

# REFORMA POLÍTICA

## REFORMA O REFORMISMO CONSTITUCIONAL, UN MAL DEL SIGLO

María del Pilar HERNÁNDEZ

SUMARIO: I. *Precisiones metodológicas.* II. *Consideraciones en torno al concepto y naturaleza de la Constitución.* III. *Algunas cuestiones en torno al poder constituyente.* IV. *La reforma constitucional.* V. *El reformismo constitucional.* VI. *México: ¿“reforma del Estado” o reforma a los elementos del Estado?* VII. *Valoración final. México: ¿reforma constitucional o nueva Constitución?, las propuestas concretas.*

### I. PRECISIONES METODOLÓGICAS

En razón de la propia sistemática del desarrollo, deseo hacer, en principio, algunas precisiones de índole metodológica:

- a) Para poder entrar en el análisis de lo que ha implicado, en el contexto del derecho constitucional patrio, la reforma constitucional, es menester establecer la naturaleza y función de la Constitución.
- b) Determinar la función del poder constituyente originario y permanente, con el fin de dar los elementos indispensables para el análisis de la cuestión a nivel nacional, sobre el tema que en esta sede trataremos.
- c) El procedimiento de reforma constitucional, y los problemas que plantea la aplicación por analogía del respectivo procedimiento de formación de las leyes, contemplado en los artículos 71 y 72 constitucionales.
- d) Algunas cuestiones en torno a la reforma del Estado como manifestación de los movimientos concretados por los actores políticos actuales.
- e) Finalmente, la situación que impera en el debate nacional respecto al reformismo constitucional, y la necesidad, en última instancia, de la expedición de una nueva Constitución o, en su caso, de una reforma integral de la Constitución, y la propuesta concreta y personal de quien este ensayo suscribe.

## II. CONSIDERACIONES EN TORNO AL CONCEPTO Y NATURALEZA DE LA CONSTITUCIÓN

El concepto de Constitución ha pasado por varias etapas de evolución hasta adquirir su connotación actual, así, para Aristóteles, a través de su conocido término de *politeia*, abarcaba la totalidad de la estructura social de la comunidad y no sólo la legal, esto es, como el conjunto de convicciones comúnmente compartidas y ciertas formas de conducta reconocidas; es Cicerón el primero que utiliza la palabra en su sentido actual, siendo utilizado también por los estoicos; durante la primera Edad Media se da el contenido de Constitución a las leyes imperiales, sentido que es adoptado por la Iglesia, manteniéndose el concepto durante toda la segunda Edad Media.<sup>1</sup>

No es para nadie desconocido que, en puridad, el sentido actual del término desaparece en el siglo XIII, denotando la totalidad de las normas fundamentales de la comunidad, incluyendo las no escritas.

El concepto que en esta sede tratamos, producto de la ideología liberal, ha sido objeto de diversas polémicas, así como de la reflexión de teóricos como Lasalle, Laband, Heller, Schmitt, Sismondi, Lorenz von Stein, Smend, Loewenstein, Scheuner, Krüger, Hermens, Emke, entre otros, quienes han acuñado sus propias clasificaciones de Constitución,<sup>2</sup> debiéndoseles, en última instancia, su concreción actual; pero cualesquiera que sea el contenido conceptual que tales autores le han dado, es menester realizar algunas precisiones en torno al origen, *telos* y manifestaciones:

- a) Subyace a su contenido, en tanto su origen mismo, el conjunto de convicciones y conductas que inconsciente o conscientemente tienen y manifiestan los individuos y que conforman los principios sobre los cuales se finca la relación entre detentadores y destinatarios del poder.
- b) El *telos* ontológico de toda Constitución se ciñe a la creación de instituciones para limitar y controlar el poder político.
- c) El concepto de Constitución puede ser visto desde tres perspectivas que a nuestro parecer se interrelacionan y complementan, a saber:

1 Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, trad. de Alfredo Anabitarte, 2a. ed., Barcelona, Ariel, 1976, p. 150.

2 Recuérdese, por ejemplificar, la clasificación que Carl Schmitt realiza del concepto de Constitución en absoluto, relativo, positivo e ideal, Where con su clasificación de constituciones rígidas y flexibles, o, en su caso, aquella que apunta Manuel García Pelayo en racional normativo, histórico tradicional y concepto sociológico.

- 1) Racional normativo, comprendiéndose bajo tal concepto a la Constitución como un sistema de normas establecido una sola vez, y en el que de una manera total, exhaustiva y sistemática se determina el esquema de organización en el cual se encierra la vida total del Estado y en el que se subsumen todos los casos particulares posibles. Bajo esta concepción, sólo es Constitución aquella que contiene la garantía de los derechos individuales y la división de poderes que sirve a la eficacia de aquéllos.

A este concepto de Constitución le es inherente la diferencia entre poder constituyente y poder constituido, correspondiéndole al primero decidir sobre la Constitución como totalidad o sobre sus reformas parciales, mientras que al segundo se le confieren los medios ordinarios de la legalidad.

- 2) Concepto histórico tradicional, bajo el cual se comprende que la Constitución de un pueblo no es un sistema producto de la razón, sino una estructura, resultado de una lenta transformación histórica en la que intervienen motivos irracionales y fortuitos que no pueden ser reducidos a un esquema.
- 3) Concepto ideológico, para el cual la Constitución es una forma de *ser* y no de *deber ser*; no es resultado del pasado sino inmanencia de las situaciones y estructuras sociales del presente; no se sustenta en una forma trascendente sino que la sociedad tiene su propia legalidad rebelde a la pura normatividad y gira en torno al concepto de vigencia.

d) La Constitución se manifiesta en un contenido mínimo, a saber:

- 1) La forma de creación, organización y atribución de las respectivas competencias de los órganos constitucionales o de los diferentes detentadores del poder, con el fin de evitar su concentración en unas únicas manos.
- 2) Consecuencia de lo anterior es la existencia de mecanismos que permitan la colaboración entre los diversos órganos de poder u operadores jurídicos, *checks and balances*, al efecto de que exista una sana relación entre ellos.
- 3) El establecimiento de la forma de Estado y sistema de gobierno.
- 4) El reconocimiento de un catálogo de derechos y libertades humanos fundamentales, y los respectivos mecanismos procesales de tutela.

- 5) Los mecanismos que permitan la adaptación pacífica del orden jurídico fundamental a las cambiantes condiciones, tanto de la sociedad y de los actores que permean en el quehacer político, esto es, los mecanismos de reforma constitucional, que evitan el “recurso a la ilegalidad, a la fuerza o a la revolución”.

Las precisiones anteriores permiten denotar que el contenido actual de la Constitución ha rebasado su naturaleza liberal primigenia, como documento fundante de un orden y de una unidad, cuyos enunciados jurídicos se traducían en normas inmutables, cuyo contenido podía ser entendido como un catálogo de aspiraciones políticas ajeno a los problemas fundamentales del hombre de la calle y de las necesidades de las clases trabajadoras, que derivó, en su momento, a la abismal separación entre norma y realidad, para venirse a convertir en el documento dinámico y actual regulador de los fenómenos sociales a través de “una idea del derecho coherente a realizar por los órganos de poder constitucionalmente legitimados”,<sup>3</sup> atento a los cambios propiciados por el pluralismo social y político, por la emergencia de los nuevos órdenes jurídicos supranacionales, factores que cohesionados nos permiten concretar un tipo de legitimidad constitucional en tanto baremo de vinculación entre norma y realidad, entre norma-historia y realidad sociológica.

### III. ALGUNAS CUESTIONES EN TORNO AL PODER CONSTITUYENTE

Si bien la Constitución es el orden fundante de la unidad y orden del Estado, en donde se interrelacionan múltiples factores sociales y políticos que son la vida misma del tejido social, la pregunta básica que al hilo discursivo podemos plantearnos es ¿cuál es el origen y cómo nace la primera Constitución?

La cadena lógica de vigencia de una nueva Constitución, parte del documento fundamental que inmediatamente antes estuvo en vigor, y así retrospectivamente hasta llegar a la Constitución fundante que encuentra su fuente de creación y legitimidad en la soberanía del pueblo, única y originaria de la cual emana todo poder, y de un poder en particular: del poder constituyente. Hablamos de la soberanía concebida tanto en el pensamiento de Jean Bodin como en el de Juan Jacobo Rousseau, ejerciéndose en consecuencia, bien de manera directa o ya a través de mecanismos de representación, típicos de los sistemas político-constitucionales actuales.

3 Gomes Canotilho, José Joaquim, *Direito Constitucional*, 2a. ed., Coimbra, Almedina, 1980, p. 16.

La otra forma en que tiene origen una Constitución es a través de la revolución, esto es, del rompimiento violento de los fundamentos constitucionales de un Estado a través de las armas y de la fuerza; quedan excluidos del concepto las rebeliones, los motines y los cuartelazos.<sup>4</sup> Sobre el particular se ha debatido en torno a si el artículo 136 de nuestra Constitución da fundamento a este tipo de cuestiones, hago el planteamiento, no obstante no estar de acuerdo con esta postura, sobre todo porque el artículo 136 determina a la letra:

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

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

Con el fin de aclarar lo anterior, cabe hacer el siguiente planteamiento: ¿quién detenta el poder soberano del pueblo?<sup>5</sup>

Traigo en este momento a colación las palabras de Juan Jacobo Rousseau, a saber: “es contrario a la naturaleza del cuerpo político imponerse leyes que no puede revocar; pero que no es ni contra la naturaleza ni contra la razón que no puede revocar esas leyes sino con la misma solemnidad con que la estableció”.<sup>6</sup>

Dicho lo anterior, resulta más fácil abordar el tema.

El poder constituyente del pueblo, como uno de los atributos de la soberanía, se torna en la base misma del constitucionalismo, en general, y del mexicano, en particular. Podríamos traducir el concepto de soberanía como la primera y fundamental decisión de nuestro ser constitucional, concepto que

4 Véase por todos, Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, Porrúa, 1994.

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

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

puede ser resumido en su devenir, como la lucha del hombre y de los pueblos para constituirse en dueños de su propio destino.

Básicamente, en el marco del Estado de derecho<sup>7</sup> la cuestión que se debate es la titularidad de ese poder soberano; es decir, dentro del sistema representativo se cuestiona quién detenta el poder de representación, la respuesta más socorrida es de que en un sistema de tal naturaleza, las voluntades se confunden; así, la voluntad del pueblo reside en su representación.

Es sabido que el pueblo deposita o transfiere parte de su soberanía a sus representantes con el fin de organizarse y de que se constituya todo un sistema orgánico; de esta forma, el momento de creación prístino de todo el sistema constitucional recae en el llamado poder constituyente, que deviene en un congreso constituyente originario, integrado, como ya se ha apuntado, por representantes del propio pueblo; de este congreso constituyente originario se deriva, a su vez, una asamblea proyectista, integrada por miembros escogidos del propio Congreso, encargado de elaborar un proyecto de Constitución que, debatido, dará origen a la nueva carta fundamental.

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

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

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

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

Disculpando lo extenso de la cita, no quiero terminar el presente acápite sin recordar la palabras del Karl Loewenstein<sup>8</sup> en torno a las Constituciones escritas, a saber:

7 Al decir de Elías Díaz, el Estado de derecho presenta como características básicas e indispensables: a) Imperio de la ley: ley como expresión de la voluntad general; b) División de poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; c) Legalidad de la administración: actuación según la ley, y suficiente control judicial; d) Derechos y libertades fundamentales: garantía jurídico-formal y efectiva realización material. *Cfr.* Díaz, Elías, *Estado de derecho y sociedad democrática*, 8a. ed., Madrid, Taurus, 1986.

8 Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, trad. de Alfredo Anabitarte, 2a. ed., Barcelona, Ariel, 1976, p. 161.

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

#### IV. LA REFORMA CONSTITUCIONAL

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

El poder constituyente permanente se encuentra en un grado jerárquico intermedio entre el constituyente originario y los poderes constituidos. Es el poder constituyente originario el que se enfrenta al acto creador de órganos y competencias, y son los poderes constituidos a los que les corresponde concretar no sólo los actos de gobierno sino, además, aquella parte de la voluntad popular que legitima al propio Estado en su devenir histórico.

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

En el devenir de la historia patria, el procedimiento y el órgano operativizador han estado previstos en diferentes artículos de las también diferentes

Constituciones; la vigente Constitución, como ustedes saben, los consagra en el artículo 135, que a la letra determina:

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

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

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

Siguiendo el hilo discursivo, tendrán la facultad de iniciar una reforma constitucional, haciendo la traspolación comentada, conforme al artículo 71 constitucional: “Artículo 71. El derecho de iniciar leyes y decretos: I. El Presidente de la República; II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, y III. A las legislaturas de los Estados”.

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

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

Por otro lado, en el procedimiento de reforma se sigue la prescripción del 72, inciso h), que a la letra determina: “H. La formación de las leyes y decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o

impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados”.

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

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

Finalmente, por lo que se refiere a la promulgación, se sigue lo establecido por el artículo 89, I, siendo el titular del Ejecutivo federal a quien corresponde tal facultad de promulgación.

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

## V. EL REFORMISMO CONSTITUCIONAL

No resulta ocioso expresar que en su labor constante, el órgano revisor de la Constitución, vía el ya aludido “procedimiento dificultado”, ha llegado a un número excesivo de reformas del texto fundamental, que quizá en este momento lleguen a ser 700, aproximadamente.

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

¿Sigue siendo útil aprender y enseñar la clasificación que Bryce<sup>9</sup> heredó a la doctrina constitucional, respecto de las diferencias que guardan las Constituciones rígidas y flexibles, clasificación que ha servido tristemente para adjetivar a la nuestra como rígida?

<sup>9</sup> Recordemos que a través de metáforas, Bryce caracteriza a las Constituciones que él denomina “antiguas” (las que tienen su origen en los países de *Common Law*) y las “modernas” (las que tienen su origen en el siglo XVIII).

La Constitución válida es aquella que no sólo guarda el contenido determinado para aquellas que Karl Loewenstein considera como normativas, sino que, además debe necesariamente estar acorde con la realidad, y en este aspecto coincidimos con el constitucionalista Gomes Canotilho, al decir que una Constitución no sólo debe de haber satisfecho el aspecto de la legalidad, en conformidad con los procesos constitucionalmente establecidos, sino además: “el de la legitimidad constitucional como validación social en correspondencia con los criterios de justicia, con los valores, ideas sociales e imperativos enraizados en el mundo social”.<sup>10</sup>

El tema de la reforma constitucional es uno de los clásicos de la teoría constitucional que se ha caracterizado como uno de los eventos ineludibles, mal de las Constituciones escritas, ciertamente; la reforma es inevitable, ninguna Constitución ha quedado exenta e intocada, esto es así en razón de que ninguna Constitución, salvo aquella que pudiese ser calificada de ideal y que hasta ahora ni ha existido ni existe, es lo suficientemente elástica y multidimensional para poder comprender en un momento histórico determinado los eventos que a futuro se habrán de desarrollar:

Cada Constitución integra, por decirlo así, tan sólo el *status quo* existente en el momento de su nacimiento, y no puede prever el futuro; en el mejor de los casos, cuando esté inteligentemente redactada, puede intentar tener en cuenta desde el principio, necesidades futuras por medio de apartados y válvulas cuidadosamente colocados, aunque una fórmula demasiado elástica podría perjudicar la seguridad jurídica [...] La Constitución es un organismo vivo, siempre en movimiento como la vida misma, y está sometido a la dinámica de la realidad que jamás puede ser captada a través de fórmulas fijas. Una Constitución no es jamás idéntica consigo misma, y está sometida constantemente al *panta rhei* heraclitiano de todo lo viviente.<sup>11</sup>

Podríamos decir, complementariamente y tal como lo hemos apuntado líneas arriba, que la Constitución es el documento político por excelencia, político en el sentido aristotélico de vivencias históricas, de realidad sentida y palpitante; la norma constitucional no puede ser unidimensionalizada, pues sería rebasada por la vida sociológica subyacente y, en consecuencia, perdería su fuerza normativa.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Gomes Canotilho, José Joaquim, *Direito Constitucional*, Coimbra, Almedina, 1980, pp. 185-186. La traducción del texto es nuestra.

<sup>11</sup> Loewenstein, Karl, *op. cit.*, p. 164.

<sup>12</sup> Hernández, María del Pilar, “Fuerza normativa de la Constitución”, *Problemas actuales del derecho constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, III, 1992, pp. 187-192.

Pero el hecho de que *ab origine* la Constitución sea cambiante y *per se* adecuado a la realidad, no se constituye en pretexto para el reformismo constitucional.

Vale aquí aclarar dos conceptos: reforma constitucional y mutación constitucional.

La mejor doctrina constitucional entiende por reforma constitucional, desde el punto de vista formal, la técnica por medio de la cual se modifica el texto, tal como existe en el momento de realizar el cambio de la Constitución; y en sentido material, el resultado del procedimiento de enmienda constitucional, esto es, el objeto al que dicho procedimiento se refiere o se ha referido; y por mutación constitucional, la transformación en la realidad de la configuración del poder político, de la estructura social o del equilibrio de intereses, sin que se dé una actualización de dicha transformación en el documento constitucional; esto es, el texto de la Constitución queda intacto.

Volvemos a la situación nacional, el constituyente permanente formalmente realiza reforma constitucional, pero materialmente podemos decir que lo que concreta es reformismo, debido a que no actualiza racionalmente el texto constitucional, sino que lo convierte en un programa político sexenal, al menos hasta la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996; esto es tan cierto, que cada presidente de la República ha dejado su impronta en el texto constitucional, pero más allá de esto, las modas sexenales se adoptan en aras de la inserción, en nuestra Constitución, de instituciones por demás ajenas a la realidad nacional, que sin el menor estudio de comparación jurídica se encuentran fatalmente destinadas a su muerte normativa.

La gran irracionalidad ha llegado incluso a convertir en una arena de combate y de vaivén político, no sólo las normas constitucional sino la legislación infraconstitucional: se legitima así no el poder del Estado o de la Constitución, sino el poder personal sexenal.

Más aún, el órgano constitucional encargado de concretar y de actualizar la norma por medio de la interpretación judicial, no ha hecho absolutamente nada para hacer valer ese papel que desde 1988 le ha sido asignado: el de tribunal constitucional, nos referimos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que no ha crecido con la nueva facultad que tiene de conocer, como intérprete originario de la Constitución, las acciones de constitucionalidad.

En esencia, la Constitución de 1917 no es la misma; no, si es bien analizada, baste con citar la adopción de los nuevos órganos de defensa de los derechos humanos, el de administración y fiscalización de los poderes judiciales, federal y local, ¿cuál es su real utilidad, a qué necesidades sociales o políticas responden? La irracionalidad absoluta.

Quizá, el escenario sea más halagüeño con la nueva LVII Legislatura. En una conferencia comenté: “el siete es cabalístico: la Constitución de 1917, las elecciones con nuevo rostro en 1997, y una LVII legislatura”, quizá ahora sí haya un verdadero proceso de revisión y reforma constitucional.

Quizá se nos pudiera cuestionar acerca de cuál puede ser el término prudente para realizar una reforma constitucional, para nosotros las normas constitucionales deben ser lineamientos fundamentales, normas lo suficientemente amplias para que, mediante la interpretación constitucional, sean adecuables a las nuevas situaciones políticas, económicas y sociales; más aún, y tal como lo asienta Karl Loewenstein: “Las reformas constitucionales son absolutamente imprescindibles como adaptaciones a la dinámica constitucional a las condiciones sociales en constante cambio; pero cada una de ellas es una intervención, una operación, en un organismo viviente, y debe ser solamente efectuada con gran cuidado y gran reserva”.<sup>13</sup>

## VI. MÉXICO: ¿“REFORMA DEL ESTADO” O REFORMA A LOS ELEMENTOS DEL ESTADO?

A partir de 1996 se inserta en el vocabulario político un nuevo término: la reforma del Estado.

En sí mismo, el concepto no es unívoco y resulta difícil de comprender por su conducto los aspectos particulares que en el Estado han sido reformados.<sup>14</sup> No

<sup>13</sup> Loewenstein, Karl, *op. cit.* p. 199.

<sup>14</sup> Resulta interesante la connotación que el maestro Horacio Labastida hace diferenciando “reforma política” de “reforma del Estado”, determinando que: “Por reforma política entendemos la reforma electoral, incluido lo relativo a los partidos políticos y sus derechos, y por reforma del Estado connotamos del mismo modo las altas funciones soberanas que el área del aparato gubernamental, es decir, los órganos del Estado encargados de la ejecución de sus funciones”. Véase Labastida, Horacio, “De aquí y de allá”, *La Jornada*, México, Demos, 2 de septiembre de 1996, p. 7. Por su parte, Francisco Paoli Bolio ha asentado, entre otras acepciones y caracterización de la reforma del Estado, las siguientes: “la modificación de un tipo de Estado, por ejemplo, del Estado capitalista al Estado socialista [...] cambios en la forma de Estado, modificación de las relaciones entre sus elementos constitutivos, ampliación o reducción de atribuciones de cada uno de ellos; límites, contrapesos y balanzas; cauces y maneras de relación con los distintos grupos de la sociedad. Entre estas relaciones, pueden mencionarse como muy significativas la regulación de actividades económicas, sociales y culturales, por ejemplo: relación entre el poder central y los poderes locales; establecimiento y desarrollo de servicios públicos; reorganización del sistema fiscal; aplicación de los subsidios y de programas asistenciales; cambios en la regulación de los sistemas financieros, bancarios y crediticios; controles sobre el territorio; definición de los bienes públicos, sociales y de comercio; manejo de las relaciones económicas y políticas en el exterior (ya que se parte hasta ahora de los Estados nacionales); definición y protección de los derechos humanos; orden constitucional en un país o en alguna de sus regiones [...]. Se suma a lo anterior, el replanteamiento ético y axiológico: pluralidad en sus diversas expresiones (racial, religiosa, de género, etcétera), la tolerancia para lo diverso, la búsqueda de nuevas formas de cooperación e integración de los conjuntos humanos, relativización de las ideologías y el rechazo al fundamentalismo. *Cfr.* Paoli Bolio, Francisco, “Enfoques sobre la Reforma del Estado”, *La reforma pactada*, México, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, Centro de Estudios sobre la Reforma del Estado, 1995, pp. 42-43.

obstante, parece inequívoco el que con tal noción se quiera denotar una serie de transformaciones (transiciones, cambios, etcétera) constitucionales, legales, políticas, sociales, económicas y culturales, bien a las funciones que desarrollan los órganos constitucionales del Estado, o ya, en ocasiones, a la dinámica misma del sistema político y de participación de los diversos actores, dándose prioridad a los de carácter económico.<sup>15</sup>

Así, se puede decir que son tres los elementos básicos mediante los cuales se puede apreciar el esquema ideológico y de *indirizzo* político, en la reforma tanto a las funciones del Estado<sup>16</sup> como a la autoridad del mismo:

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

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

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

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

16 *Cfr.* sobre la esencia y caracterización de la reforma del Estado: Oliver Costilla, Lucio, “La reforma del Estado en América Latina”, *Estudios Latinoamericanos*, México, Facultad de Ciencias Políticas, División de Estudios de Posgrado, Coordinación de Estudios Latinoamericanos, núm. 2, 1994.

Vale señalar que en la estrechez de los sistemas políticos y los valores de la nacionalidad, particularmente latinoamericanos, y el nuevo esquema de reforma, emerge un viejo problema con nuevas dimensiones, el relativo a las exigencias de la autonomía étnica y regional ignorado históricamente por el esquema formal del Estado nación. La resistencia de los grupos étnicos a las nuevas políticas, se traduce en la lucha por mantener su propia identidad local, con la aspiración de transformar las políticas autoritarias y centralistas en políticas democráticas. Pero las reivindicaciones nacionalistas que se dan en el contexto del nuevo rostro del Estado, van más allá, inciden en la vida misma de las localidades territoriales, de los municipios, tan preciados en el discurso político y la panacea de la argumentación jurídica, pero tan vituperados y degradados en la realidad.<sup>17</sup>

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

- b) En lo económico, las acciones de la reforma han tendido, de manera general, a una modificación de las relaciones de propiedad y a la organización de las actividades económicas, con una orientación cada vez más marcada a suprimir el papel rector del Estado en la vida económica, para abrir paso a la influencia e iniciativa del gran capital financiero de carácter privado, tanto nacional como extranjero, que se compromete en reactivar la economía en aras del interés público y social. El Estado cede así la administración de áreas consideradas en su momento como estratégicas o de interés social, característica típica del Estado *manager* hiperburocrático (caso mexicano), a guisa de ejemplo telefonía, caminos, electricidad, hospitales, seguridad social, escuelas, vivienda, entre otros. Estas medidas se han visto acompañadas, en algunos casos, con pago de

17 Resulta por demás lacerante recordar las laudatorias lanzadas en 1983, a propósito de la reforma constitucional al artículo 115, en contraste con la depauperización de la vida municipal. Aquella reforma sirvió, en su momento, como objeto de estudio del trabajo recepcional de licenciatura intitulado: *El Municipio. ¿Un nuevo Municipio mexicano?* Se puede imaginar el lector que en forma alguna las interrogantes son casuales, desde entonces ya se avisoraba la retórica que rodeaba a la labor del constituyente permanente.

deuda externa, control de la inflación y la patética baja de salarios de la clase trabajadora. El resultado de tal toma de medidas es la generación de un esquema económico dual en donde contrastan, por un lado, la nueva economía de las finanzas, las industrias y los servicios de vanguardia transnacionalizada y, por la otra, la denominada economía informal de una especie ya casi extinta, al menos en nuestro país, de comerciantes pequeños y de servicios menores, útiles pero ni suficientes ni bien remunerados.

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

Corolario de la mixtura de los factores antes indicados, es lo que se ha dado en llamar crisis de ingobernabilidad, y que nosotros hemos conceptualizado, *in genere*, como el fenómeno que se produce al interior del Estado, en virtud de la sobrecarga de expectativas a que se ve sometido, tanto por el aumento desproporcionado de las pretensiones de cogestión y de participación democrática, como por una politización exagerada de temas y de conflictos en que se manifiesta la codicia incontenida e irreflexiva de los ciudadanos; la polarización en la competencia, dentro de y entre los sistemas de partidos, y la propia incapacidad respuesta del poder del Estado para intervenir y dirigir eficazmente las expectativas y exigencias, situaciones que se evidencian en las fallas estructurales del propio sistema político, económico y social.<sup>18</sup>

Por lo que hace a nuestro país, es de apreciar que si bien el discurso se ha desarrollado en torno a dos conceptos: “transición a la democracia” y la tan en boga “reforma del Estado”, en estricto sentido la discusión entre los partidos se ha encaminado a una “reforma política”.

<sup>18</sup> Véase Offe, Claus, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema, 1988, pp. 27-53.

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

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

Creo que a nadie escapa la apreciación de que vivimos bajo la égida de una Constitución casi octogenaria, que requiere de una reforma sustancial, o en su caso y previos los mecanismos jurídicos conducentes (esquema de reforma-ruptura), de una nueva Constitución<sup>19</sup> que aprecie en prospectiva el entramado y situación actual del tejido social, que comprenda los nuevos actores que entran en juego, cuestionando la realidad de un sistema político ya erosionado, así como las excesivas facultades no sólo constitucionales sino también extraconstitucionales, que han hecho que se caracterice a nuestro sistema de gobierno como presidencialista.

Si es bien entendido este paso primero de reforma política, a la que ha convocado el actual titular del Ejecutivo Federal, y se abre el diálogo y concertación entre actores viejos y nuevos, entonces sí podremos entrar a un verdadero replanteamiento de Estado, que guardan los órganos constitucionales, y, más aún, a una verdadera reforma a los elementos del Estado, ir hacia la democratización y a la plena consolidación de la democracia, y no sólo a un grado —quizá no con los resultados deseados— de gobernabilidad.

## VII. VALORACIÓN FINAL. MÉXICO: ¿REFORMA CONSTITUCIONAL O NUEVA CONSTITUCIÓN?, LAS PROPUESTAS CONCRETAS

Antes de pasar a las propuestas puntuales, cabe hacer mención de un hecho contundente, hoy no estaríamos congregados, dilucidando en torno a las cuestiones de reforma constitucional u obsolescencia de la actual, y, consecuentemente, necesidad de una nueva, ante el desgaste lacerante del poder político dentro de este régimen presidencialista, si no fuera por la conciencia que se

<sup>19</sup> Hernández, Ma. del Pilar, *Reforma constitucional y poder constituyente*, conferencia dictada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el 8 de noviembre de 1994, inédita.

ha ido generando en el sustrato sociopolítico mexicano a raíz de los hechos acaecidos en enero de 1994, así como la negociación de los actores políticos para la consolidación de una verdadera reforma de los elementos del Estado y, como ya se apuntó, de la autoridad del Estado.

Creo que para dar una respuesta coherente es menester determinar:

- a) Quién o quiénes son los legitimados para expedir una nueva Constitución.
- b) A través de qué mecanismos.

Por lo que hace a la cuestión de la reforma, es necesario aludir que para quien esto escribe, no vale la cuestión de la llamada reforma constitucional integral, particularmente porque se incurriría, en una actividad de esta naturaleza, en omisiones y errores de sistemática constitucional, ya por demás evidente en nuestra Constitución.

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

Por lo que atañe a la necesidad de una nueva Constitución, desde mi punto de vista, la cuestión se resuelve:

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

¿Quién estaría facultado para realizar la convocatoria?

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

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

Estoy segura de que este siglo, al igual que sucedió con su antecesor, se ha visto plasmado de acontecimientos que rompen con todos los paradigmas, que han roto con estructuras, que lo han convulsionado en sus cimientos; de tal esquema no escapa nuestro país, pero aquí y ahora, más que nunca, lo que

se requiere es el respeto a la dignidad de los que conformamos y damos vida a esta sociedad mexicana, la revolución como la resistencia civil sólo conducen al irracional poder.

Ahora sólo nos resta hacer dos reflexiones:

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

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

*Segunda.* Sólo bajo el análisis sociojurídico e interdisciplinario de los fenómenos identificados, puede darse una explicación a la crisis política que se da, no sólo en el seno de los colectivos tradicionales y la puesta en emergencia de lo que Claus Offe llama nuevos movimientos sociales, sino en instituciones que dan coherencia al actuar social, entiéndase partidos políticos, gobernabilidad, legitimidad, legalidad, llegándose, incluso a determinar los parámetros de unidad y orden político que debe subyacer al interior de un Estado. En la medida en que es puesto en marcha tal análisis, podrá entenderse, también, la crisis por la que pasa la fuerza y validez de la Constitución, tanto en su vertiente interna, en donde juegan factores domésticos y particulares de cada sistema, así como en su vertiente externa, esto es de orden jurídico supranacional, en donde, qué duda cabe, se da un replanteamiento integral de la relativización de la función de la Constitución, específicamente, de la función de coherente unidad operativizada a través de los órganos constitucionalmente legitimados.

Por último, lo asentado hasta aquí requiere de la consideración de factores adicionales, que le den una dimensión más exacta las preocupaciones que subyacen en la publicística, por dar un nuevo cauce a la realidad del país, con esto quiero decir que tanto la propuesta de reforma constitucional como de nueva Constitución, dentro del marco de la reforma del Estado, marcan como imperativo el gran trastocamiento de una tradición parroquial de añejo apego a la Constitución de 1917, circunstancia que marca como imperativa una cuidadosa labor de los jóvenes y viejos constitucionalistas en el primer momento del cambio, y de los juristas en general, en lo que atañe a la aplicación de las nuevas normas constitucionales a nivel legal, y digo cuidadosa labor, en tanto que puede producirse a nivel de norma ordinaria la pérdida de los objetivos plasmados, bien en la nueva Constitución, ya en las nuevas normas constitucionales, producto de la negociación dentro de la mesa central de la llamada reforma del Estado; más aún, debemos estar atentos a las voces de la realidad, de la impredecibilidad del sustrato social, de los límites históricos y jurídicos de nuestro propio sistema; de no ser así, corremos el riesgo inminente de contar con una “bella pieza de ingeniería constitucional” pero ajena a la realidad nacional y carente de todo sentimiento constitucional.<sup>20</sup>

20 El concepto de sentimiento constitucional, en alemán *verfassungsgefühl*, denota la conciencia de la comunidad que, trascendiendo a todos los antagonismos y tensiones existentes político-partidistas, económico-sociales, religiosos o de otro tipo, integra a detentadores y destinatarios del poder en el marco de un orden comunitario obligatorio, justamente la Constitución, sometiendo el proceso político a los intereses de la comunidad.