

## Las ventajas de una nueva Constitución\*

Jacinto Héctor Pino Muñoz\*\*

**RESUMEN:** *Hay varias razones que justifican la aprobación de una nueva Constitución para México, entre éstas se encuentran principalmente las siguientes: Ausencia de la soberanía popular en la mayoría de las reformas aprobadas; el propósito de perfeccionar la democracia existente desde un punto de vista jurídico, político, económico y social; la necesidad de que realmente se respeten todas las normas de la ley suprema; porque no es posible seguir reformando una Constitución en forma indefinida; por la conveniencia de contar con una carta política que realmente sea aprobada por el pueblo de México a través de un referéndum y en que se incorporen más formas de participación ciudadana. Se hace presente, además, que es necesario una época en que se cuente con*

**ABSTRACT:** *There are several reasons that justify the adoption of a new Constitution for Mexico. The reasons, between others, are as follow: Absence of the popular sovereignty in the majority of the amends; the objective to improve juridical, political, economic and social democracy; to respect all the constitutional laws; because it is not possible to continue reforming the Constitution indefinitely; for the convenience of having a political cart, which really is approved by the people of Mexico through a referendum and that incorporate other forms of citizen participation. For to approve the new Constitution it is necessary to count with a favorable correlation of forces to get a better democracy in the country.*

---

\* Artículo recibido el 28 de agosto de 2013 y aceptado para su publicación el 21 de octubre de 2013.

\*\* Lic. y Maestro en Derecho, Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, por el Centro de Investigación y Docencia en Humanidades del Estado de Morelos, CIDHEM. Profesor en los seminarios de Instituciones políticas y administrativas y de Economía y finanzas públicas en maestría de doble título del CIDHEM con la Université de Bretagne Occidentale. Profesor externo de Derecho constitucional en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; y profesor de esa materia en la Universidad Politécnica del Estado de Morelos. Ha sido también profesor en la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2009-2011; Universidad Nacional Autónoma de Honduras, 1974; y en la Universidad de Chile, 1965-1973. Libros publicados: *Legislación aérea de México y Centroamérica*, IJ-UNAM, México D.F, 1978; *Tras la copa*, novela y cuentos, Offset Santiago, México D.F. 1986; y *Prolegómenos a la teoría y reforma constitucional*, IJ-UNAM, México D.F., 2011.

*una correlación de fuerzas que sea favorable para aprobar un nuevo texto y para que se pueda perfeccionar la democracia existente en el país.*

**Palabras Clave:** Constitución, Soberanía, Democracia, Referéndum, Normas constitucionales, Participación ciudadana. **Keywords:** Constitution, Sovereignty, Democracy, Referendum, Constitutional rules, Citizen participation.

**SUMARIO:** Introducción. 1. Las críticas al texto vigente y las razones que justifican una nueva constitución. 2. Consideraciones generales acerca de las propuestas señaladas. Bibliografía.

## **Introducción**

En la 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 situación 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 y surge entonces el dilema de seguir reformando la Constitución o bien nombrar una asamblea constituyente con plena representatividad democrática que tenga la tarea de elaborar un nuevo ordenamiento supremo. No se puede centrar la discusión en los mayores conflictos que involucra un nuevo ordenamiento superior porque éstos ya se encuentran presentes en la actualidad sea cual fuere la opción que se pretende elegir. Se está en presencia de un Estado acosado por la inseguridad, con 53 millones de pobres, de los cuales 11.5 millones están en pobreza alimentaria, y un mediocre desarrollo del país que impide el fortalecimiento del mercado interno y la creación de suficientes empleos. De tal manera que el entramado institucional corre el peligro de deteriorarse aún más debido a las condiciones que prevalecen.

### **1. Las críticas al texto vigente y las razones que justifican una nueva Constitución**

**Ausencia de la soberanía popular en las reformas aprobadas.** En la página de la Cámara de Diputados, en la parte relativa a las reformas constitucionales, se informa que desde los inicios del gobierno de Alvaro Obregón, el 1º de diciembre de 1920, hasta el **8 de octubre de 2013** en que es Presidente Enrique Peña Nieto, existen **568** reformas a los artículos del ordenamiento supremo. Según Jorge Carpizo, reputado constitucionalista y profundo conocedor del sistema político nacional, hay por décadas 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<sup>1</sup>.

Por otra parte, corresponde observar que las encuestas que se han realizado sobre el Congreso Nacional y la llamada clase política, en los últimos años, dan como resultado que el pueblo de México no confía mayoritariamente en sus representantes y, en consecuencia, es indudable una crisis de representatividad. De tal manera que es aconsejable un nuevo texto supremo para rescatar el principio de la soberanía popular que de alguna manera fue sojuzgada en la mayor parte de los sexenios señalados y también desafortunadamente en épocas recientes en que los miembros del Congreso no han estado sujetos al poder presidencial, pero si a los dictados de sus cúpulas partidarias o en defensa de los intereses de ciertos grupos de los llamados poderes fácticos y una buena prueba de ello es el injusto régimen de consolidación fiscal.

**Numerosas reformas con contenido ideológico diferente.** La Constitución vigente fue aprobada en el año 1917 y tiene numerosas reformas aprobadas en distintas épocas y que obedecen a diferentes concepciones políticas sobre cómo debe regirse la vida nacional. No se puede afirmar que se trata de un ordenamiento obsoleto porque sigue prestando útiles servicios a la comunidad nacional en la regulación de muchos temas y sus modificaciones la han puesto al día en varios aspectos, por ejemplo, en materia de acciones colectivas, en el tercer párrafo del artículo 17. Hay distintas maneras de contabilizar estas modificaciones, pero lo trascendente es que a todas luces es un número muy elevado de cambios constitucionales que obedecen a concepciones políticas o ideológicas diferentes lo que puede dificultar la interpretación de las normas del texto supremo.

**Superación del reglamentarismo.** Que se trata de una Constitución demasiado reglamentaria lo prueban, verbi gratie, algunos artículos entre los cuales están los siguientes: 27 que, en general se refiere a la propiedad de tierras y aguas de la Nación, a los recursos naturales y a los derechos que sobre todos éstos pueden constituirse; y el 41 que regula varios temas, entre éstos 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. En tiempos recientes, se aprobaron diversas modificaciones constitucionales sobre educación, competencia económica, telecomunicaciones y radiodifusión, publicadas el 9-02-2012 y el 11-06- 2013 que

---

<sup>1</sup> Carpizo señala que: El presidente de la República fue por décadas quien presentaba el proyecto de reforma constitucional. Por su gran fuerza política, derivada de que era el jefe real del partido hegemónico, que contaba con las mayorías legislativas para la aprobación de ese proyecto; generalmente los mismos eran aceptados sin mayor dificultad. *La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad*, en:

<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/derechocomparado/131/art/art3.pdf>, p. 33.

tornaron aún más reglamentaria a la Constitución. De tal manera que hay un armazón normativo demasiado detallado, impropio de un texto supremo, y que además es complejo, extenso y difícil de entender para quienes no son abogados o politólogos, en circunstancias de que deberían existir facilidades para que todos los habitantes de la República pudieran conocer y comprender la Constitución.

**El desconocimiento del orden jurídico, de la Constitución en particular y el mejoramiento del civismo.** Debe quedar en claro que el conocimiento que los ciudadanos, en general, deben tener de su sistema jurídico no tiene porque 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. Hay que 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 complementa.

Alexis de Tocqueville, pensador y jurista francés, en su obra *Democracia en América*, publicada en dos tomos entre 1835 y 1840, consideró propio y exclusivo de la mayor parte de los habitantes EEUU el afán de solucionar sus asuntos y superar las dificultades a través de asociaciones de personas de diversa naturaleza y consideró asimismo que ésta era una característica notable de ese pueblo. Federico Reyes Heróles se refiere también a esta calidad del pueblo estadounidense. Señala que,

El 85 % de la población forma parte de una o más asociaciones de distintos tipos o características. En México, en cambio, el 85 % de la población afirma que nunca ha participado en ninguna actividad en beneficio de su comunidad, lo cual revelaría que hay una falta de solidaridad que preocupa; y existe además un 88 % de la población con desconfianza hacia otros mexicanos<sup>2</sup>.

Para Reyes Heróles falta, por tanto, 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 del país. La sociedad mexicana tiene méritos extraordinarios, superiores en muchos

---

<sup>2</sup> REYES HERÓLES, Federico, Conferencia presentada durante el *Seminario para el análisis de las encuestas nacionales sobre cultura política y prácticas ciudadanas*, en *Demos ante el espejo. Análisis de la cultura política y las prácticas ciudadanas en México*, Secretaría de Gobernación-UNAM, México D.F. 2005, p. 183.

aspectos a las de otros países, pero desafortunadamente en materia de organización ciudadana hay todavía un largo camino que recorrer para que se constituya en un factor de presión en beneficio del interés común.

**Un lenguaje más comprensible para la Constitución.** Con el propósito de contar con una carta política más breve y que pueda ser ampliamente conocida es necesario realizar un esfuerzo con el propósito de 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, como *Las Siete Partidas* de Alfonso X El Sabio, que eran más claras e incluso más didácticas porque a menudo explicaban la razón por la que se había dictado la norma respectiva. De tal manera que si se está de acuerdo en aprobar un nuevo ordenamiento supremo que consagre una nueva constitucionalidad y que sea más accesible para todos hay que utilizar un lenguaje más claro y tratar de dar las razones por las cuales se han dictado ciertas normas de gran trascendencia.

Hasta aquí ciertas críticas al texto vigente y algunas 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 incorporar al ordenamiento jurídico superior ya existente. Sin embargo, se estima que sería de mayor provecho, dada la importancia de las ideas señaladas, la propuesta de incorporarlas a la nueva carta política. A estas sea razones, habría que agregar que la nueva, 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.

**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.

Indica que la concepción mayoritaria es radicalmente defectuosa porque no hay nada inherentemente valioso en un proceso que permite que un grupo numeroso de ciudadanos imponga 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 los ciudadanos 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 política involucra que puedan deliberar juntos antes de tomar una decisión colectiva. Todos deben ser escuchados aun que 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<sup>3</sup>.

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 autoritarias y del predominio exagerado de un poder sobre los otros. De tal manera que hay 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 más formas directas de participación ciudadana. La iniciativa popular en materia de ley ya se incorporó a la Constitución, pero falta incluirla en materia de modificaciones constitucionales para perfeccionar la democracia existente. Se trata de contar, en síntesis, con una Constitución más enraizada en la soberanía popular, con nuevos derechos para los mexicanos y en que los gobernantes tengan además que rendir cuenta de sus actuaciones.

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 para velar por el bienestar de sus habitantes como la rectoría del Estado en el desarrollo nacional. Estas clases de disposiciones deben conservarse en la nueva carta política.

**Creación de nuevas instituciones constitucionalmente autónomas.** Las regulaciones fundamentales relativas a los órganos constitucionales autónomos corresponde incluirlas también, 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 académicos de las universidades y otras personas de prestigio y 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

---

<sup>3</sup> DWORKIN, Ronald, *Virtud soberana. La teoría y práctica de la igualdad*, Paidós, México D.F. 2003. pp. 393 a 395.

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. 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 que se entregan a estados y municipios. Se tiene claro, sin embargo, que 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. Este mensaje, sin embargo, debe estar acompañado de la tarea de fortalecer el proceso de inculcar valores en la población que es un proceso que toma tiempo y que debe promoverse en la familia, en la escuela y en los medios de comunicación.

Se requiere, asimismo, una Procuraduría General de la República que sea igualmente independiente del Poder Ejecutivo y de alguna manera cimentar en mejor forma su organización y sus instrumentos de supervisión. Hace falta igualmente 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 corto, mediano y largo plazo, promover su cumplimiento y las modificaciones que aconsejen las circunstancias. Un Consejo de esta naturaleza debiera crear entonces un proyecto de país y además realizar estudios de carácter geopolítico, análisis que son vitales para el desarrollo y supervivencia del Estado y que los actores políticos nacionales han descuidado desafortunadamente.

**Los derechos y su vinculación jurídica.** Los derechos humanos se encuentran protegidos jurídicamente en la mayoría de los casos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero hay algunos derechos como el derecho a la salud y los llamados derechos sociales que, en general, no están debidamente garantizados. Frente a los millones de mexicanos que se debaten en la pobreza hay que buscar fórmulas que permitan proteger estos derechos para mejorar sus condiciones de vida y de trabajo y es papel de la Carta Magna no sólo establecerlos sino determinar también que las autoridades los vayan cumpliendo. Sin embargo, es el Estado, a través de sus múltiples instituciones, quien tiene fundamentalmente 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 para mejorar su calidad de vida.

**Una mejor clasificación de los derechos y la incorporación de otros nuevos.**

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 y son, por ejemplo, el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad; y las normas relativas a los derechos humanos que se interpretarán de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. La incorporación de los derechos señalados constituye un gran avance en el proceso de democratización del país y en el camino por construir una sociedad más justa. Sin embargo, hay una serie de derechos que todavía falta incorporar en una nueva constitución y entre éstos se cuentan: El derecho a la integridad física, psíquica y moral que debe establecerse como un derecho que debe respetarse a toda persona que resida o se encuentre en el territorio nacional; el derecho a la dignidad del ser humano que de alguna manera está presente en la Constitución al prohibirse la esclavitud y toda forma de discriminación; y el derecho a la igualdad que está reconocido en el texto supremo en forma dispersa y poco clara.

Giovanni Sartori señala de que el mundo se estructura “naturalmente” en desigualdades y que la igualdad como “idea protesta” nada contra la corriente, según una metáfora de Richard Tawney, historiador británico. Este concepto es el símbolo contra las estructuras jerárquicas, los privilegios y desventajas agrega Sartori.<sup>4</sup>

La igualdad debería regularse en un par de normas en la nueva constitución. En la primera de ellas se determinaría la obligación de las autoridades de los tres niveles de gobierno para que en México se promueva y predomine la igualdad en beneficio de los individuos, de los grupos sociales e incluso entre los Estados de la Federación, en donde existen diferencias que se consideran abismales. En una segunda norma podrían contenerse los ámbitos donde más interesa la igualdad como: ante la ley y la administración de justicia; entre hombres y mujeres; para contribuir a los gastos públicos de manera proporcional y equitativa; para el trabajo, igual salario; con el propósito de que no existan tantas diferencias de ingresos entre los que más tienen y los más desposeídos; y en general, otorgar a la población, similares oportunidades jurídicas, política, económicas y sociales. No se trata por supuesto de buscar una igualdad absoluta, pero si de encauzar a las personas en un proceso hacia una sociedad más justa. La constitución debe ser entonces un instrumento que fortalezca el derecho a la igualdad en la sociedad mexicana no sólo por razones de equidad, las que deberían bastar, sino porque su consolidación permite una mayor seguridad y bienestar para los habitantes del país.

---

<sup>4</sup> SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, Santillana, México D.F., 2003, pp. 251 y 252.



Otro derecho que es necesario comprender en el nuevo texto constitucional es el relativo a la protección civil en casos de emergencia y debe existir la obligación de las autoridades de los tres niveles de gobierno de coordinarse y auxiliar a las personas que, individual o colectivamente, tengan que enfrentar catástrofes provenientes de la naturaleza o de los propios seres humanos.

Debería considerarse asimismo el derecho a la seguridad social universal para todos los habitantes de la Nación y que comprendería salud de calidad para las personas, un trabajo decente, una pensión digna y el seguro de desempleo. Todo lo cual no es una quimera porque hay Estados donde existen estos beneficios.

Los derechos que se han incorporado a la Constitución en los últimos años hacen necesario una mejor clasificación y regulación de todos ellos en un esquema que puede consistir en: Derechos humanos individuales como el derecho a la integridad física, psíquica y moral de cada persona y derechos humanos de ciertos sectores de la población que deben ser protegidos, como los de los niños, adolescentes y jóvenes, de las mujeres y los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y de sus miembros; derechos sociales como el de la seguridad social universal y el acceso a las tecnologías de la comunicación e información; y derechos políticos como el derecho a la información pública gubernamental y el de asociarse libremente para tomar parte en los asuntos públicos del país.

Juan Silva Meza y Fernando Silva García al referirse a algunos de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución critican una serie de prejuicios que existen sobre su cumplimiento. De esta manera consideran que estos derechos no son "*normas programáticas*" cuya concreción se entrega a lo que se disponga en la legislación ordinaria sino que deben cumplirse; no se trata de normas que sólo obligan a los poderes públicos sino también a los particulares, como en el caso de las relaciones laborales o en el ámbito de la información de los medios de comunicación de particulares; su interpretación no puede ser restrictiva sino debe ser extensiva -es decir, como señala el artículo 1º de la Constitución, deben interpretarse favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia; y finalmente desaprueban la idea sobreponer la soberanía del Estado a los derechos establecidos en los convenios. Al superarse estos prejuicios hay un cambio de paradigma del estado de derecho y en la concepción de la democracia porque no se concibe el orden jurídico con base en el simple principio de la legalidad y en la omnipotencia del legislador frente a la sumisión del juez.<sup>5</sup>

Por otra parte, los autores citados consideran que las restricciones a los derechos humanos no pueden ser arbitrarias y deben cumplir los siguientes

---

<sup>5</sup> SILVA MEZA, Juan N. y SILVA GARCÍA, Fernando, *Derechos fundamentales*, Porrúa, México D.F., 2009, pp. 49, 106, 108, 122, 138, 163, 174, 186 y 191.

requisitos: deben estar contenidas en la Constitución y el legislador ordinario no puede limitarlos o suspenderlos con base en sus puras facultades; deben ser idóneas para cumplir los fines que señala la Carta Política; y debe existir una proporción entre las restricciones que se imponen y la finalidad perseguida por la Constitución, de tal manera que no puede haber una afectación innecesaria. En apoyo a estas posiciones señalan algunas sentencias de la Primera y Segunda Sala de la Suprema Corte.<sup>6</sup>

**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, el cual funcionó con eficacia durante un largo período 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, como cabeza indisputada de la Administración Pública, con poderes de hecho 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 se debilita en las elecciones intermedias de 1997, en el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, en 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.

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 Diario Oficial de la Federación el 13 de abril del 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. En síntesis, las propuestas promovieron la conservación del régimen presidencial y oscilaron entre quienes preferían un jefe de gabinete y un gabinete nombrados por el Titular del Ejecutivo y aprobados por el Senado, lo que es cercano a un régimen

---

<sup>6</sup> *Ibidem*, pp. 275. Novena Época. Primera Sala. Tesis aislada LXVI/2008. Amparo directo en revisión 173/2008. Yaritza Lissete Resendiz Estrada. 30 de abril de 2008. Novena Época. Primera Sala. Tesis aislada LXXVIII. Amparo en revisión 1121/2007. Diego Pérez García. 21 de mayo 2008. Novena Época. Segunda Sala. Tesis aislada. Amparo en revisión 50/2008. Rosario Liévana León. 12 de marzo 2008.

semiparlamentario; y quienes preferían reforzar las facultades del Presidente tanto en materia de relaciones exteriores como en el manejo de la agenda legislativa.

La solución de fondo a los problemas de gobernabilidad tiene relación con la posibilidad de que los partidos políticos alcancen acuerdos y acoten 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 la corrupción y la impunidad y que tenga que rendir cuentas a sus electores para que los cambios institucionales produzcan buenos resultados.

También es necesario reforzar ciertas atribuciones del Poder Ejecutivo para permitirle un mejor manejo de la rectoría del desarrollo nacional que tan necesaria es en estos tiempos de crisis del entorno global y nacional. Este fortalecimiento debe estar acompañado de instrumentos de rendición de cuentas más efectivos que junto con fortalecer las atribuciones de ese Poder permita hacer efectivas las responsabilidades de quienes gobiernan, en especial, para evitar la consolidación de un régimen que consagra la desigualdad y la injusticia y que condena a la pobreza a millones de mexicanos y con el propósito igualmente de combatir la corrupción.

**Federalismo hacendario.** El federalismo está presente en la Constitución de 1917 y en la realidad política del país. En efecto hay elecciones de gobernadores, de diputados estatales, de presidentes municipales, síndicos y regidores, de Jefe del Distrito Federal, Jefes Delegacionales y Asambleístas del Distrito Federal que gobiernan efectivamente sus respectivas demarcaciones territoriales. Sin embargo, lo que no existe en el país es el federalismo hacendario porque la mayor parte de los recursos que ejercen estados y municipios tiene 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 cuenta más eficaces y eficientes.

**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 materia de derechos sociales. Algunos de estos compromisos no están contenidos en la legislación nacional y es necesario examinar cuales de éstos conviene incorporarlos a una nueva Constitución. 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 discapacitadas 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 porque 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 con fecha 10 de junio de 2005.

## **2. Consideraciones generales acerca de las propuestas señaladas**

Las ideas que se han planteado 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 que sea respetada y conocida por los habitantes de la República y que se instituyen mecanismos de rendición de cuentas realmente aplicables con el propósito de que los representantes populares 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 puedan desdibujar el contenido central del ordenamiento supremo. Por lo expuesto, es aconsejable contar con una breve constitución, aprobada por referéndum, en que se contengan los derechos fundamentales, sociales y políticos y que cuente con la estructura básica de la Nación, es decir el núcleo central del orden jurídico. Texto que debería ser conocido y respetado por todos los habitantes del Estado y cuyo cumplimiento no estaría sujeto a negociación alguna. La que se acompañaría con una ley constitucional, aprobada de acuerdo al procedimiento vigente en el artículo 135 constitucional, es decir con los dos tercios de los miembros presentes

## Las ventajas de una nueva Constitución

de ambas Cámaras y la mayoría de las Legislaturas estatales, la cual complementarían sus disposiciones y juntas, más los convenios internacionales en materia de derechos humanos, constituirían lo que se ha dado en llamar el bloque de constitucionalidad del país. Este bloque estaría basado en los derechos humanos como sucede en el caso de Francia, pero también en el fortalecimiento de la soberanía del pueblo mexicano a través de más formas de participación ciudadana.

Finalmente, se deja constancia que hace falta una nueva constitución porque la Carta Política vigente tiene los inconvenientes que se han enunciado y porque es necesario un nuevo paradigma constitucional que se funde en el perfeccionamiento de la democracia existente y se establezcan bases más sólidas para una mejor calidad de vida de los habitantes de la República.

## Bibliografía

- Aragón, Manuel, *Constitución, democracia y control*, UNAM, México D.F. 2002, p. 257.
- Carpizo, Jorge, *La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad*, en <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/derechocomparado/131/art/art3.pdf>, p. 57.
- Dworkin, Ronald, *Virtud soberana. La teoría y práctica de la igualdad*, Paidós, México D.F., 2003, p.536.
- Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, UNAM, México D.F. 2003, p. 339.
- Habermas, Jürgen, *Facticidad y Validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de la teoría del discurso*, Editorial Trotta S.A. Madrid, 2001, p. 689.
- Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1998.
- Pino Muñoz, Jacinto, *Prolegómenos a la teoría y reforma constitucional*, IIJ- UNAM, México D.F., 2011, p. 395.
- 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, México D.F., 2005, p. 445.
- Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?* Taurus, México D.F., 2003, p. 483.
- Silva Meza, Juan N. y Silva García, Fernando, *Derechos fundamentales*, Porrúa, México, D.F., 2009, p. 540.
- Valadés, Diego, *Consideraciones preliminares*, en Concha Cantú, Hugo y otros coautores, *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*. UNAM, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Comisión Federal de Mejora Regulatoria, México D.F., 2004, p. 250.
- Vega G., Pedro de, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid 2011, p. 312.