y axiológico: pluralidad en sus diversas expresiones (racial, religiosa, de género, etcétera), la tolerancia para lo diverso, la búsqueda de nuevas formas de cooperación e integración de los conjuntos humanos, relativización de las ideologías y el rechazo al fundamentalismo. Cfr. Paoli Bolio, Francisco, «Enfoques sobre la Reforma del Estado», La reforma pactada, México, Cámara de Diputados LVI Legislatura/Centro de Estudios sobre la Reforma del Estado, 1995, pp. 42-43.

⁵ Desde mi particular punto de vista, el esquema manejado para la «reforma del estado» se encuentra ligado indisolublemente al del «neoliberalismo», o quizá como en su momento señalara García Pelayo respecto de las adjetivaciones al Estado de bienestar, sólo sean cuestiones meramente terminológicas que dependen del área del conocimiento especializado desde donde se vea, así mientras la Reforma a las funciones de los órganos del Estado» está enfocada desde la óptica politológica, la connotación como neoliberal ve más a la cuestión de libre juego de las fuerzas económicas.

⁶ Cf. sobre la esencia y caracterización de la Reforma del Estado consultar: Oliver Costilla, Lucio, «La reforma del Estado en América Latina», *Estudios Latinoamericanos* n° 2, México, Facultad de Ciencias Políticas/División de Estudios de Posgrado/Coordinación de Estudios Latinoamericanos, 1994.

⁷ Resulta por demás lacerante recordar las laudatorias lanzadas en 1983 a propósito de la reforma constitucional al artículo 115, en contraste con la depauperización de la vida municipal. Aquella reforma sirvió, en su momento, como objeto de estudio del trabajo

Finalmente, desde la óptica personal, y sin riesgo a ubicarme en la postura esencialista, vale repetir que la esencia de la reforma a los elementos del Estado, particularmente en el caso de nuestro país y en tratándose del gobierno, se ha aplicado más para incrementar la gobernabilidad que para lograr una verdadera democracia política. Pero esto no excluye mi inefable deseo de que no sea sólo una reforma en y de papel, sobre las funciones e instituciones políticas y sociales del Estado, sino que esas reformas sean operativizadas y se eficienten las instituciones.

2. En lo económico, las acciones de la reforma han tendido, de manera general, a una modificación de las relaciones de propiedad y la organización de las actividades económicas, con una orientación, cada vez más marcada, a suprimir el papel rector del Estado en la vida económica, para abrir paso a la influencia e iniciativa del gran capital financiero de carácter privado, tanto nacional como extranjero, que se compromete en reactivar la economía en aras del interés público y social; el Estado cede así, la administración de áreas consideradas en su momento como estratégicas o de interés social, característica típica del Estado *manager* hiperburocrático (caso mexicano), a guisa de ejemplo telefonía, caminos, electricidad, hospitales, seguridad social, escuelas, vivienda, entre otros. Estas medidas se han visto acompañadas, en algunos casos, con pago de deuda externa, control de la inflación y la patética baja de salarios de la clase trabajadora. El resultado de tal toma de medidas es la generación de un esquema económico dual en donde contrastan, por un lado, la nueva economía de las finanzas, las industrias y los servicios de vanguardia y transnacionalizada y, por la otra, la denominada economía informal de una especie ya casi extinta, al menos en nuestro país, de comerciantes pequeños y de servicios menores, útiles pero ni suficientes ni bien remunerados.

3. En lo social se evidente, como correlativo de la crisis del sistema representativo, la falta de

credibilidad de la sociedad civil en esquemas y propuestas políticas por demás rebasadas; un aumento ostensible de ideologías y actitudes participativas que han propiciado el que la ciudadanía se sirva del catálogo de derechos democráticos existentes (en el caso de nuestro país recuérdense las declaraciones de Jorge Carpizo en torno a los derechos electorales como derechos humanos y) a últimas fechas la inclusión, dentro de las conclusiones de la mesa central para la Reforma del Estado, de una acción jurisdiccional que se enderece a la tutela de derechos de naturaleza política, particularmente los consagrados en las tres primeras fracciones del artículo 35 constitucional.

Corolario de la mixtura de los factores antes indicados es lo que se ha dado en llamar como **crisis de ingobernabilidad** y que nosotros hemos conceptualizado, *in genere*, como el fenómeno que se produce al interior del Estado, en virtud de la sobrecarga de expectativas a que se ve sometido tanto por el aumento desproporcionado de las pretensiones de cogestión y de participación democrática, como por una politización exagerada de temas y de conflictos en que se manifiesta la codicia incontenida e irreflexivo de los ciudadanos, la polarización en la competencia dentro de y entre los sistemas de partidos y la propia incapacidad respuesta del poder del Estado para intervenir y dirigir eficazmente las expectativas y exigencias, situaciones que se evidencian en las fallas estructurales del propio sistema político, económico y social⁸.

4. Algunas cuestiones en torno al poder constituyente.

La pregunta básica en torno a esta cuestión es la siguiente ¿cuál es el origen y cómo nace la primera constitución?

La cadena lógica de vigencia de una nueva constitución parte del documento fundamental que inmediatamente antes estuvo en vigor y así retrospectivamente hasta llegar a la constitución

recepional de licenciatura intitulado: El municipio. ¿Un nuevo municipio mexicano? Se puede imaginar el lector que en forma alguna las interrogantes son casuales, desde entonces ya se avisoraba la retórica que rodeaba a la labor del constituyente permanente.

⁸ Ver Offe, Claus, Partidos políticos y nuevos movimientos sociales, Madrid, Sistema, 1988, pp. 27-53.

fundante que encuentra su fuente de creación y legitimidad en la soberanía del pueblo, única y originaria de la cual emana todo poder y de un poder en particular, del poder constituyente.

Hablamos de la soberanía concebida tanto en el pensamiento de Jean Bodin como en el de Juan Jacobo Rousseau ejerciéndose, en consecuencia, bien de manera directa, ya a través de mecanismos de representación, típicos de los sistemas político—constitucionales actuales.

La otra forma en que tiene origen una constitución es a través de la revolución, esto es, del rompimiento violento de los fundamentos constitucionales de un estado a través de las armas y de la fuerza; quedan excluidos del concepto las rebeliones, los motines y los cuartelazos⁹. Sobre el particular se ha debatido en torno a si el artículo 136 de nuestra Constitución da fundamento a este tipo de cuestiones, hago el planteamiento no obstante no estar de acuerdo con esta postura, sobre todo porque el artículo 136 determina a la letra:

Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor aún cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieran expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta.

Quizá la duda en torno a la eficacia del precepto antes indicado, no ha sido apreciada desde la posición de saber cuántos son los que rompen el orden constitucional y el porqué, esto con completa independencia de que no se cumpla el principio de legitimación por procedimiento; si el consenso es dado por el pueblo al nuevo orden instaurado, quizá en este momento sin adjetivarlo como Constitucional ¿qué tipo de fuerza normativa podríamos atribuirle al imperativo contenido en el precepto de referencia?

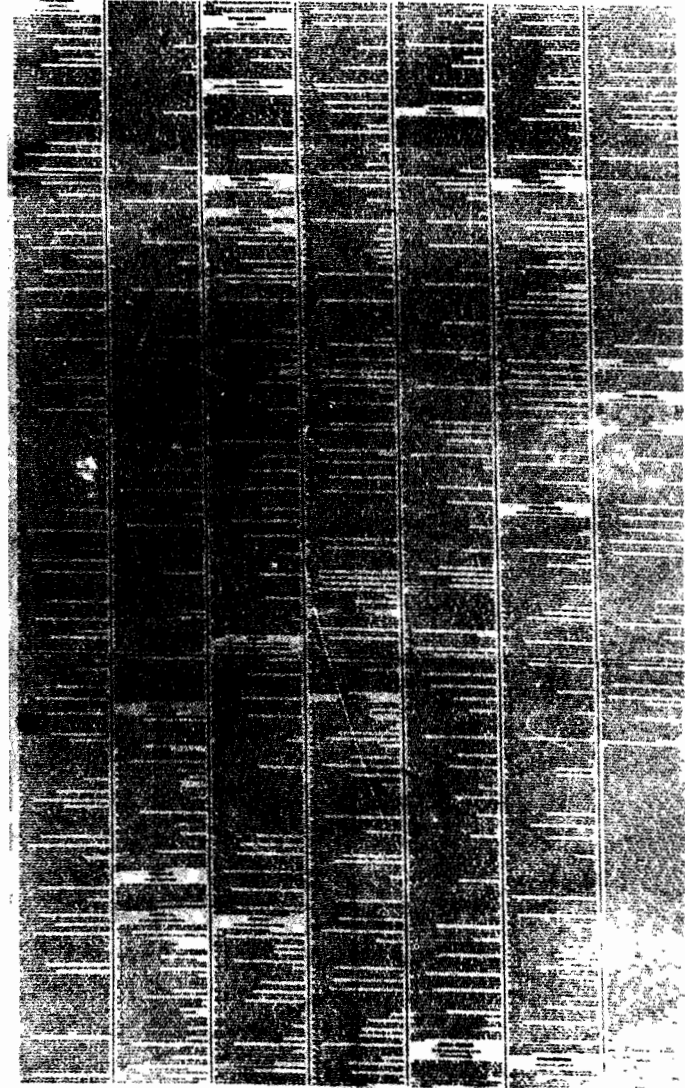
FEDERICO MONTES,

Gobernador Provisional y Comandante Militar del Estado de Querétaro Arzobispo, a sus habitantes hace saber que:
Por la Secretaría de Gobernación, al Sr. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, en los términos siguientes se sigue:

VENUSTIANO CARRANZA, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, hace saber:

Que el Congreso Constituyente reunido en esta ciudad el 19 de Septiembre de 1917, en virtud del decreto de convocatoria de 19 de Septiembre del mismo año, expedido por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4º de las Constituciones que por el 1º de Agosto de 1917, en virtud del decreto de 12 de Septiembre de 1914, dio origen al Sr. Venustiano Carranza, presidente del Poder Ejecutivo, por el 24 de marzo de 1917, ha tenido a bien expedir lo siguiente:

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS QUE REFORMA LA DE 5 DE FEBRERO DE 1917.



Publicacion de la Constitución de 1917 en cartel

Al efecto de aclararnos cabe hacer el siguiente planteamiento: ¿Quién detenta el poder soberano del pueblo?¹⁰

⁹ Ver por todos, Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*; México, Porrúa, 1994. pp.

¹⁰ El constitucionalista ha olvidado aquellas palabras plasmadas en el artículo 4º de la Constitución de Apatzingan de 1814: «La sociedad tiene derecho incontestable a establecer el gobierno que más le convenga, modificarlo y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera».



Diputados firmando el acta constitutiva

Traigo en este momento a colación las palabras de Juan Jacobo Rousseau, a saber:

...es contrario a la naturaleza del cuerpo político imponerse leyes que no puede revocar; pero que no es ni contra la naturaleza ni contra la razón que no puede revocar esas leyes sino con la misma solemnidad con que la estableció¹¹.

Dicho lo anterior resulta más fácil abordar el tema.

El poder constituyente del pueblo como uno de los atributos de la soberanía, se torna en la base misma del constitucionalismo, en general, y del mexicano, en particular. Podríamos traducir el concepto de soberanía, como la primera y fundamental decisión de nuestro ser constitucional, concepto que puede ser resumido en su devenir como la lucha del hombre y de los pueblos para constituirse en dueños de su propio destino.

Básicamente en el marco del Estado de derecho la cuestión que se debate es la titularidad de ese poder soberano, por mejor decir, dentro del sistema representativo se cuestiona quién detenta el poder de representación, la respuesta que ha sido más socorrida es en el sentido de que en un sistema de tal

naturaleza las voluntades se confunden, así, la voluntad del pueblo reside en su representación.

Es sabido que el pueblo deposita o transfiere parte de su soberanía en sus representantes al efecto de organizarse y de que se constituya todo un sistema orgánico, a tal efecto el momento de creación prístino de todo el sistema constitucional recae en llamado Poder Constituyente que deviene en un Con-

greso Constituyente originario integrado, como ya se ha apuntado, por representantes del propio pueblo; de este congreso constituyente originario deriva, a su vez, una asamblea proyectista, integrada por miembros escogidos del propio Congreso y encargado de elaborar un proyecto de Constitución que, debatido, dará origen a la nueva carta fundamental.

La conformación y en sí mismo el poder constituyente originario se caracteriza por dos notas esenciales, a saber: en cuanto órgano especialmente creado y, segundo, en cuanto a su función, expedir una nueva Constitución.

Aunado a lo anterior, el poder constituyente se denota por el tipo de limitaciones reales, esto es, el constituyente originario en su función primigenio se encuentra con elementos fundantes a respetar, particularmente me refiero a los factores reales de poder, en tanto que el poder constituyente permanente o revisor de la Constitución tiene como límites la propia normativa constitucional. Con la constitución todo, sobre la constitución nada.

¹¹ Citado por Cueva, Mario de la, *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 1982, p. 125.

Cabe pues dejar aquí planteado, ¿qué es la constitución?

La respuesta que inmediatamente daría, al menos quien aquí les habla es, la Constitución de un estado es aquella en que se entrecruza norma y realidad, ser y deber ser.

Disculpando lo extenso de la cita, no quiero terminar el presente acápite sin recordar la palabras del Karl Loewenstein en torno a las constituciones escritas, a saber:

La convicción de que un Estado soberano debe poseer una constitución escrita está tan profundamente enraizada que hasta las autocracias actuales se ven obligadas a pagar su tributo a la legitimidad democrática inherente a la constitución escrita... En nuestros días, la constitución escrita se ha convertido frecuentemente en la tapadera para el ejercicio de un nudo poder. Una constitución formal no hace en absoluto a un Estado, salvo en la más estricta significación literal, un auténtico Estado constitucional.

5. La reforma constitucional.

En su función conformadora y reguladora del orden estatal, el constituyente originario, manifestación prístina de la soberanía popular, determina a través de normas, las bases institucionales de creación, organización y determinación de las competencias que les corresponden a los órganos constitucionales, los contenidos mínimos de protección tanto de la seguridad jurídica como económica de los individuos que conforman el elemento humano del Estado. Precisamente a esos órganos constitucionales a que se da origen es a lo que nosotros llamamos poderes constituidos. En particular es a uno de éstos operadores jurídicos, el legislativo instituido como poder revisor, también llamado constituyente derivado o permanente de la Constitución, al que competen las reformas conducentes al propio texto constitucional.

El poder constituyente permanente se encuentra en un grado jerárquico intermedio entre el constituyente originario y los poderes constituidos. Es el poder constituyente originario el que se enfrenta al acto creador de órganos y competencias, y son los poderes constituidos a los que les corres-

ponde concretar no sólo los actos de gobierno sino, además, aquella parte de la voluntad popular que legitima al propio Estado en su devenir histórico.

Dentro de los estados nacionales consolidados durante el siglo pasado, de los cuales el nuestro forma parte, se determina en sus respectivas constituciones un procedimiento especial (obviamos el adjetivarlo como dificultado en razón de que en nuestro país no muestra tal característica) de reforma respecto del contenido de una norma de rango constitucional, procedimiento que, en aras de su trascendencia respecto del orden jurídico total, ha de ser realizado también por un órgano de carácter especial que, como hemos apuntado líneas arriba, es el poder revisor de la constitución.

En el devenir de la historia patria, el procedimiento y el órgano operativizador han estado previstos en diferentes artículos de las también diferentes constituciones, la vigente Constitución, como sabemos los consagra en el artículo 135, que a la letra determina:

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

El precepto y la constitución es omisa respecto de ciertos aspectos que dan completitud al precepto transcrito, en razón de que en ningún artículo se hace alusión a quiénes están facultades para iniciar un reformas constitucional, no obstante y en razón de la aceptada traspolación que en materia de reforma constitucional se ha realizado respecto del procedimiento de formación de las leyes y decretos, tanto en lo relativo a fase de iniciativa como de promulgación, asimilándose así a la Constitución en su carácter de ley lato sensu.

Al hilo discursivo, tendrán la facultad de iniciar una reforma constitucional, haciendo la traspolación comentada, conforme al art. 71 constitucional:

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes y decretos:

I. El Presidente de la República;

II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y

III. A las legislaturas de los Estados.

El trámite de discusión, en virtud de que es una de las facultades que tiene el Congreso y que se denotan como exclusivas y que se ejercen de manera separada pero sucesiva, será el establecido en el 72 constitucional, que además consagra en favor del titular del ejecutivo federal (inciso c) el derecho de veto.

Salvo, y en esto quiero ser enfática, ese derecho de veto que puede hacer valer el Presidente de la República es aplicable el 72, dicho de otra manera en el caso de reforma constitucional jamás ejercerá su veto el Presidente. Esto resulta lógico pues el órgano que está conociendo, Constituyente permanente, tal como lo hemos asentado, se encuentra por encima de los poderes constituidos y sin lugar a dudas el Ejecutivo es uno de ellos, en consecuencia, jamás podrá hacer uso de su veto.

Por otro lado en el procedimiento de reforma se sigue la prescripción del 72, inciso h) que a la letra determina:

h). La formación de las leyes y decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

El que inicie la discusión en la Cámara de Diputados en tratándose de los temas aludidos, consideramos que resulta conveniente toda vez que son aspectos de la vida social e institucional que inciden más en la vida del pueblo y en razón de que es la Cámara de Diputados la que tradicionalmente se ha considerado la representante del pueblo que mejor que las discusiones tengan inicio en tal sede.

Por lo que hace a la aprobación por las legislaturas locales, el 135 constitucional determina una mayoría simple por parte de aquellas para que se considere aprobada la reforma sometida al Constituyente permanente.

Finalmente, por lo que se refiere a la promulgación, se sigue lo establecido por el art.

89, I, siendo el titular del Ejecutivo Federal a quien corresponde tal facultad de promulgación.

Como podemos apreciar el artículo 135, no en exclusiva el que prevé el procedimiento de reforma constitucional, se encuentra involucrado otro procedimiento que es el de formación de la leyes, de ahí que en ocasiones se tenga tan poco cuidado en las apreciaciones que respecto de la norma Constitucional podamos tener.

No resulta ocioso aludir a que en su labor constante, el órgano revisor de la constitución vía ese procedimiento dificultado ha llegado a un número de reformas al texto fundamental por demás incontables o que quizá en este momento lleguen a contarse en número de 700, aproximadamente.

Creo que cabe plantear la siguiente cuestión ¿la constitución de 1917 sigue siendo la misma constitución después de las innumerables reformas (adiciones y supresiones) que ha sufrido, entre las cuales podemos indicar un principio y una decisión políticas fundamentales?

¿Sigue siendo útil aprender y enseñar la clasificación que Bryce heredó a la doctrina constitucional, respecto de las diferencias que guardan las constituciones rígidas y flexibles, clasificación que a servido tristemente para adjetivar a la nuestra como rígida?

La Constitución válida sólo es aquella que no sólo guarda el contenido determinado para aquellas que Karl Loewenstein considera como normativa, sino que, además debe necesariamente que estar acorde con la realidad, y en este aspecto coincidimos con el constitucionalista Gomes Canotilho al decir que una constitución no sólo debe de haber satisfecho el aspecto de la legalidad (conformidad con los procesos constitucionalmente establecidos sino, además:

... también el de la «legitimidad constitucional» como «validación social» correspondencia con los «criterios de justicia, con los valores, ideas sociales e imperativos enraizados en el mundo social».

6. Breve excursus sobre la reforma del Estado en México.

Por lo que hace a nuestro país, es de apreciar que si bien el discurso se ha desarrollado en torno a dos conceptos, a saber: «transición a la de-

mocracia» y el tan en boga «reforma del Estado», en estricto sentido la discusión entre los partidos se ha encaminado a una «reforma política».

Tal fenómeno no me parece extraño toda vez que antes de pasar a una verdadera discusión sobre un esquema de transición que permita, sin obviar los avatares de las indefectibles regresiones que la transición implica, ha menester en nuestro país un mínimo de condiciones de gobernabilidad un plano de diálogo político entre los propios partidos para arribar a un plano de concertación plena, sin eufemismos ni subterfugios.

La sociedad, en general, y el cuerpo electoral, en particular, hoy más que nunca se pronuncian para lograr una verdadera participación, no debemos de olvidar que las transiciones implican una situación coyuntural, que es la que precisamente permite que la «ruptura», el «cambio» se de en un momento y espacio determinado y no en otro.

Creo que a nadie escapa la apreciación de que vivimos bajo la égida de una Constitución octogenaria, que requiere de una reforma sustancial, o en su caso y previos los mecanismos jurídicos conducentes (esquema de reforma—ruptura), de una nueva Constitución que aprecie en prospectiva el entramado y situación actual del tejido social, que comprenda los nuevos actores que entran en juego, cuestionando la realidad de un sistema político ya erosionado y las excesivas facultades no sólo constitucionales sino también extraconstitucionales, que han hecho que se caracterice a nuestro sistema de gobierno como presidencialista.

Si es bien entendido este primero paso de reforma política a la que ha convocado el actual titular del Ejecutivo Federal, y se abre ese diálogo



Publicación del Decreto de Promulgación de la Constitución de 1917

go y concertación entre actores viejos y nuevos, entonces sí, podremos entrar a un verdadero replanteamiento de estado que guardan los órganos constitucionales y, más aún, a una verdadera reforma a los elementos del Estado, ir hacia la democratización y a la plena consolidación de la democracia, y no sólo a un grado —quizá no con los resultados deseados— de gobernabilidad.



Teatro Iturbide, donde se llevaron a cabo varias de las sesiones del Congreso Constituyente

7. Valoración final: México: ¿Reforma constitucional o nueva Constitución? las propuestas concretas.

Antes de pasar a las propuestas puntuales, cabe hacer mención a un hecho contundente, el día de hoy no estaríamos aquí congregados dilucidando en torno a las cuestiones de reforma constitucional u obsolescencia de la actual y, consecuentemente, necesidad de una nueva ante el desgaste lacerante del poder político dentro de este régimen presidencialista, sino fuera por la conciencia que se ha ido generando en el sustrato sociopolítico mexicano a raíz de los hechos acaecidos en enero de 1994, así como la negociación de los actores políticos para la consolidación de una verdadera Reforma a los elementos del Estado y, como ya se apuntó, a la autoridad del Estado.

Creo que para dar una respuesta coherente ha menester determinar:

1. quién o quiénes son los legitimados para expedir una nueva constitución,
2. a través de qué mecanismos.

Por lo que hace a la cuestión de la reforma, es necesario aludir que para quien esto escribe no vale la cuestión de la llamada reforma constitucional integral, particularmente porque se incurri-

ría en una actividad de esta naturaleza en omisiones y errores sistemática constitucional, ya por demás evidente en nuestra Constitución.

Por otra parte y echa la anterior salvedad, considero que no hay punto de debate alguno en razón de que, hasta ahora y tal como lo hemos visto, sirve la traspolación del esquema de procedimiento de formación de las leyes al ámbito de la reforma constitucional.

Por lo que hace a la cuestión de una nueva Constitución, desde mi muy particular punto de vista la cuestión se resuelve:

Primero.— A través del concepto de soberanía, con independencia de que nos encontremos dentro de una democracia representativa, ya que aquélla reside esencial y originariamente en el pueblo y el pueblo puede pedir que se convoque a un nuevo Congreso Constituyente Originario, para que de una nueva Constitución.

¿Quién estaría facultado para realizar la convocatoria?

Toda vez que no nos encontramos ante una situación de ruptura constitucional sino de la canalización a través de los representantes legítimos, el único legitimado para hacer la convocatoria a un nuevo Congreso Constituyente sería el Poder Legislativo.

Segundo.— Si se opta por la reforma constitucional ésta sólo es posible, si y sólo si, se insertan mecanismos de democracia directa como lo son el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular. Desde luego este procedimiento es tardado pero, sin lugar a dudas, se determina dentro del marco de legalidad y legitimidad que se consagra en nuestro ordenamiento jurídico.

Estoy cierta de que este siglo, al igual que sucedió con su antecesor, se ve plasmado de acontecimientos que rompen con todos los

paradigmas, que rompe con estructuras y se ve convulsionado en sus cimientos, de tal esquema no escapa nuestro país, pero aquí y en el ahora, más que nunca, lo que se requiere es el respeto a la dignidad de los que conformamos y damos vida a esta sociedad mexicana, la revolución como la resistencia civil sólo conducen al irracional del poder.

Finalmente sólo nos resta hacer dos reflexiones:

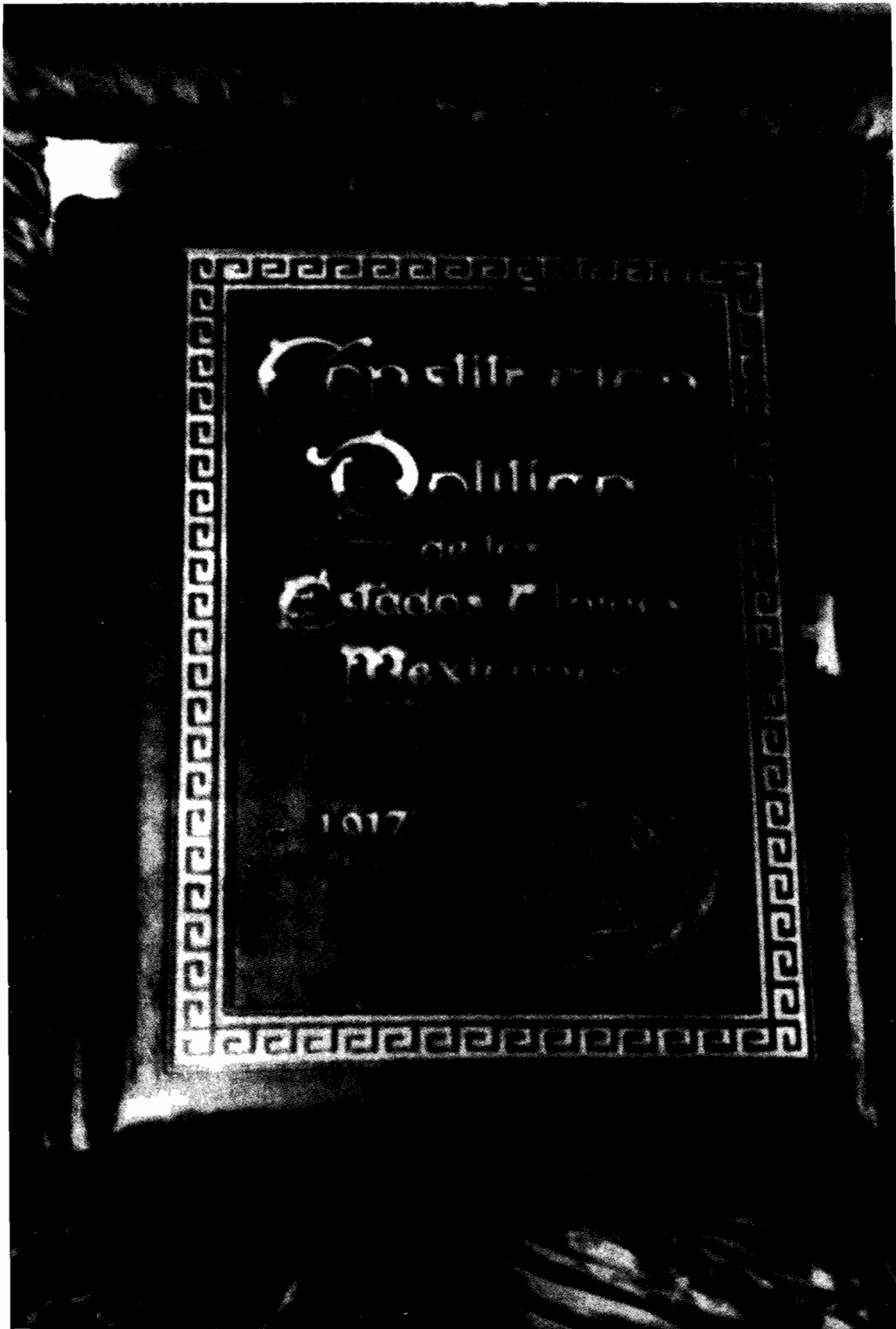
Primera.— Que la labor de los constitucionalistas no se mueve al impulso de los vientos fácticos de la sociedad, obviándose la consideración de que los principios constitucionales y la Constitución son vivas y dinámicos, que las normas que conforman a esa Constitución son lo suficientemente elásticas para no unidimensionalizar el tejido social y esclerotizarlo, que la norma, particularmente la Constitucional, y de ésto tengo firme convicción, no ha perdido sus caracteres de general y abstracta, siempre y cuando se reconozca que es necesario que dicha norma sea congruente con la realidad que se vive, que ser y deber ser son elementos indisolubles, que principios y decisiones políticas fundamentales permanezcan, bajo condición de dar el cauce necesario a la actuación del Estado. Que tenga legitimidad en tanto validación social.

Desde mi personal perspectiva, no vale para el caso mexicano la extrapolación irracional y desproporcionado de la aplicación de lo que yo llamo «recetas de cocina», esto es, de esquemas fuera de toda lógica, que parecieran, en aras de la «novedad» poner en la mesa soluciones mesiánicas que lo único que propician es el exacerbar los sentidos de la ignorancia y la ignominia. Los esquemas de ingeniería constitucional, de llamado neoinstitucionalismo, no son sino esquemas teóricos a tomar en consideración con la relatividad que merecen, de no ser así, corremos el riesgo inminente de disparar la vida nacional.

Segunda.— sólo bajo el análisis sociojurídico e interdisciplinario de los fenómenos identificados puede darse una explicación a la crisis política que se da no sólo en el seno los colectivos tradicionales y la puesta en emergencia de lo que Claus Offe llama nuevos movimientos sociales, sino en insti-

tuciones que dan coherencia al actuar social, entendiéndose partidos políticos, gobernabilidad, legitimidad, legalidad, llegándose, incluso a determinar los parámetros de unidad y orden político que debe subyacer al interior de un Estado. En la medida se puesto en marcha tal análisis podrá entenderse, también, la crisis de por la que pasa la fuerza y validez de la Constitución, tanto en su vertiente interna, en donde juegan factores domésticos y particulares de cada sistema, así como en su vertiente externa, estos es, de orden jurídico supranacional, en donde, qué duda cabe, se da un replanteamiento integral de sobre la relativización de la función de la Constitución, específicamente, de la función de coherente unidad operativizada a través de los órganos constitucionalmente legitimados.

Finalmente me gustaría decir que lo asentado hasta aquí, requiere de la consideración de factores adicionales que le de una dimensión más exacta a las preocupaciones que subyacen en la publicística por dar un nuevo cauce a la realidad del país, con esto quiero decir que tanto la propuesta de reforma constitucional como de nueva constitución dentro del marco de la reforma del Estado, marcan como imperativo el gran trastocamiento de una tradición parroquial de añejo apego a la Constitución de 1917, circunstancia ésta que marca como imperativa una cuidadosa labor de los jóvenes y viejos constitucionalistas en el primer momento del cambio, y de los juristas en general, en lo que hace a la implementación de las nuevas normas constitucionales a nivel legal, y digo cuidadosa labor, en tanto que puede producirse a nivel de norma ordinaria la pérdida de los objetivos plasmados bien en la nueva Constitución, ya en las nuevas normas constitucionales producto de la negociación dentro de la mesa central de la llamada Reforma del Estado, en su primera fase de reforma político—electoral, más aún, debemos estar atentos a las voces de la realidad, de la impredecibilidad del sustrato social, de los límites históricos y jurídicos de nuestro propio sistema, de no ser así, corremos el riesgo inminente de contar con una «bella pieza de ingeniería constitucional» pero ajena a la realidad nacional.



Portada de la Constitución de 1917