

## CAPÍTULO NOVENO

### LAS OPCIONES ESTRATÉGICAS DE LA REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO

I. Problemas y dilemas del posible formato de la reforma del Estado en México . . . . .	227
1. El debate sobre el poder constituyente en México . . . . .	227
A. Límites formales . . . . .	230
B. Límites materiales . . . . .	233
2. ¿Un Congreso Constituyente para expedir una nueva Constitución? . . . . .	240
A. Elección del Congreso Constituyente . . . . .	240
B. La cuestión de las legislaturas locales . . . . .	241
C. La dinámica interna del Congreso Constituyente . . . . .	242
D. Las relaciones entre el Congreso Constituyente y el presidente de la República . . . . .	243
E. ¿Necesitamos una nueva Constitución? . . . . .	244
3. ¿Mesa especial de negociación? . . . . .	246
4. Formato abierto vs. formato cerrado . . . . .	249
5. ¿Formato con comisión redactora de anteproyecto? . . . . .	251
II. El formato de la reforma del Estado en México . . . . .	252

## CAPÍTULO NOVENO

# LAS OPCIONES ESTRATÉGICAS DE LA REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO

### I. PROBLEMAS Y DILEMAS DEL POSIBLE FORMATO DE LA REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO

La definición del formato de la reforma del Estado en México habrá de enfrentarse a una serie de problemas y dilemas que es importante tener en cuenta, puesto que pueden llegar a tener una influencia decisiva sobre el resultado de todo el proceso de reforma. En dicha definición, nuestro sistema de partidos, los intereses estratégicos y coyunturales de los líderes de los distintos partidos habrán de tener una influencia fundamental. En esta sección revisaremos algunos de esos problemas y dilemas, y trataremos de reflexionar acerca de ellos, a partir de lo observado en nuestro estudio de casos y de nuestra percepción de la realidad mexicana.

#### 1. *El debate sobre el poder constituyente en México*

Independientemente de que se optara por una reforma a la Constitución vigente o por expedir una nueva Constitución mediante la convocatoria de un Congreso Constituyente, un proceso constituyente en México tendría que enfrentarse al problema surgido en Brasil: definir si el poder revisor o, en su caso, el Congreso Constituyente tendría poderes originarios o poderes derivados. Es decir, tendría que abordarse el conocido y polémico tema relativo a los límites del poder constituyente. En la práctica, esto llevaría a tener que determinar si el poder revisor previsto

en el artículo 135 o, en su caso, el Congreso Constituyente podrían partir de cero, como de una hoja en blanco, para fijar los nuevos principios y definiciones fundamentales de lo que sería nuestra nueva estructura constitucional; o si, en cambio, habría ciertos principios o normas de la Constitución vigente que aquéllos no podrían abolir y a los que estarían sujetos y subordinados.

Ahora bien, si partimos de la base, generalmente aceptada por la doctrina, de que un poder constituyente originario solamente puede existir ya sea en el supuesto de una ruptura violenta y revolucionaria con el sistema constitucional preexistente, o en la hipótesis de la fundación de un nuevo Estado independiente, entonces tenemos que aceptar que tanto el poder revisor previsto en el artículo 135 constitucional como el Congreso Constituyente que en su caso llegase a ser convocado en México tendrían el carácter de derivados. Esto significaría, en principio, que estarían limitados y subordinados al sistema constitucional preexistente.

En cuanto a este tema, hay un problema teórico de fondo en el que valdría la pena profundizar, en virtud de que podría dar lugar a una polarización extrema del conflicto en torno al debate constitucional. El problema teórico consiste en lo siguiente: por un lado, como generalmente lo admite la doctrina, el poder constituyente *originario* no tiene límites jurídicos, en el sentido de que no está limitado por ninguna norma jurídica, sino que es autónomo e incondicionado. Según la teoría, este poder podría expedir una nueva Constitución sin tener que respetar o dar continuidad a ningún principio o norma de la Constitución preexistente. En todo caso, los límites del poder constituyente originario son *de hecho*, mas no de derecho. Asimismo, como ya mencionamos, la doctrina admite, en general, que el poder constituyente tiene el carácter de originario cuando ha habido una ruptura revolucionaria del orden constitucional preexistente, o cuando se trata de la fundación de un nuevo Estado.

Por otro lado, el poder constituyente *derivado* es el que surge de la propia Constitución en vigor, la cual prevé la conformación de este poder para reformarse o adicionarse, y así adaptarse a las

cambiantes circunstancias. Según la doctrina, el poder constituyente derivado está subordinado y condicionado al orden constitucional vigente.

Dicho lo anterior, cabe preguntarse lo siguiente: qué tipo de poderes tendría el poder revisor previsto en el artículo 135 constitucional, ¿originarios o derivados? En cuanto a esta cuestión, parece no haber gran problema en afirmar que tendría el carácter de derivado, puesto que estaría surgiendo, precisamente, de la Constitución vigente, específicamente del artículo 135 constitucional. Por ende, el poder revisor estaría subordinado y condicionado por aquélla. Por otra parte, si se decidiera elegir un Congreso Constituyente para expedir una nueva Constitución, ¿qué poderes tendría: *originarios* o *derivados*? En nuestra opinión, difícilmente podría decirse que dicho órgano tendría el carácter de un poder constituyente originario, con poderes también originarios, puesto que no provendría de una destrucción revolucionaria del orden constitucional anterior, ni de la formación de un nuevo Estado. En otras palabras, desde nuestro punto de vista, existe una dificultad insuperable para considerar a un eventual Congreso Constituyente como originario y con poderes originarios. Si no hay destrucción revolucionaria del orden constitucional instaurado en 1917, y si tampoco está fundándose un nuevo Estado ¿con qué razones podría justificarse el carácter originario del Constituyente? Nosotros no vemos ninguna razón ni justificación posible para considerarlo como tal. Ésta es una circunstancia de hecho que no podemos cambiar (a menos, por supuesto, que hubiese una revolución). Esto significa que el Congreso Constituyente tendría, por fuerza, el carácter de derivado, y que por lo mismo también estaría sujeto y subordinado al sistema constitucional preexistente. Sin lugar a dudas, la convocatoria de un Congreso Constituyente en México se daría dentro del orden constitucional vigente y no fuera de él (en ausencia de una revolución) y, por lo tanto, tendría el carácter de derivado.

Sin embargo, el reconocimiento del carácter derivado tanto del poder revisor previsto en el artículo 135 constitucional como

del Congreso Constituyente exige llevar la discusión a un terreno todavía más polémico de la teoría constitucional. Es decir, tenemos que entrar a la discusión sobre cuáles son los límites a los que estarían sujetos dichos órganos, que no es otro tema que el relativo a los límites del poder constituyente. Como lo ha mostrado Raúl González Schmall en su valiosa revisión del debate sobre este tema en México, existe gran variedad de opiniones proporcionadas tanto por la doctrina como por la jurisprudencia.<sup>271</sup> Por nuestra parte, y para los efectos de este trabajo, ordenaremos nuestros conceptos sobre este polémico asunto partiendo de algunas ideas de Pedro de Vega, para quien dichos límites pueden ser *formales* o *materiales*.<sup>272</sup>

#### A. Límites formales

Los límites formales se refieren a normas de organización y procedimiento que impondrían ciertas restricciones al poder constituyente en cuanto a su actuación. Ahora bien, es claro que la Constitución mexicana de 1917 prevé, en su artículo 135, los límites formales del poder revisor: la Constitución puede ser adicionada o reformada —señala el mencionado artículo— y para ello se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados.<sup>273</sup> Sin embargo, la Constitución mexicana de 1917 no prevé ningún límite formal para el caso de

271 González Schmall, Raúl, “¿Una reforma constitucional puede ser inconstitucional?”, *El significado actual de la Constitución*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

272 Vega, Pedro de, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1985.

273 Como lo ha señalado Ma. de la Luz Mijangos, el artículo 135 de la Constitución mexicana no señala expresamente que la primera fase de la reforma constitucional deba realizarse actuando cada Cámara de forma separada y sucesiva (y no en asamblea única). Sin embargo, en la práctica, y por analogía con el procedimiento legislativo ordinario, así se ha realizado. *Vid.* Mijangos Borja, Ma. de la Luz, “Estabilidad y límites a la reforma constitucional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, nueva serie, año XXXI, núm. 91, enero-abril de 1998, pp. 162-163.

un Congreso Constituyente, puesto que ni siquiera prevé la posibilidad de convocar un Congreso Constituyente. El artículo 135 establece límites formales del “poder revisor” o “poder reformador” de la Constitución, mas no de un hipotético Congreso Constituyente.

Si, por un lado, la Constitución vigente no contempla la posibilidad de convocar a un Congreso Constituyente; y si, por otro lado, la única forma prevista por aquélla para poder reformarse o adicionarse es el procedimiento previsto en el artículo 135, ¿de qué manera podría convocarse a un Congreso Constituyente sin transgredir el orden constitucional en vigor? En nuestra opinión, ello se lograría mediante una reforma al propio artículo 135, a través de la cual se convocaría al Congreso Constituyente. En otras palabras, para poder convocar un Congreso Constituyente sin transgredir el orden constitucional en vigor, habría que reformar el artículo 135 constitucional. Si así no se hiciese, es decir, si cualquiera de los poderes públicos convocase a un Congreso Constituyente por cualquier otro medio que no fuese una reforma al artículo 135, estaría violándose la Constitución vigente, que establece un procedimiento específico y único para la reforma constitucional (precisamente, el del artículo 135). En nuestra opinión, la convocatoria que alguno de los poderes públicos llegara a expedir en contravención al texto vigente del artículo 135 constitucional (sin reformarlo para permitir la convocatoria del Congreso Constituyente) podría incluso dar lugar al juicio de amparo y, en consecuencia, a la anulación correspondiente por inconstitucionalidad.<sup>274</sup>

274 Raúl González Schmall señala que el control de constitucionalidad de la actividad del poder constituyente permanente, en lo que atañe a la forma o a la incompetencia del órgano, corresponde al juicio de amparo, si bien nos recuerda que, en dicho caso, la decisión de la Suprema Corte de Justicia no tendría efectos *erga omnes*, lo cual, en el caso que nos ocupa, nos llevaría a una situación absurda: la Suprema Corte de Justicia podría declarar inconstitucional la nueva Constitución por vicios formales, y su declaratoria no tendría efectos generales para todos los mexicanos, sino sólo para quien hubiese solicitado la protección de la justicia federal, a través de un juicio de amparo. *Vid.* González Schmall, Raúl, *op. cit.*, nota 271, p. 347.

La convocatoria de un Congreso Constituyente tiene que pasar, entonces, por la reforma del artículo 135,<sup>275</sup> y sería precisamente por medio de dicha reforma por la que podrían establecerse los límites formales de un Congreso Constituyente con poderes derivados. ¿De qué límites estaríamos hablando en esta hipótesis? Podríamos hablar, por ejemplo, de la forma y el tiempo de la elección de los diputados constituyentes; del número de diputados constituyentes que deberían elegirse; de principios básicos de organización de los trabajos del Congreso Constituyente; del quórum de votación requerido para aprobar la nueva Constitución; de la posibilidad de un referéndum para aprobar definitivamente el nuevo texto constitucional; y, en fin, del tiempo dentro del cual la Constitución debe ser aprobada y publicada.

Por otra parte, si para convocar al Congreso Constituyente se reformase el artículo 135, y se estableciese un procedimiento específico para expedir la nueva Constitución, podría quedar perfectamente claro para todos los actores políticos y para la opinión pública en general que los poderes de dicho Congreso serían derivados; es decir, que el Congreso Constituyente estaría derivando del orden constitucional preexistente, por mandato del artículo 135 constitucional reformado. Con esto, la sociedad mexicana podría ahorrarse la discusión surgida en Brasil sobre este tema, que polarizó el conflicto entre el presidente Sarney y la ANC, al grado de amenazar con interrumpir el proceso constituyente en su totalidad.

275 Cabe hacer notar que, para un sector de la doctrina (ciertamente, no mexicana), el poder reformador de la Constitución no puede reformar las normas constitucionales que establecen el procedimiento de reforma constitucional. En su interesante reseña sobre el tema, González Schmall refiere lo siguiente: “para reforzar su posición, el doctor De la Cueva cita la tesis de Paolo Barile, que por su originalidad y consistencia vale la pena detenerse en ella. Para el eminente jurista italiano, las primeras limitaciones del poder reformador están constituidas por las normas que establecen el órgano y los procedimientos de reforma, normas que no pueden ser modificadas por el poder reformador, pues, como poder creado, su existencia, su manera de ser y las formas de su actuación, no pueden quedar bajo su arbitrio, o con otras palabras: no le corresponde ni puede corresponderle la determinación de su competencia. Por lo tanto, el poder reformador no podría crear otro órgano, un monarca o un dictador, y delegarle sus atribuciones”. *Ibidem*, p. 329. Nótese, sin embargo, que al emitir su opinión el jurista italiano no tiene en mente la posibilidad de un Congreso Constituyente.

## B. Límites materiales

Los límites materiales vendrían a ser aquellas normas sustantivas o aquellos principios que no pueden ser tocados por la reforma constitucional. La discusión relativa a este tema se centra alrededor de la siguiente pregunta: ¿existen algunas normas o principios establecidos en la Constitución que no puedan ser objeto de reforma por parte del poder revisor de la misma? Cabe hacer la aclaración de que, a pesar de que en México el debate ha girado en torno a los límites materiales del poder revisor previsto en el artículo 135, creemos que los argumentos desarrollados por las distintas posiciones pueden ser perfectamente aplicables al eventual caso de un Congreso Constituyente.

Una primera respuesta posible consistiría en afirmar que, en efecto, el poder revisor y el Congreso Constituyente pueden partir de cero, sin estar sujetos ni subordinados a ninguna disposición de la Constitución preexistente (a pesar de tener poderes “derivados”). Este razonamiento sería consecuencia del hecho de que la Constitución no establece expresamente ningún “principio pétreo”, es decir, no contiene ninguna cláusula en la cual se prohíba la reforma de algún principio o norma constitucional específica. En términos prácticos, esto equivaldría a extender una especie de “cheque en blanco” para que el poder revisor previsto en el artículo 135 constitucional o, en su caso, los miembros del Congreso Constituyente reformasen la Constitución o expidiesen la nueva Constitución con absoluta libertad *desde un punto de vista jurídico*. Al no haber ninguna “cláusula de intangibilidad”, los únicos límites que tendrían serían, entonces, los provenientes del mundo de las presiones políticas ejercidas por los factores reales de poder.<sup>276</sup> Además, cabe aclarar que, de aceptarse esta posición, la distinción entre poderes originarios y poderes deri-

276 Esta concepción acerca del carácter jurídicamente ilimitado del poder revisor de la Constitución (que nosotros estamos extendiendo al Congreso Constituyente) encuentra su apoyo doctrinal en Felipe Tena Ramírez y en Elisur Arteaga Nava. *Vid. ibidem*, pp. 326-331.



vados no tendría relevancia práctica alguna *desde el punto de vista material*, puesto que un poder revisor o un Congreso Constituyente con poderes supuestamente derivados no estarían impedidos, bajo los razonamientos de esta posición, para reformar o abolir alguna parte de la Constitución de 1917.

Sin embargo, en la doctrina puede encontrarse una segunda respuesta a la pregunta sobre los límites materiales del poder constituyente derivado, la cual consistiría en invocar aquellas teorías que afirman que hay principios, normas o “decisiones fundamentales” que no pueden ser reformadas aun cuando la Constitución no establezca expresamente tal prohibición. Quienes postulasen esta interpretación seguramente recurrirían a teorías como la de las “decisiones jurídico-político fundamentales”, provenientes de Carl Schmitt y reelaboradas en México por autores como Luis F. Canudas y Jorge Carpizo.<sup>277</sup> O a elaboraciones como la de Mauricio Hauriou, Otto Bachof y Germán Bidart.

Para Hauriou, por ejemplo, existen principios no escritos que sirven de fundamento a cualquier Constitución, que se anteponen y superponen a ella; para Bachof, hay un derecho “suprapositivo” que obliga y limita al “legislador constituyente”.<sup>278</sup> Y para Bidart, existen principios pétreos “implícitos”, si bien admite que esto significa que no pueden ser abolidos, pero sí reformados.<sup>279</sup>

277 *Vid.* Canudas, Luis F., “Irreformabilidad de las decisiones políticas fundamentales de la Constitución”, *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, núms. 18, 19 y 20, 1943, y Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, Porrúa, 1983.

278 Ambos autores han sido citados por Saulo Ramos en *op. cit.*, nota 123.

279 “En nuestra Constitución, los contenidos pétreos *no impiden su reforma, sino su abolición*. Ellos son: *la forma de estado democrático; la forma de estado federal; la forma republicana de gobierno; la confesionalidad del estado*. Lo prohibido sería: reemplazar la democracia por el totalitarismo; reemplazar el federalismo por el unitarismo; sustituir la república por la monarquía; suprimir la confesionalidad para imponer la laicidad”. “Por supuesto que nuestra interpretación reconoce que los contenidos pétreos no están explícita ni expresamente definidos como tales en la Constitución. Los valoramos como tales y los descubrimos *implícitos*, en cuanto admitimos parcialmente una tipología *tradicional-historicista* de la Constitución argentina. Al recoger del medio geográfico, cultural, religioso, etc., ciertas pautas históricamente legitimadas durante el proceso genético de nuestra organización, el constituyente petrificó en la Constitución formal los contenidos expuestos, tal como la estructura social subyacente les daba cabida”. *Vid.* Bidart

Además, y en contraposición a la opinión anterior, bajo esta segunda concepción, la distinción entre poderes originarios y poderes derivados sí tendría relevancia práctica desde el punto de vista material, ya que el poder revisor o un Congreso Constituyente, con poderes de carácter derivado, no podrían reformar ciertos principios y normas establecidos en la Constitución de 1917.

Asimismo, debemos aclarar que, si nos mantenemos en la línea de argumentación de esta segunda posición, habría que dilucidar dos cuestiones: *a)* ¿cuáles son esos principios y normas que no pueden ser reformados por el poder revisor o por un Congreso Constituyente con poderes derivados?, y *b)* ¿quién decidiría cuáles son esos que podríamos denominar “principios pétreos implícitos”?

Ante estas cuestiones, la doctrina ha ofrecido distintas respuestas, lo cual demuestra el grado de subjetividad que muy probablemente habría de imperar en la discusión sobre este tema. Por ejemplo, Carpizo ha señalado que las decisiones fundamentales de nuestro orden constitucional son: los derechos humanos, la soberanía popular, la división de poderes, el sistema representativo, el sistema federal, la supremacía del Estado sobre las iglesias y el juicio de amparo. Además, señala este autor que estos principios no pueden ser reformados por el poder revisor, “sino únicamente por el pueblo”.<sup>280</sup>

Por su parte, Rabasa señala como un principio que no puede ser cambiado por el poder reformador de la Constitución el de la forma de gobierno. Mientras que Mario de la Cueva argumenta que el poder revisor no puede modificar la esencia de la Constitución que le dio vida. Este autor no aclara cuál es dicha “esencia”, aunque sugiere que los derechos individuales y sociales son parte de ella. Por último, Burgoa considera como principios fun-

Campos, Germán, *Manual de la Constitución reformada*, Buenos Aires, EDIAR, 1996, t. I, p. 379.

280 Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 277, p. 280.

damentales la forma del Estado, la forma de gobierno, el sistema electoral, las garantías del gobernado, las garantías sociales, las garantías del trabajador, las declaraciones fundamentales en materia socioeconómica y cultural y el juicio de amparo, y propone que cualquier reforma a la Constitución que afecte sustancialmente alguno de estos principios debiera ser sometida a referéndum popular, una vez cumplido el procedimiento establecido en el artículo 135 constitucional, para que entre en vigor.<sup>281</sup>

Como puede observarse, no existe en nuestra Constitución un criterio o base que permita identificar, con un mayor grado de objetividad, cuáles podrían considerarse como “principios pétreos implícitos”. Asimismo, tampoco existe mención alguna acerca de quién estaría facultado para definir cuáles son dichos principios.

Desde nuestro punto de vista, tendemos a pensar que debe considerarse que sí existen ciertos principios que no pueden ser *suprimidos* por el poder constituyente. Pensar lo contrario, por ejemplo, que el poder constituyente está facultado para abolir la democracia, la separación de poderes, el sistema representativo, o los derechos individuales (y su garantía procesal), sería completamente absurdo. Por definición, las Constituciones son construcciones jurídico-políticas creadas para proteger y garantizar los derechos individuales, la democracia, la separación de poderes y el sistema representativo, entre otros principios que están en la base del concepto de *Estado de derecho*. Y si pensamos no solamente en este último concepto, sino en el de *Estado social de derecho*, tendríamos que incluir en esta lista de principios “*no suprimibles*” a los derechos sociales. En otras palabras, las Constituciones no pueden prever la posibilidad de su propia destrucción, porque suprimir los derechos individuales, la democracia, el sistema representativo y la separación de poderes, equivaldría, precisamente, a destruirlas.

281 Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1968, pp. 234-237; Cueva, Mario de la, *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 1982, pp. 127-174, y Burgoa, Ignacio, *Renovación de la Constitución de 1917*, México, Porrúa, 1994. Todas estas obras son citadas por González Schmall, Raúl, *op. cit.*, nota 271, p. 324.

Sin embargo, una cosa es *suprimir* y otra cosa es *reformular*. El ámbito de lo jurídico es el mundo de lo relativo, casi por definición. Difícilmente puede hablarse de valores o principios absolutos. Cuando hablamos de *derechos* y *deberes*, siempre hay límites y fronteras; en toda ocasión habremos de topar con bordes y confines, los cuales no son permanentes, sino que cambian en el tiempo. Por ello, si bien podemos hablar con cierta seguridad de los límites materiales del poder constituyente en términos de la prohibición de *suprimir* ciertos principios, no sucede lo mismo si aludimos a aquellos límites en términos de la prohibición de *reformular* esos mismos principios.

Así, sería un contrasentido (desde el punto de vista del constitucionalismo) suprimir, por ejemplo, la libertad de imprenta, pero no lo sería establecer límites a su ejercicio. De hecho, el artículo 7o. constitucional prevé tres límites: el respeto a la vida, a la moral y a la paz pública, sin que ello signifique que la Constitución haya sido destruida. Igualmente, sería un contrasentido suprimir la libertad de trabajo consignada en el artículo 5o. constitucional, pero no lo sería establecer límites a su ejercicio, como el propio artículo 5o. también lo hace.

Independientemente de nuestra opinión, debemos ser conscientes de la subjetividad que impera en la doctrina acerca del tema de los límites del poder constituyente. Esta circunstancia podría ser un elemento más del conflicto político en torno al debate sobre la reforma del Estado, sin importar que ésta se diera a través de un Congreso Constituyente o por medio del procedimiento establecido por el artículo 135, tal y como está redactado en la actualidad. Ante la falta de un criterio objetivo, la definición de un listado de “principios pétreos implícitos” quedaría sujeta, llegado el caso, a la correlación de fuerzas políticas existente en el órgano u órganos encargados de hacer la reforma o expedir la nueva Constitución. El resultado, entonces, sería incierto y dependería de un juego de presiones entre las distintas fuerzas políticas.

Por último, debemos plantearnos la siguiente pregunta: ¿podrían las reformas y adiciones aprobadas por el poder revisor, o el nuevo texto constitucional aprobado por el Congreso Constituyente ser revisado en cuanto a su constitucionalidad, desde un punto de vista material, por el Poder Judicial de la Federación? Para ponerlo de otra manera: si admitimos que el poder revisor previsto en el artículo 135 constitucional y, en su caso, el Congreso Constituyente tendrían poderes derivados del orden constitucional preexistente, y si aceptamos la idea de que existen “principios pétreos implícitos” en dicho orden que supondrían límites materiales tanto del poder revisor como del Congreso Constituyente, podría el Poder Judicial de la Federación revisar la constitucionalidad de las nuevas disposiciones constitucionales, en relación con los “principios pétreos implícitos” de aquel orden constitucional preexistente?

La respuesta no es nada sencilla, y no pretendemos hacer en este trabajo una revisión del debate relativo a esta cuestión, que por cierto ya ha sido profusamente reseñado por otros autores.<sup>282</sup> Simplemente queremos alertar sobre el problema que podría presentarse, y que la decisión final y vinculante correspondería a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Cabe aclarar que la Suprema Corte ha sostenido la tesis de que todas las normas de la Constitución tienen la misma jerarquía, y que por lo tanto ninguna de ellas puede declararse inconstitucional.<sup>283</sup> De seguirse este razonamiento, no habría manera de atacar las nuevas disposiciones constitucionales aprobadas por el poder revisor o por el Congreso Constituyente, alegando inconstitucionalidad material.

Sin embargo, existen otras tesis que, de atenernos a todas sus consecuencias, sí podrían dar lugar al ejercicio del control de constitucionalidad de las nuevas disposiciones constitucionales aprobadas por el poder revisor o por el Congreso Constituyente, des-

<sup>282</sup> Pensamos, en primer lugar, en el multicitado trabajo de Raúl González Schmall. *Idem*.

<sup>283</sup> Tesis XXXIX/90, amparo en revisión 2083/88, *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, 7 de febrero de 1990. Unanimidad de votos.

de un punto de vista material. Por ejemplo, la Suprema Corte ha sustentado la tesis de que el poder constituyente de la nación tiene la facultad suprema de modificar las leyes y las instituciones, “sin más límites que las que fijan el interés nacional, la civilización y los derechos naturales del hombre”.<sup>284</sup> Esta afirmación implica, como puede observarse, que sí existen límites materiales que el poder constituyente debe respetar: precisamente, el interés nacional, la civilización y los derechos naturales del hombre. Asimismo, en el amparo en revisión promovido por Manuel Camacho contra la resolución del juez de distrito que desechó por notoriamente improcedente su demanda de amparo en contra de reformas constitucionales al artículo 122 constitucional, la Suprema Corte pareció abrir la posibilidad de la procedencia del amparo como un control de la constitucionalidad material de reformas constitucionales que violen garantías individuales, al sostener que

la Constitución atribuye a los tribunales de la Federación la competencia para resolver toda controversia que se suscite por actos de autoridad o “leyes” —entendidas en sentido amplio—, que violen las garantías individuales, sin distinguir si son constitucionales, fundamentales, primarias, reglamentarias, orgánicas, secundarias o de cualquier otra índole, e independientemente de la relación jerárquica que existe entre ellas y de las diferencias de su proceso de creación.<sup>285</sup>

No obstante, a final de cuentas, la Suprema Corte no dejó claro si esta tesis sería aplicable cuando el poder revisor omitió las formalidades previstas en el artículo 135 constitucional, o también cuando hubiere contradicción entre el contenido de la reforma y alguna o algunas garantías individuales consagradas por la Constitución.<sup>286</sup>

284 Amparo mixto en revisión, Fernández Ignacio, 28 de agosto de 1918, mayoría de seis votos, t. III, p. 586.

285 Ambas tesis han sido citadas por González Schmall, Raúl, *op. cit.*, nota 271, pp. 343 y 348.

286 *Ibidem*, p. 348.

## 2. ¿Un Congreso Constituyente para expedir una nueva Constitución?

Probablemente, el dilema básico al que ha de enfrentarse el proceso de la reforma del Estado en relación con su formato consista en definir si se requiere de una nueva Constitución, o si bastaría con reformar la que está en vigor.

Existen algunas propuestas en el sentido de sustituir la Constitución de 1917 con una nueva en lugar de reformarla.<sup>287</sup> El tema es, sin lugar a dudas, sumamente polémico y exige una consideración muy cuidadosa. Por nuestra parte, hemos decidido contribuir al debate concentrándonos en uno de los aspectos que esta posibilidad implicaría: la convocatoria de un Congreso Constituyente.

En nuestra opinión, la opción de convocar un Congreso Constituyente presenta una serie de aspectos problemáticos que consideramos importante tener en cuenta cuando haya de discutirse esta posibilidad.

### A. Elección del Congreso Constituyente

En primer lugar, consideramos que un aspecto problemático digno de mención es el relativo a la elección del Congreso Constituyente. Si no hemos podido todavía llegar a un punto en el que la limpieza y la transparencia de los procesos electorales federales y locales queden por completo fuera de todo cuestionamiento, ¿podríamos hacerlo para el caso de la elección de un Congreso Constituyente? Porque si no fuese así, es decir, si no puede lograrse limpieza, transparencia y equidad indiscutibles en la elección de diputados al Congreso Constituyente, siempre habría ele-

287 Como ejemplos podríamos citar a Cárdenas, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996; González Oropeza, Manuel, "Una nueva Constitución para México", *Memoria del Simposio Internacional sobre el Significado Actual de la Constitución*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 309-317.

mentos para calificarlo de “ilegítimo”, y con ello afectar todo el proceso de expedición de la nueva Constitución.

Por otro lado, hay que hacer notar que la convocatoria de un Congreso Constituyente tendría que optar por una de dos posibilidades: convocar a un Congreso Constituyente cuya única función sería la de expedir una nueva Constitución; o determinar que las Cámaras del Congreso de la Unión se erigiesen, en algún momento posterior a las elecciones correspondientes, en Congreso Constituyente, a la manera de lo sucedido en Brasil. Desde nuestra perspectiva, la primera opción sería la más conveniente (dentro de la opción de expedir una nueva Constitución), dado que la separación de funciones entre un Congreso Constituyente y el Congreso de la Unión podría evitar las desventajas de la dualidad de funciones que fueron observadas en el caso brasileño (en donde, como se recordará, el Congreso se reunió unicameralmente para erigirse en ANC).<sup>288</sup> Es decir, con la primera opción, podría evitarse el conflicto de intereses entre un Congreso que generalmente es un órgano con perspectivas y agendas políticas de corto plazo y claramente partidistas y un Congreso Constituyente en el que debe prevalecer una perspectiva de largo plazo y con visión de Estado.<sup>289</sup>

## B. La cuestión de las legislaturas locales

En segundo lugar, hay que mencionar que la opción del Congreso Constituyente dejaría de lado a las legislaturas locales,<sup>290</sup>

288 *Vid.* el apartado I del capítulo primero de este trabajo.

289 No pretendemos afirmar que esta opción *necesariamente* evitaría el “corto-placismo” o el inmediatez que la otra opción señalada podría inducir en el proceso constituyente. Simplemente queremos sugerir que la posibilidad de un Congreso Constituyente separado del Congreso de la Unión podría ser un marco institucional más proclive a inducir visiones de más largo plazo o “de Estado”, puesto que en principio los diputados constituyentes no estarían inmersos en la dinámica del debate y la lucha política características del Congreso de la Unión. Pero como ya sabemos, los “marcos institucionales” no son los únicos referentes orientadores de la conducta de los políticos.

290 Aunque si se convocara reformando el artículo 135 constitucional, tendrían al menos intervención en la determinación de los términos de la convocatoria del Congreso Constituyente y en la fijación de sus límites, según lo hemos sugerido líneas arriba.



lo cual no sucedería si la Constitución vigente se reformase bajo el esquema de su artículo 135 (tal y como está redactado en la actualidad). La legitimidad de una Constitución depende en gran medida del grado de consenso que alcance en un país. ¿Valdría la pena prescindir de la opinión y las perspectivas de las legislaturas locales, en favor de un Congreso Constituyente que, por muy extenso que fuera, seguramente sería siempre pequeño en proporción con las dimensiones y la heterogeneidad del país? Desde esta perspectiva, ¿qué grado de representatividad tendría el Congreso Constituyente?

No obstante, debemos reconocer que el problema de ampliar el consenso en torno a la nueva Constitución podría superarse si se estableciera un referéndum para que el electorado nacional se pronunciase a favor o en contra de ella, si bien esta opción seguiría dejando de lado a las legislaturas locales.

### C. La dinámica interna del Congreso Constituyente

En tercer lugar, debemos preguntarnos cuál sería la dinámica y organización internas de los trabajos del Congreso Constituyente. Es de presumirse que, a diferencia de lo ocurrido en Brasil, en México serían cuatro partidos políticos los que definirían estos aspectos, y que éstos mostrarían grados relativamente elevados de disciplina y cohesión, lo cual podría traducirse en un reglamento interno proclive a la integración y a la agregación, más que promotor de la atomización, como ocurrió en el caso brasileño. Lo que no es seguro es que los partidos pudiesen efectivamente llegar a acuerdos entre ellos, sobre todo si se fijara una regla de mayoría calificada para aprobar la Constitución. En este último caso, se correría el riesgo (estamos pensando en el peor de los casos, que por supuesto también podría no darse) de llegar a bloqueos insuperables en el seno del Congreso Constituyente, situación ante la cual los poderes constituidos, y en particular el Poder Ejecutivo se verían presionados a actuar. Un Congreso Constituyente bloqueado, y un presidente de la República presio-

nado a intervenir podría desatar una crisis constitucional de grandes proporciones, por no hablar del impacto que una situación de este tipo tendría sobre la economía nacional. Si el presidente presionara al Congreso Constituyente para que superase el bloqueo, entonces, después de aprobada la nueva Constitución, uno o varios partidos podrían perfectamente calificar a esta última como ilegítima, por haber sido “arrancada” por presión del Poder Ejecutivo. Y si, a pesar de la presión del Ejecutivo, el Congreso Constituyente no supera el bloqueo, la tentación presidencial de disolver el Constituyente podría presentarse con mucha fuerza. Repetimos, este riesgo bien podría no presentarse, si los partidos políticos se ponen de acuerdo en el seno del Congreso Constituyente, pero esto es imposible de prever.

#### *D. Las relaciones entre el Congreso Constituyente y el presidente de la República*

En cuarto lugar, habría que considerar el cariz que podrían adquirir las relaciones entre el Congreso Constituyente y el presidente de la República. Para tener un punto de referencia, recordemos que, en Brasil, el presidente Sarney fue capaz de reorientar las preferencias inicialmente parlamentaristas de la ANC para tornarlas favorables al sistema presidencial. Esto ocurrió, debemos aclararlo, en un contexto de débiles identificaciones partidistas y de clientelismo rampante. Si pensamos en el caso de México, debiéramos preguntarnos: ¿son los lazos y las identidades partidistas tan fuertes, y la disposición a entrar en prácticas clientelistas lo suficientemente débiles, como para evitar una influencia decisiva del presidente sobre el Congreso Constituyente pensando, sobre todo, en la dimensión de los instrumentos y recursos que un presidente podría poner en juego en un momento de tanta importancia como lo es el del diseño y la expedición de una nueva Constitución? Si nuestra respuesta es afirmativa (o sea, si México se parece a Brasil en este aspecto de su sistema de partidos), entonces tendríamos que admitir la posibilidad de que, a final de

cuentas, el Congreso Constituyente podría expedir una Constitución “a modo” del presidente de la República en turno.

No obstante, cabe señalar que, en cualquier caso, en un país de fuerte tradición presidencialista como México, la influencia del Ejecutivo seguramente se haría sentir en el proceso de reforma, sea que ocurra a través de un Congreso Constituyente que expida una nueva Constitución, o que se realice mediante una reforma a la Constitución vigente, conforme a lo dispuesto en el artículo 135 constitucional.

Ahora bien, no sólo vemos puntos problemáticos en la opción de convocar un Congreso Constituyente para expedir una nueva Constitución. Sin lugar a dudas, esta alternativa ofrece también varios aspectos positivos. Uno de ellos, desde nuestro punto de vista, consistiría en que los diputados constituyentes serían elegidos con base en sus opiniones acerca de lo que podría ser la nueva Constitución. Es decir, las campañas electorales para elegir diputados al Congreso Constituyente se disputarían sobre la base de las plataformas que cada partido o cada candidato presentaran al electorado en relación con el nuevo diseño constitucional. De esta manera, los electores podrían tener una participación, si bien indirecta, en el proceso de reforma al elegir al candidato a diputado constituyente que les presentase el proyecto de nueva Constitución más atractivo o conveniente.

Otro aspecto positivo sería el relativo a la carga simbólica que una nueva Constitución podría llegar a tener, en el sentido de marcar el inicio de una nueva etapa en la vida política nacional, que abriera esperanzas a la población; que generara confianza social y política en el sentido de que las cosas habrían de ser distintas en el futuro.

E. ¿Necesitamos una nueva Constitución?

¿Necesitamos en verdad una nueva Constitución?, ¿no bastaría con reformar aspectos esenciales de la vigente? En nuestra opinión, *jurídicamente hablando* no habría gran diferencia entre un

proceso de reforma constitucional amplia y profunda a la Constitución de 1917 y un proceso constituyente que expidiese una nueva Constitución. Por medio del procedimiento del artículo 135 constitucional, podrían reformarse o adicionarse cuantos artículos se considerase necesario.

Por otro lado, desde el *punto de vista político*, es de preverse que los actores políticos relevantes en la hipótesis tanto de una reforma constitucional realizada según el artículo 135, como en la de un Congreso Constituyente que expidiese una nueva Constitución serían los mismos. Bajo cualquiera de los dos supuestos, y dada la estructuración de nuestro sistema de partidos, puede presumirse que los líderes de los partidos políticos ejercerían una influencia considerable en los respectivos grupos parlamentarios, ya sea en el seno de las Cámaras del Congreso de la Unión y en las legislaturas locales (en el supuesto de la reforma constitucional vía el 135), o en el seno de un Congreso Constituyente. Con mayor razón, si el formato incluyese una mesa de negociación *ad hoc* en la que los líderes de los partidos políticos nacionales buscaran llegar a acuerdos de manera previa a la reforma constitucional o a la expedición de una nueva Constitución, opción del formato que analizamos más adelante en el presente capítulo.

Las posibilidades de crear consensos en uno y otro caso serían las mismas, o por lo menos muy parecidas (dependiendo, por supuesto, de las reglas para aprobar la nueva Constitución); pero la disposición o indisposición de los líderes de los partidos políticos para llegar a acuerdos no dependería de que la reforma del Estado se diera por vía del procedimiento del artículo 135 constitucional, o de que se diera a través de un Congreso Constituyente.

Ahora bien, si por un lado, desde el punto de vista jurídico y desde la perspectiva política (en el sentido arriba anotado), no existe gran diferencia entre las dos opciones consideradas; y si, por otro lado, existen puntos problemáticos con que se enfrentaría la opción de un Congreso Constituyente a los que hemos hecho referencia en esta sección, no consideramos conveniente ni

necesario que la reforma del Estado se realice por medio de la convocatoria de un Congreso Constituyente que estaría encargado de aprobar una nueva Constitución. Creemos que es preferible el camino de la reforma; eso sí, amplia y profunda, de la Constitución vigente.

Quizá podría argumentarse, en demérito de la opción de la reforma constitucional según el artículo 135, que se perdería el elemento simbólico de “refundación” del Estado y de “inauguración de la democracia”, que serviría para cohesionar a la sociedad en torno al nuevo proyecto político nacional.<sup>291</sup> Sin embargo, creemos que el mismo efecto podría conseguirse si, por ejemplo, se estableciese que las modificaciones constitucionales tendrían que ser aprobadas por el electorado, a través de un referéndum, para entrar en vigor.

### 3. ¿Mesa especial de negociación?

El formato empleado en la última reforma político-electoral (la de 1996) se basó en el establecimiento de una mesa *ad hoc* de negociación, en la cual los líderes de los partidos políticos y los representantes del gobierno (Secretaría de Gobernación) negociaron los puntos de la reforma y llegaron a una variedad de acuerdos.<sup>292</sup> En nuestra opinión, esta posibilidad del formato de la reforma ha funcionado en otras ocasiones, y no vemos por qué no deba ser utilizada en el proceso de la reforma del Estado.

Debe señalarse, sin embargo, que la opción de la mesa *ad hoc* de negociación introduciría un elemento que seguramente sería criticado: sería calificada como una instancia preconstituyente, que pretendería “amarrar” al Congreso (si se tratara de una reforma constitucional) o al Congreso Constituyente (si se tratara de expedir una nueva Constitución). Claro que la eficacia del “amarre” dependería de la forma en que el Congreso o el Con-

291 Cabe señalar, además, que ni siquiera existe un acuerdo entre los partidos políticos acerca de si debe haber una “refundación” del Estado en el sentido aquí anotado.

292 Nos estamos refiriendo a los llamados “Acuerdos de Bucareli”.

greso Constituyente concibieran sus propias atribuciones y responsabilidades ante la nación, pero, principalmente, dependería del cálculo político de la mayoría del Congreso o del Congreso Constituyente en cuanto a los efectos de su separación de las líneas partidistas; es decir, en cuanto a las consecuencias de su ruptura con la disciplina partidista. Dada la configuración actual de nuestro sistema de partidos, es posible prever que, en general, los grupos parlamentarios seguirían respetando la línea proveniente de las dirigencias partidistas nacionales.

Bajo este formato, mantener la disciplina partidista se convierte en un factor clave. Como se ha observado en reformas político-electorales previas, dicha disciplina se ha mantenido, pero ¿sucedería lo mismo en un Congreso Constituyente? En nuestra opinión, esto dependería al menos de la siguiente circunstancia: si la postulación de candidatos a diputados constituyentes es controlada exclusivamente por los partidos políticos, es muy probable que, al ser elegidos como tales, aquéllos se agruparan con base en criterios partidistas y que siguieran las líneas fijadas por los líderes de su partido, a pesar de que el hecho de ser miembros de un Congreso Constituyente podría inducir a algunos a invocar mayor autonomía respecto de instancias “extraconstituyentes”.

En todo caso, si la disciplina partidista se impone, la reforma la habrán hecho en realidad quienes participaron en la mesa *ad hoc* de negociación y llegaron a los acuerdos fundamentales de la reforma. Y si la disciplina partidista se rompe, serían los integrantes del Congreso y de las legislaturas de los estados, o, en su caso, los miembros del Congreso Constituyente quienes tendrían la responsabilidad de llegar a los acuerdos. En este segundo supuesto, sería clave la actuación de los líderes de las fracciones parlamentarias (más que los líderes partidistas nacionales), a fin de ordenar el proceso de discusión de las alternativas de reforma y la conformación de acuerdos.

Esto mismo sucedería en la hipótesis de que no hubiese mesa *ad hoc*, sino que toda la negociación se dejase al Congreso (y las legislaturas de los estados) o al Congreso Constituyente: el

gran reto sería ordenar el debate, fijar la agenda de la discusión, los plazos para realizar la reforma o expedir la nueva Constitución y, en fin, llegar a los acuerdos necesarios para tales efectos. Esto dependería de la capacidad y habilidad de los líderes de las fracciones parlamentarias, ya en el Congreso y las legislaturas estatales, o ya en el Congreso Constituyente, quienes se convertirían en las figuras centrales de todo el proceso. Es decir, si en lugar de la mesa *ad hoc* de negociación se da la negociación en el Congreso y las legislaturas locales (reforma constitucional) o en el Congreso Constituyente (nueva Constitución), se trasladaría la arena de la negociación a un escenario controlado por los líderes de las fracciones parlamentarias, más que por los de los partidos nacionales.

Ahora bien, el hecho de que la negociación para la reforma del Estado llegase a ocurrir dentro del Congreso y las legislaturas locales o dentro de un Congreso Constituyente (prescindiendo de una mesa especial de negociación) podría ofrecer el inconveniente derivado de que, bajo dicho formato, se dificultaría la participación del Poder Ejecutivo en la reforma. Ubicándonos en la realidad política que vivimos, apoyándonos en previas experiencias de reforma político-electoral y teniendo en cuenta el peso específico que tiene en nuestro país el presidente de la República, difícilmente puede pensarse que una negociación de esta naturaleza se realizaría con exclusión del punto de vista del Poder Ejecutivo o, si se quiere ser más puntual, de la Secretaría de Gobernación como portavoz del presidente de la República. Creemos que está muy claro para todos que la transición política mexicana se ha dado y se dará a través del diálogo entre el gobierno, el PRI y los principales partidos de oposición. Si no se garantiza una posición relevante del Poder Ejecutivo en la negociación para la reforma del Estado, existiría el peligro de que desde el propio Poder Ejecutivo se trabajase para descalificar todo el proceso de reforma. Desde este punto de vista, la opción de la mesa *ad hoc* de negociación tiene la ventaja de dar un lugar importante al Poder Ejecutivo dentro del proceso.

Por estas razones, nos inclinaríamos a pensar que sería más conveniente definir un formato de reforma que combinase la mesa *ad hoc* de negociación, con una etapa posterior de consideración de las propuestas de reforma por parte del Congreso y las legislaturas locales (supuesto de reforma constitucional con base en el procedimiento del artículo 135 constitucional), o por el Congreso Constituyente (supuesto de la expedición de una nueva Constitución).

#### 4. *Formato abierto vs. formato cerrado*

El proceso de reforma del Estado, ya sea que adopte la opción de una reforma a la Constitución vigente, o que se prefiera el camino de la expedición de una nueva ley fundamental, podría organizarse de una manera más abierta o más cerrada, lo cual implicaría grados distintos de participación de otros sectores distintos de los partidos políticos y sus líderes.

El grado de apertura o de cerrazón del proceso de debate sobre la reforma del Estado no deja de plantear dilemas importantes. Por un lado, un esquema abierto podría ensanchar la identificación de amplios sectores de la sociedad mexicana con el producto de la reforma; es decir, podría extender el consenso en torno a la reforma y, por ello, dotarla de mayor legitimidad. Además, a través de una amplia participación podrían llegar a la etapa constituyente voces y demandas que en caso contrario podrían ser no sólo desatendidas, sino incluso bloqueadas por los partidos políticos. Sin embargo, hay que tener presente que la apertura amplia a la participación en el proceso de reforma puede llevar a resultados como los de Brasil, en donde todos los grupos luchaban por llevar a la Constitución sus demandas específicas, y en donde finalmente diseñaron una Constitución sumamente extensa (doscientos cuarenta y cinco artículos) y marcadamente programática. Por otro lado, la alta participación podría elevar los grados de incertidumbre en torno a cuál habría de ser el resultado final del proceso de reforma, y tendría ciertamente una influencia importan-



te en el tiempo en el cual se realizara la reforma: mientras más personas y grupos participaran en el proceso, más tiempo llevaría organizar su inclusión y más tiempo, construir acuerdos.<sup>293</sup>

Un esquema tendente a ser más cerrado podría evitar estos inconvenientes: limitar la reforma a lo que discutieran y acordaran los partidos políticos incrementaría la certidumbre en cuanto al resultado final del proceso de reforma; posibilitaría la construcción de acuerdos en un menor tiempo, y disminuiría la presión por incluir en la Constitución *todo*.<sup>294</sup> No obstante, un esquema de este tipo generaría sus propios inconvenientes, el principal de los cuales sería el de estar expuesto a ser acusado de ilegítimo, de excluyente, de elitista, por haber “marginado” a amplios sectores de la sociedad del proceso de debate.

En nuestra opinión, sería conveniente que el formato de la reforma encontrara un punto medio entre el *participacionismo* y el *exclusivismo*. Esto podría lograrse, por ejemplo, si se diera, en primer lugar, una consulta nacional previa a la etapa constituyente, parecida a la organizada en Argentina por el *Consejo para la Consolidación de la Democracia*, la cual fuera seguida de una etapa conformada por los trabajos de la mesa *ad hoc* de negociación referida líneas arriba. Posteriormente, vendría la etapa constituyente propiamente dicha, que se desarrollaría en el Congreso de la Unión y en las legislaturas de los estados, o, en su caso, en el Congreso Constituyente. Finalmente, podría organizarse un referéndum para dar al electorado nacional la oportunidad de aceptar o rechazar las reformas constitucionales (o, en su caso, la nueva Constitución).

293 Consideramos esta afirmación como una tendencia, y no como una ley.

294 Esta afirmación ha de tomarse con cuidado, puesto que siempre existe la posibilidad de que “pocos” líderes partidistas tarden mucho en llegar a acuerdos (o incluso que no lleguen nunca a tomarlos); que pretendan introducir en la Constitución, extendiéndola, todo lo que se pueda; y que su programa de reformas sea incierto. Lo que pretendemos sugerir aquí es que la probabilidad de que esto sea así aumenta si los participantes en el proceso de reforma son más en número, sin que esto signifique que lo contrario no pueda suceder.

## 5. *¿Formato con comisión redactora de anteproyecto?*

Por último, debe considerarse la conveniencia de que el proceso de reforma comience a partir del trabajo de una comisión redactora de un anteproyecto de reforma o, si conviene, al contrario, prescindir de una comisión de esta naturaleza.

Se trataría de una comisión, no de legisladores, sino de especialistas en cuestiones políticas y constitucionales, a la manera de la nombrada por Sarney al inicio del proceso de reforma (la llamada Comisión Afonso Arinos); o como la designada por De Gaulle, presidida por Michel Debré, a la cual se encargó la redacción del anteproyecto de Constitución de la V República francesa.<sup>295</sup>

Esta opción podría dar una base más o menos sólida y coherente para iniciar la discusión (dependiendo de la calidad y representatividad del anteproyecto), y permitiría ahorrar tiempo en el proceso de debate; no obstante, llevaría implícito el riesgo de introducir un sesgo a favor de una determinada idea de lo que deben ser los objetivos y los puntos concretos de la reforma. No obstante, cabe aclarar que, si bien es cierto que una comisión redactora introduciría un sesgo en la fase inicial del debate constitucional, dicho sesgo podría alterarse en el seno del Congreso o, en su caso, del Congreso Constituyente.

Además, esta opción tendría que enfrentarse al problema de determinar quién nombraría a los integrantes de la comisión redactora: ¿el presidente, como sucedió en Brasil y en Francia? Seguramente, los partidos políticos de oposición al gobierno se resistirían a esta posibilidad. ¿El Congreso o alguna de sus Cámaras, con base en votaciones que exijan mayorías calificadas para asegurar personas no demasiado identificadas con una sola opción partidista? O bien, ¿los partidos políticos, de manera paritaria?

295 El *Consejo para la Consolidación de la Democracia*, integrada en Argentina a instancia del presidente Alfonsín, no estuvo destinado a redactar un anteproyecto de reformas propiamente dicho, sino un par de dictámenes con propuestas de reforma, que fueron el resultado del debate nacional organizado por dicho organismo.

Por otro lado, si se prescinde de una comisión redactora de un anteproyecto, se evitaría el sesgo inicial, pero se dificultarían los trabajos del Congreso o del Congreso Constituyente, pues no habría base alguna para empezar a discutir. Esto podría llevar a problemas no sólo de incremento del tiempo necesario para realizar la reforma, sino de coherencia de la misma, la cual, sin embargo, podría conseguirse en una etapa posterior, mediante algo parecido a lo que fuera la Comisión de Sistematización de la ANC de Brasil.

Desde nuestro punto de vista, el papel que podría desempeñar una comisión redactora de un anteproyecto bien podría ser sustituido con el documento de propuestas que podría preparar la mesa *ad hoc* de negociación referida líneas arriba.

## II. EL FORMATO DE LA REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO

En México, el formato del proceso de la reforma del Estado todavía no está perfectamente definido, si bien existen indicios que permiten afirmar que podría parecerse más al formato utilizado en Argentina, que al empleado en Brasil. Es decir, creemos que la experiencia reciente con la reforma constitucional en materia electoral realizada en 1996 nos autoriza a sugerir que, en nuestro país, el eje del proceso se daría en torno a los partidos políticos y, especialmente, alrededor de sus líderes nacionales.

Si se siguiese, en sus líneas generales, un formato de reforma parecido al ocurrido en Argentina, probablemente podría organizarse en nuestro país una etapa previa de consulta, cuya función sería no sólo informar, sino también legitimar el proceso mismo. Asimismo, de dicha consulta surgirían propuestas que a su vez serían procesadas por los liderazgos partidistas y utilizadas por éstos para afinar sus propias propuestas. Posteriormente, dichos líderes podrían sentarse a negociar cada uno de los puntos de la reforma, para así llegar a un documento de consenso que después tendría que ser presentado bajo la forma de iniciativa de reforma

constitucional ante alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión (si es reforma constitucional), o bien tendría que ser presentado como anteproyecto de nueva Constitución ante un eventual Congreso Constituyente.

En la etapa constituyente propiamente dicha, los legisladores federales y locales (o, en su caso, los diputados constituyentes) podrían proponer y discutir cambios o precisiones a las iniciativas de reforma o al anteproyecto de nueva Constitución, aunque, claro está, en cualquier caso se verían sujetos a los mecanismos de la disciplina de partido que seguramente pondrían en juego los dirigentes partidistas nacionales.

Por último, las reformas constitucionales o la nueva Constitución podrían someterse a la consideración de los ciudadanos mexicanos, a través de un referéndum, para así completar el círculo participativo y legitimador de todo el proceso de la reforma del Estado.

En Argentina, el formato de una mesa de negociación entre líderes partidistas nacionales estuvo sujeto a una crítica que atacaba el efecto inhibitor que dicho formato había tenido sobre el debate en la Convención Constituyente. Como se recordará, la ley que declaró la necesidad de la reforma constitucional fijó los puntos que serían objeto de reforma, y señaló que serían “nulas de nulidad absoluta” todas las modificaciones, derogaciones y agregados que realizara la Convención Constituyente apartándose de los temas y artículos señalados por la propia Ley 24,309. Además, en su artículo 5o., se estableció un régimen especial de discusión y aprobación o rechazo de las reformas relativas al llamado “Núcleo de Coincidencias Básicas”, al ordenar que éstas deberían ser votadas “conjuntamente, entendiéndose que la votación afirmativa importará la incorporación constitucional de la totalidad de los mismos, en tanto que la negativa importará el rechazo en su conjunto de dichas normas y la subsistencia de los textos constitucionales vigentes”. En atención a estas medidas, Bidart aseveró que el debate en la Convención Constituyente había sido

sustituido por una especie de competencia meramente ratificatoria.<sup>296</sup>

Por otro lado, habría que reconocer que el mecanismo empleado en Argentina para la reforma constitucional otorgó altos grados de certidumbre al proceso de reforma y a sus resultados. Conformados los acuerdos básicos entre Menem y Alfonsín, en todo momento se supo hacia dónde iba la reforma, y se tuvo la certeza de que ciertos principios o normas constitucionales no serían tocados en absoluto. En nuestra opinión, el grado de certidumbre es un aspecto que debe cuidarse en procesos de cambio constitucional, sobre todo en contextos de inestabilidad económica latente, nerviosismo de los inversionistas y alta volatilidad del capital, como son precisamente los contextos que caracterizan a los países de América Latina.

296 *Vid.* el capítulo tercero de este libro.