

INTRODUCCIÓN

Sobre derecho constitucional, en general, existe una valiosa bibliografía en México y son varios los autores que han escrito obras de sobresaliente calidad. Sin embargo, con relación a la teoría constitucional, José Ramón Cossío, en *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, afirma en las conclusiones de su obra de que no contamos en nuestro país con un real desarrollo de esta materia y lo que es más grave ni siquiera con las prácticas o criterios para iniciar su desarrollo. Explica esta carencia con base en varios factores y, en especial, en los largos años de gobierno priísta, época en que la explicación constitucional estaba construida para sostener o fundamentar dicha dominación, pero que es incapaz de sustentar los retos democráticos que vive en la actualidad la República. Ahora, no cabe duda de que la teoría constitucional no sólo es necesaria sino indispensable con el propósito de determinar: como debe actuar el poder constituyente cuando elabora una Constitución; los contenidos con que debe contar un ordenamiento supremo; la naturaleza y categorías de sus normas; su forma de interpretarlas y aplicarlas cotidianamente por quienes integran los poderes del Estado, desde los más altos a los más modestos servidores públicos; y para regular con acierto su reforma y la competencia de quien procede a su revisión, llamado también poder constituido.

Afortunadamente, desde hace algunos años se han comenzado a publicar textos sobre teoría constitucional en el país y entre los tratadistas nacionales podemos mencionar por su vigencia y calidad a Emilio Rabasa, Ignacio Burgoa O., Felipe Tena Ramírez, Elisur Arteaga N., Héctor Fix-Zamudio, Jorge Carpizo, al propio José Ramón Cossío D., que es actualmente ministro de la Suprema Corte, Miguel Carbonell, Jaime Cárdenas, Diego Valadés, Salvador Valencia Carmona, Enrique Sánchez Bringas y varios autores más. Sin embargo, en materia de reforma constitucional la bibliografía no es tan numerosa, probablemente porque la reforma es un tema que excede y sobrepasa el ámbito jurídico para enraizarse con problemas de ciencia política e incluso de filosofía. Se trata de un tema, entonces, que junto con ser de extraordinaria trascendencia desde el

punto de vista del derecho, tiene sus dificultades, lo que puede explicar la falta de numerosos textos que constituyan un aporte en materia reforma constitucional.

En España, es preciso destacar una obra sobre el tema, escrita por Pedro de Vega titulada *La reforma de la Constitución y la problemática del poder constituyente*, con la cual se podrá coincidir o no, pero que es señera en la materia y en que se hace una clara distinción entre las facultades soberanas del poder constituyente que elabora un ordenamiento supremo y las atribuciones limitadas del poder constituido o poder de reforma de una Constitución ya aprobada. El mérito de esta obra radica además en que su autor trata de construir una teoría que otorgue sentido al principio de que el poder proviene del pueblo. Desde una perspectiva distinta, hay que citar a Manuel Aragón con un valioso libro sobre *Constitución, democracia y control* que sostiene que debe existir una amplia libertad para reformar la Constitución cuando existe una participación del pueblo; por ejemplo, a través del referéndum. Deben mencionarse igualmente los trabajos en este tema Carlos del Cabo Martín, Javier Pérez Royo y Javier Jiménez Campo.

En el plano internacional, hay que señalar también los aportes de los juristas Carl Schmitt, Karl Loewenstein y en especial Peter Häberle por sus estudios sobre interpretación y reforma constitucional. Como es natural, hay también contribuciones importantes de tratadistas de diversos países como es el caso; por ejemplo, de Gran Bretaña, Francia e Italia en Europa y de Estados Unidos de América, Brasil, Argentina, Colombia y Chile en nuestro continente.

Desde las ciencias sociales, Max Weber y más recientemente Jürgen Habermas y Niklas Luhman han realizado interesantes estudios sobre el derecho, que tienen igualmente relación con la conformación de las Constituciones y su reforma.

Me he preguntado, en varias ocasiones, si no ha sido una imprudencia mía emprender un trabajo sobre teoría y reforma constitucional en circunstancias que sólo cuento con un escaso acervo teórico sobre el tema. Mi inquietud al respecto tiene su origen en mis estudios de derecho constitucional en la facultad de derecho de la Universidad de Concepción, en mi tesis de licenciatura sobre la teoría pura del derecho de Hans Kelsen, en la asistencia a las discusiones sobre el tema, en el seminario de derecho público de la facultad de derecho de la Universidad de Chile y de una interesante maestría en derecho constitucional que impartió la Uni-

versidad Anáhuac del Sur en el estado de Morelos, donde tuvimos excelentes maestros. Sin embargo, he insistido en el propósito de continuar con los temas de teoría y reforma constitucional por su indudable interés y por su inquietante actualidad.

En relación con la estructura de esta obra corresponde explicar que se comienza con un capítulo primero titulado “Reflexiones sobre la teoría constitucional” cuyo propósito es analizar ciertos temas sobre esta materia en atención a que el estudio de dicha teoría es la base de la comprensión de qué debe entenderse por Constitución; las características de las normas que la integran; las partes que la constituyen; los valores instituciones y principios que es posible encontrar en su seno, y los medios de defensa de la carta constitucional.

El capítulo segundo, relativo a la “Teoría de la reforma constitucional” versa propiamente sobre la reforma del ordenamiento supremo, los problemas que ésta representa, el proceso de formación y los límites tanto del poder constituyente como del poder constituido, en la opinión de diversos autores, las clases de rigideces que existen en materia de modificaciones y se refiere igualmente a la relación que existe entre interpretación y reforma constitucional.

El capítulo tercero concerniente a “La reforma constitucional en el derecho comparado” es un apartado de naturaleza más bien descriptiva en la que no existe una opinión sobre las diversas reglas vigentes en los diferentes textos analizados porque la idea es conocer los procesos de modificaciones en los ordenamientos supremos que se citan y contar con antecedentes para efectuar una propuesta de modificaciones a las normas sobre reforma contenidas en la Constitución de la República. Dichas propuestas están contenidas en el capítulo final. En este apartado se ha estimado conveniente incluir las normas sobre reforma en las constituciones: europeas, de América Latina y de ciertos organismos internacionales. El propósito de esta descripción es señalar algunas constituciones que se caracterizan por tener normas especiales sobre el tema. De los organismos internacionales se ha elegido señalar las normas sólo de Naciones Unidas por su importancia, la Unión Europea por la trascendencia que tiene de contar con un proyecto de Constitución que regula estados soberanos y la de la organización de Estados Americanos por ser la organización regional que comprende a los diversos Estados de Latinoamérica, excluyendo desafortunadamente a Cuba. Además, el objetivo es combinar opciones

de reforma tanto rígidas como flexibles y observar la variedad de criterios que existen sobre la materia.

Prosigue este trabajo con un capítulo cuarto sobre “La reforma en las Constituciones de los estados de la Federación y en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos”. Respecto de los ordenamientos supremos de las entidades federativas que se analizan, los criterios de selección son similares a los señalados respecto del capítulo anterior. Las normas que se estudian tienen por objeto analizar las soluciones que se han adoptado y contar con un acervo que permita hacer propuestas de modificaciones a las disposiciones contenidas en el artículo 135 de la Constitución de la República. Con el agregado de que hay algunos breves comentarios sobre la naturaleza de las regulaciones correspondientes y se concluye realizando algunas consideraciones muy generales sobre la materia con la finalidad de colaborar al perfeccionamiento de dichas reglas.

El capítulo quinto se titula “Propuestas sobre reforma constitucional y bases para una nueva institucionalidad jurídica” y existen en él ciertas conclusiones sobre los cuatro primeros capítulos de la obra, se agrega una propuesta de reforma al artículo 135 constitucional con el objeto de perfeccionar las normas sobre reforma y se plantea la posibilidad de aprobar una nueva Constitución más breve cuya modificación requiera no sólo la aprobación del Congreso de la Unión y de las legislaturas estatales sino también de los ciudadanos a través de un referéndum aprobatorio.

Parece aconsejable, en un mediano plazo, buscando además una época propicia, contar con una Constitución más pequeña, de unos cuarenta o sesenta artículos, que contenga las bases de la organización federal, estatal y municipal y que organice en mejor forma los poderes de la República, con el objeto de contar con una estructura constitucional que facilite la gobernabilidad y que propicie los acuerdos entre la clase política. Ese texto fundamental, además de los derechos fundamentales, debería contar con un capítulo relativo a los derechos sociales y avanzar en el proceso de darles un carácter vinculante. Contar con una carta fundamental más breve posibilita su mejor conocimiento por la ciudadanía, le da mayor estabilidad a los principios básicos que orientan el desarrollo de la República y contribuye a un mayor respeto de nuestro orden jurídico. Esta clase de Constitución debería estar complementada por una o más leyes constitucionales —en lo posible una— que contengan el resto de las normas que se requieren para estructurar básicamente el Estado y su modificación debería estar sujeta también a ciertas dificultades. De esta manera, se tendría la ventaja

de contar con un núcleo constitucional más estable, mejor conocido por la población y que cuente con su adhesión. Cabe agregar que cada vez que se pretenda reformar esta breve Constitución debería participar el pueblo, en ejercicio de su soberanía, en un referéndum que acepte las modificaciones que se hayan aprobado por mayoría calificada en el Congreso de la Unión y en la mayoría de las legislaturas de los estados. De esta manera, se avanzaría en el camino por establecer una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos y se perfeccionaría nuestra democracia. En cambio, si se trata de reformar la o las leyes constitucionales que complementen la Constitución bastaría con una mayoría calificada de las instancias federales y estatales señaladas.

Hay que destacar sobre el tema que la viga maestra de las inquietudes prevalecientes en el país no descansa tanto en el dilema de elaborar una nueva Constitución o realizar reformas a la existente, que sólo es una parte del problema, porque lo más trascendente que se requiere es hacer cambios urgentes en materia institucional, involucren éstas o no modificaciones constitucionales. Estas transformaciones tienen por objeto de que México, cuya economía se encuentra estancada desde hace cuatro sexenios, emprenda la senda de un crecimiento permanente y sustentable con el objeto de dar mayor bienestar y seguridad a sus habitantes, perfeccionar nuestra democracia y convertirnos en una Nación que pueda sobrevivir en un entorno interno y globalizado, que está pleno de riesgos, según someramente se explicará en este trabajo.

Con respecto al artículo 135 constitucional, relativo a la forma de modificar la Constitución, es necesario variar su contenido con el propósito de que se regule en mejor forma quienes pueden presentar las iniciativas correspondientes y con el fin de que éstas tengan mayor trascendencia y no respondan sólo a las intenciones de un legislador o del titular del Ejecutivo. Es igualmente conveniente, introducir formas de participación ciudadana en materia de reforma constitucional con el objeto de perfeccionar la democracia en el país.

Para presentar una reforma constitucional, además, habría que determinar con precisión quienes y bajo qué condiciones pueden presentar una reforma. Cuando sea el titular del Ejecutivo quien presenta la reforma habría que considerar que la propuesta respectiva sea suscrita también por los Secretarios de Estado con el objeto de que la reforma que se inicia tenga un mayor respaldo y pueda ser enriquecida por los miembros del Gabinete.

De lo que se trata es de dar un carácter más solemne y otorgar mayor seriedad al proceso de modificaciones a la carta política.

Si la iniciativa es presentada por miembros del Congreso de la Unión, convendría exigir que ésta sea respaldada por al menos veinte diputados o senadores o bien por un grupo mixto de veinte de estos representantes. De esta manera, se evitaría que cualquier miembro de estas corporaciones, con afanes protagónicos, las ocupe en el estudio y solución de asuntos que no tengan mayor trascendencia o que se puedan solucionar a través de una interpretación de las normas constitucionales o por medio de la modificación de la legislación secundaria.

La participación popular en la reforma constitucional es otra materia sobre la que igualmente habría que legislar, con el objeto de que un porcentaje del pueblo pueda tener derecho a presentar iniciativas al respecto, como sucede en el orden jurídico de algunos Estados europeos. De esta manera, se perfeccionaría la calidad de la democracia en el país.

En el caso de reformas presentadas en el seno del Congreso de la Unión por sus integrantes o bien por las legislaturas estatales, se estima necesario que el titular del Ejecutivo pueda hacer valer sus planteamientos en el seno de las comisiones respectivas y facultarlo para enviar un representante a las discusiones que se realicen en el pleno de cada cámara. Todo ello con la finalidad de que el Ejecutivo pueda participar en todos los procesos de modificaciones constitucionales.

Sobre la posibilidad de establecer mayores rigideces frente a la reforma constitucional, se estima que la carta política debe quedar abierta al cambio, salvo la propuesta señalada en el párrafo anterior y las modificaciones que se proponen más adelante respecto del artículo 135 Constitucional. Lo expuesto se basa en que las cartas políticas deben quedar abiertas a la evolución que experimenten los Estados y frenar un proceso de esta naturaleza puede impedir transformaciones institucionales que pueden ser necesarias y favorables. O bien, el establecimiento de cláusulas pétreas que pongan grandes obstáculos al cambio institucional, pueden significar una ruptura de la carta magna.

Las reformas que el Estado requiere no se limitan a las normas constitucionales porque es menester igualmente una serie de transformaciones de la institucionalidad vigente. En efecto, las carencias relativas a crecimiento, educación, salud pública, seguridad social y seguridad pública están afectando de manera grave a la población y conspiran, además, contra el desarrollo y la viabilidad del país. Por otra parte, el sistema

económico imperante, dominado por prácticas monopólicas u oligopólicas y regímenes impositivos preferenciales ha producido una concentración de la riqueza en ciertos grupos empresariales minoritarios y el empobrecimiento de las capas medias y del pueblo en general. De esta manera, es necesaria una reforma tributaria que exima a Pemex de las gravosas cargas tributarias que actualmente tiene y que tenga fines redistributivos, no sólo por razones éticas, que de por sí son valederas, sino con el propósito de fortalecer el mercado interno y la soberanía nacional.

Existe en México, en la actualidad, lo que se denomina un gobierno dividido, lo que significa que el Poder Ejecutivo no tiene mayoría suficiente en el Congreso de la Unión para aprobar sus proyectos de leyes por lo que debe negociar con los partidos de oposición. Ante esta situación que conlleva riesgos para la gobernabilidad del país, se ha propuesto por ciertos sectores políticos la aprobación de un régimen semiparlamentario o semipresidencial que involucraría que los secretarios de Estado sean ratificados por el Congreso de la Unión y se ha planteado asimismo la creación de un jefe de gabinete aprobado por dicho congreso. Hay autores que estiman que estas propuestas no son convenientes para México porque no se dan las condiciones que hagan posible su concreción, por ejemplo, una mayor disciplina de los integrantes de los partidos políticos; y debido a que tendrían asimismo la oposición del Gobierno que se encuentre en el poder. En definitiva, los argumentos contrarios a un proyecto como el señalado estriban en que sigue siendo más útil para la gobernabilidad del país la existencia de un gabinete que cuente con el solo respaldo del titular del Ejecutivo. Por esta razón, se observan como más favorables las propuestas: de realizar una segunda vuelta en la elección presidencial porque ello podría involucrar un mayor respaldo a la elección y a la gestión del nuevo gobernante en el caso de que la alianza electoral que se forme pueda transformarse en una coalición gobernante; y con el propósito de fortalecer el manejo de la agenda legislativa por el titular del Ejecutivo. De acuerdo a esta última proposición, dicho poder debería tener facultades para requerir períodos legislativos extraordinarios al Congreso y enviar proyectos de ley con preferencia que debieran ser resueltos en un lapso prudencial.

Respecto a los asuntos electorales, es un clamor generalizado que deben reducirse los costos que existen para el financiamiento de los partidos políticos. Habría que analizar igualmente si es conveniente tener un número tan alto de diputados, que actualmente ascienden a quinientos.

Otros aspectos que conviene revisar es la supresión de los diputados federales y senadores plurinominales, de partido o de representación proporcional en el afán de perfeccionar la democracia en México. Lo expuesto, en atención a que estos representantes no son elegidos por los ciudadanos sino designados por las cúpulas partidarias y son nombrados con base en la votación nacional que su partido obtuvo de acuerdo a los procedimientos establecidos en los artículos 53 y 54 constitucionales respecto de los diputados plurinominales y 56 penúltimo párrafo del mismo ordenamiento con relación a los senadores de esta misma categoría.

Con relación a la existencia de trescientos distritos electorales parece preferible la opción de que existan sólo treinta y dos distritos, uno por cada uno de los treinta y un estados de la Federación y otro por el Distrito Federal. Una propuesta como la señalada tendría la ventaja de que los partidos aprovechen en mejor forma la votación recibida, sea más democrática la elección de los representantes y los partidos con menor respaldo de la ciudadanía tendrían la opción de tener congresistas sin que ello implique un apoyo fundamental de los partidos más grandes o bien que se les tenga que otorgar una representación que no se han ganado en las urnas. Un proyecto de reforma electoral como el señalado puede arrojar dudas respecto a la posibilidad de mejorar el gobierno del Estado pero la realidad indica que es el régimen de partidos políticos en México el que conspira en mayor grado contra esa aspiración debido a la existencia de tres grandes partidos políticos que están en la disputa por el poder, lo que requiere que dos de ellos estén necesariamente de acuerdo para llevar a buen puerto el cumplimiento de las políticas públicas.

Sobre la reelección de diputados y senadores federales, al igual que la oportunidad de reelegirse de diputados estatales, presidentes municipales y regidores, se trata de un asunto que no va resolver los grandes problemas del país, pero capacitará en mejor forma a la clase política e indudablemente incidirá en dar mayor madurez de la democracia mexicana y lo que es relevante también significará un progreso en favor de la participación ciudadana porque a través de las elecciones la ciudadanía podrá reelegir a los representantes que se han preocupado por defender los intereses nacionales o locales.

Es un tema igualmente polémico el de establecer normas en la Constitución que regulen la formación de un nuevo poder constituyente porque para parte importante de la doctrina se trata de un poder que no debe regularse jurídicamente y que debe ser completamente soberano. No obs-

tante lo anterior, hay autores de la talla de Bockenförde que son partidarios de impedir que el poder constituyente prosiga su labor en calidad de legislador ordinario y proponen además establecer en la Constitución procedimientos democráticos para la formación del poder constituyente, delimitar la formación de una asamblea que cumpla tal encargo o bien exigir la participación del pueblo en la aprobación de un nuevo ordenamiento jurídico superior.

Como tema aparte, deseo hacer propicia la ocasión para agradecer a mi padre Jacinto Segundo Pino Mella, ya fallecido, el apoyo que me brindó para estudiar derecho, rama de las ciencias políticas y sociales que no ha dejado de apasionarme; y también por darme la oportunidad, hace largos años atrás, de ingresar al club Aéreo de Concepción, Chile, a tomar clases para pilotear avionetas. Después de algunos intentos, por fortuna fallidos, de acabar incrustado en el ganado que pastaba en un potrero que se encontraba al costado sur del río Bío-Bío o en los álamos en que terminaba ese pastizal, terminé aprendiendo un poco de una materia a la que por mi parte denomino derecho de la aviación, rama de las ciencias jurídicas en que he tenido la distinción de ser maestro y, en ocasiones investigador, en tres universidades de América Latina, entre las que se cuentan las Universidades de Chile, Nacional Autónoma de Honduras, UNAH y la UNAM.

Como es justo y natural, deseo agradecer especialmente a Maruja, mi cónyuge, compañera de tantas venturas y desventuras, por su solidaridad y comprensión mientras escribía este trabajo y por tantas horas en que estuve más cerca de la computadora y de los textos constitucionales que de ella y de nuestra familia.

Finalmente, mi reconocimiento a los diputados de la XLVIII Legislatura del Poder Legislativo del Estado de Morelos que becaron parcialmente mi participación y la de mis compañeros en la maestría en derecho constitucional que tomamos en Cuernavaca; a la Universidad Anáhuac del Sur que organizó una maestría en derecho de buena calidad, y en especial al doctor Salvador O. Nava Gomar que coordinó esos estudios, despertó mi interés por éstos y me dio buenos consejos para la elaboración de esta tesis sobre teoría y reforma constitucional.

Jiutepec, Morelos.