

MIGUEL CARBONEL

# La Constitución pendiente

Agenda mínima de reformas  
constitucionales

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



**LA CONSTITUCIÓN PENDIENTE**  
Agenda mínima de reformas constitucionales

## INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Serie ESTUDIOS JURÍDICOS, Núm. 34

---

Coordinador editorial: Raúl Márquez Romero

Cuidado de la edición: Celia Carreón Trujillo y Talia López Cárdenas

Formación en computadora: Celia Carreón Trujillo y José Antonio Bautista Sánchez

MIGUEL CARBONELL

# LA CONSTITUCIÓN PENDIENTE

Agenda mínima  
de reformas constitucionales



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
MÉXICO, 2004

Primera edición: 2002  
Segunda edición: 2004

DR ©2004. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Círculo Maestro Mario de la Cueva s/n.  
Ciudad de la Investigación en Humanidades  
Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

Impreso y hecho en México

ISBN 970-32-1096-1

*A mis padres, José y María Dolores,  
por su permanente apoyo*

## CONTENIDO

Nota introductoria.....	XIII
Prólogo a la segunda edición .....	XXI

### CAPÍTULO PRIMERO

La Constitución y su reforma: algunas nociones básicas ..	1
I. Constitución y ordenamiento jurídico .....	1
II. Rigidez constitucional .....	8
III. La reforma de la Constitución: temas y problemas ..	14
IV. Constitución y globalización .....	21
V. El papel de la ciencia del derecho constitucional ..	24

### CAPÍTULO SEGUNDO

Los derechos fundamentales en la Constitución mexicana: una propuesta de reforma .....	27
I. Consideraciones previas .....	27
II. Clasificación de los derechos fundamentales .....	30
III. Principios generales y derechos y libertades perso- nales: ideas para el debate .....	31
IV. Cuestiones generales.....	65
V. Una reflexión final.....	67

**CAPÍTULO TERCERO**

Reforma del Estado y cambio constitucional en México .....	71
I. Introducción: la reforma del Estado y su contexto .....	71
II. Primera sección. Reformas para la nueva gobernan- bilidad .....	80
1. Reglas electorales e integración institucional .....	80
2. Reelección legislativa .....	83
3. Extensión del periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión .....	88
4. Instrumentos de control parlamentario .....	90
5. Mecanismos para el caso de no aprobación del presupuesto por la Cámara de Diputados .....	95
6. Ratificación del gabinete por el Poder Legis- lativo .....	102
7. Previsión para el caso de falta del presidente de la República .....	104
III. Segunda sección. La construcción de un Estado de derecho y las reformas pendientes en materia juris- diccional .....	107
1. Introducción .....	107
2. Eliminación del principio de relatividad de las sentencias de amparo .....	117
3. Creación de un tribunal constitucional distinto de la Suprema Corte .....	125
4. Cuestiones varias .....	135
IV. Tercera sección. Otras reformas necesarias al texto constitucional .....	139
1. El Distrito Federal y el procedimiento de refor- ma a la Constitución .....	139

2. Las relaciones entre el derecho federal y el derecho local .....	141
3. Federalizar las elecciones .....	143
4. Ampliación de la competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos .....	144
5. La reforma del ministerio público .....	145
<b>V. Cuarta sección. La construcción de un Estado constitucional y democrático de derecho y la renovación constitucional .....</b>	<b>154</b>
1. Vuelta al principio: las claves del Estado constitucional .....	154
2. ¿Sirve todavía la Constitución de 1917? .....	156
<b>Bibliografía .....</b>	<b>161</b>

## NOTA INTRODUCTORIA

El presente libro se compone, en su parte central, por dos breves ensayos que analizan algunas de las propuestas de reformas constitucionales que quizá resulten más necesarias — algunas incluso urgentes— en el actual panorama jurídico-político nacional. Se trata, como lo indica el título mismo del libro, de una “agenda mínima”; es decir, no se contienen todas las reformas constitucionales posibles o deseables, sino solamente aquellas que se han considerado más importantes para poder permitir el desarrollo de la incipiente democracia mexicana.

Con seguridad, conforme avance el proceso de consolidación democrática en el que se encuentra el país, se irán haciendo necesarias una mayor cantidad de adecuaciones y puestas al día en nuestro texto fundamental. Con el tiempo tendremos que llegar a plantearnos, con toda seriedad y responsabilidad, la pertinencia de abandonar el texto de 1917 para darnos una nueva Constitución. Pero mientras ese momento llega parece que es oportuno ir pensando en las reformas más necesarias que se tienen que acometer en el corto plazo. De eso trata este libro.

Algunos capítulos, en versiones muy preliminares, han sido ya publicados con anterioridad por separado. Fueron escritos inicialmente para cumplir con algunos compromisos y solicitudes de carácter académico. El ensayo sobre los derechos fundamentales, que figura en este libro como capítulo segundo, fue redactado a petición del notable constitucionalista Arturo Zaldívar, inquieto y eficaz presidente de la Comisión de Derecho Constitucional y Amparo de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados; se publicó

en una primera versión en la obra colectiva *Propuestas de reformas constitucionales*.<sup>1</sup>

El ensayo sobre la reforma del Estado, que contiene las propuestas de reformas más obvias que deben hacerse a la llamada parte orgánica de la Constitución, fue redactado, en primer término, con motivo de la invitación de Patricia Galeana para dar una conferencia dentro del “Foro de estudio sobre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, organizado conjuntamente por el Archivo General de la Nación y la Comisión de Estudios Legislativos de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, y celebrado en el antiguo Palacio de Lecumberri, en noviembre de 1999. Fue publicado como documento de trabajo por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en una primera versión, en marzo de 2000.<sup>2</sup>

Para el volumen que tiene el lector en sus manos se han revisado y ampliado de manera importante ambos ensayos — hasta dejarlos prácticamente irreconocibles con respecto a sus primeras versiones— y se ha agregado un brevíssimo estudio inicial acerca del concepto, papel y función de la Constitución dentro de un Estado democrático. Se ha añadido también una bibliografía conjunta al final en la que el lector podrá encontrar enlistadas las obras que se citan en el cuerpo del texto así como otros materiales que han sido utilizados en la redacción de este trabajo.

Como podrá observarse en las páginas que siguen, este ensayo no tiene ninguna pretensión de originalidad. Por el contrario, busca instalarse en un debate que no es del todo nuevo y en el que se han dicho ya muchas cosas, tal vez demasiadas a la luz de los escasos resultados obtenidos. Su objetivo, en varios de los puntos

1 México, Barra Mexicana, Colegio de Abogados-Themis, 2000, t. I, pp. 29-39. Una versión corregida y aumentada se encuentra en *Isonomía*, México, núm. 14, abril de 2001.

2 Una versión distinta, titulada “Democracia, gobernabilidad y cambio constitucional”, se encuentra en Varios autores, *La gobernabilidad democrática en México*, México, INAP-SEGOB, 2000, pp. 97-128 y en *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, núm. 30, 2000, pp. 11-40.

que se exponen, no es más que el de aportar una síntesis de los argumentos que muchos otros estudiosos han vertido con anterioridad sobre las reformas constitucionales propuestas. Me parece que es verdad que, como apunta Guillermo O'Donnell, el mayor desafío ético e intelectual de nuestros días en América Latina es hacer una crítica democrática a las democracias que tenemos;<sup>3</sup> en ese contexto deben leerse los capítulos subsiguientes.

Quizá es cierto, como seguramente dirá algún experto en materia constitucional, que antes de proponer tantos cambios a la carta fundamental tendría que hacerse más bien un esfuerzo serio de interpretación del texto vigente, con miras a una aplicación mucho más rigurosa del mismo. Dicha interpretación no se ha hecho todavía —ni a nivel doctrinal ni a nivel jurisprudencial— a pesar de que es algo urgente y necesario no solamente para el presente, sino también para el futuro inmediato. No conocemos ni hemos interpretado correctamente el texto constitucional que tenemos y, sin embargo, queremos sustituirlo por otro, diría ese mismo observador.

Pero eso es una verdad parcial, ya que olvida el contexto histórico en el que ha surgido y se ha desarrollado el texto promulgado en 1917. La Constitución ha sido manejada, por lo menos a partir de 1929, como un apéndice legitimador del régimen priísta que empieza su andadura (no con las siglas actuales ni con la suerte que le deparó la jornada electoral del 2 de julio de 2000, desde luego) en ese año. El texto constitucional, o quizás solamente su representación simbólica,<sup>4</sup> ha servido para plasmar y justificar las aspiraciones del presidente de la República en turno; tradicionalmente se ha cambiado tantas veces como lo ha deseado la voluntad presidencial (con algunas excepciones notables, sin embargo).

3 *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós, 1997, p. 257.

4 Véase Cossío, José Ramón, *Dogmática constitucional y Estado autoritario*, México, Fontamara, 1998; *ibidem, Cambio social y cambio jurídico*, México, Miguel Ángel Porrúa-ITAM, 2001.

Hoy las cosas no han cambiado tan radicalmente como quieren interpretarlo algunos, pero sin duda que el esquema de dominación política actual no es idéntico al que existía en los tiempos del “gran partido de México”, el partido “de todos los mexicanos”, “el partido” a secas.<sup>5</sup>

La idea central que anima este trabajo es la que ha querido reflejarse en el título: hay una Constitución — en el sentido moderno que tiene el término dentro de los estados democráticos consolidados — que todavía no hemos podido construir y que, en esa medida, *se encuentra pendiente*. Pendiente de nuestras acciones y nuestro pensamiento, pendiente de ser alumbrada por la doctrina constitucional primero, y recogida por los programas y las propuestas de los principales actores políticos y sociales, después.

Solamente una mínima parte de esa *nueva Constitución* (o de esa “nueva constitucionalidad”, dirían otros) se explica en las páginas que siguen.

Obviamente, a nadie escapa que la tarea de realizar una propuesta completa de un nuevo texto constitucional es algo que sobrepasa las posibilidades de muchos de los que nos dedicamos actualmente al estudio del derecho constitucional mexicano (por lo menos sobrepasa ampliamente las posibilidades de quien esto escribe), pero es responsabilidad de todos aportar ideas para el debate. Un debate que debe generarse y llevarse a cabo, como se decía, en primer término en el campo académico, pues si no se alcanza un mínimo consenso teórico de los rumbos que podría tomar una nueva Constitución — o una nueva constitucionalidad o una reforma constitucional integral, como se prefiera —, lo más seguro es que los principales decisores políticos sigan naufragando en los errores y equívocos cometidos en los últimos años. No hay

<sup>5</sup> Sobre la importancia del PRI y su papel en el desarrollo del sistema político mexicano es mucho lo que se ha escrito; un panorama completo pero accesible puede verse en Rodríguez Araujo, Octavio, “El partido de régimen político”, en Varios autores, *Méjico en el siglo XX*, México, Archivo General de la Nación, 1999, pp. 123-152 y Carbonell, José, *El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional para México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

que olvidar la severa llamada de atención que hace poco realizaba Jürgen Habermas a propósito de los enormes retos que enfrenta el Estado constitucional; el autor alemán escribía que:

Ante el inmenso desafío que representan la necesidad de limitar ecológicamente el crecimiento económico y la creciente disparidad de la situación económica y social en el norte y en el sur; ante la tarea históricamente única de pasar en las sociedades articuladas en términos de socialismo de Estado a mecanismos de un sistema económico diferenciado de lo político; bajo la presión de las corrientes migratorias de las regiones del sur reducidas a la miseria, y ahora también las del este; en vista de los riesgos de guerras nuevamente de tipo étnico, nacional y religioso, de chantajes atómicos y de luchas internacionales por la distribución de bienes y recursos, ante este estremecedor trasfondo la política pierde hoy orientación, seguridad y autoconciencia, también en las sociedades de occidente articuladas en términos democráticos y de Estado de derecho... lo que reina es la pusilanimidad... Pero los estados de ánimo — y las melancólicas filosofías que los reflejan — no justifican el abandono derrotista de aquellos contenidos radicales del Estado democrático de derecho.<sup>6</sup>

¿Cuántas de las graves cuestiones señaladas por Habermas se aplican al contexto político mexicano?, ¿a qué tipo de presiones se encuentra sometido nuestro sistema político?, ¿tenemos claros cuáles son los contenidos “radicales” del Estado democrático de derecho a los que no podemos renunciar y tenemos que defender, en primer término, a través de un cambio de actitudes? Las cuestiones están abiertas, puestas sobre la mesa, esperando respuestas.

Por supuesto, la construcción teórica de contenidos constitucionales alternativos no es una cuestión sencilla, pues si bien es cierto que existe un marco de referencia más o menos preciso dentro del que se mueve el grueso del movimiento constitucional

<sup>6</sup> Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático en términos de teoría del discurso*, trad. de Manuel Jiménez, Madrid, Trotta, 1998, pp. 60 y 61.

contemporáneo, también es cierto que no pueden copiarse sin más las instituciones de otros países, de la misma forma que tampoco vale trasladar de forma automática los debates que en ellos se han producido con respecto a diseños institucionales más o menos conocidos. Podemos y debemos, eso sí, aprender de los errores de las naciones que lo han intentado con anterioridad, para tratar de no repetirlos. Tanto en América Latina como en Europa hay ejemplos muy concretos de lo que sí y de lo que no debe hacerse en materia de renovación constitucional (y también de la forma de debatir sobre dicha renovación).

Las versiones precedentes de los dos ensayos que ahora se publican juntos se han beneficiado de los comentarios y observaciones de varios colegas y amigos, a quienes en esta ocasión les vuelvo a reiterar mi agradecimiento. Lorea Canales y José Carbonell hicieron importantes observaciones sobre el tema de las cuotas electorales y partidistas que se propone en el capítulo sobre los derechos fundamentales. Para ese mismo ensayo fue muy importante la ayuda de Karla Pérez Portilla, particularmente en lo referido al derecho internacional de los derechos humanos allí citado.<sup>7</sup> La parte de la reforma del Estado se enriqueció gracias a las observaciones y comentarios de Diego Valadés, Edgar Corzo, Susana Pedroza, Marcia Muñoz, José de Jesús Gudiño Pelayo, Adrián Rentería, Gerardo Pisarello, Rodrigo Gutiérrez y José Carbonell. Un agradecimiento especial debe ir para Jorge Carpizo, con quien he podido compartir varios ejercicios de análisis de nuestra realidad constitucional que en mucho me han enriquecido y han servido para nutrir varias de las reflexiones que se encuentran en las páginas que siguen. Rodolfo Vázquez ha sido un soporte permanente en los tiempos recientes de mi carrera académica. Todos ellos han contribuido de una manera mucho mayor de lo que se imaginan a la configuración final del texto

<sup>7</sup> Para la consulta del derecho internacional de los derechos humanos, al que se hacen constantes referencias a lo largo de todo el texto, puede acudirse a Carbonell, Miguel *et al.* (comps.), *Derecho internacional de los derechos humanos. Textos básicos*, México, CNDH-Porrúa, 2002.

que se encuentra a continuación, que recoge todas o casi todas las sugerencias recibidas; los errores que han quedado son, desde luego, única responsabilidad mía.

La parte general que encabeza este pequeño volumen (capítulo primero) debe mucho a varias obras precedentes que han tenido por materia de análisis diversos componentes estructurales del moderno Estado constitucional.<sup>8</sup> A ellas vale la pena remitir para ampliar las consideraciones que se encuentran a continuación.

En cualquier caso, como se apuntaba, el material de las páginas siguientes busca simplemente añadir reflexiones adicionales a un proceso de discusión y análisis muy vivo y nutrido que se ha llevado a cabo en México en los últimos años. La mayoría de las propuestas son cuestiones abiertas con las que puede o no estarse de acuerdo. Se ofrecen al lector con el ánimo de realizar aportaciones al mencionado debate; quieren servir como incentivo para continuar — no para cerrar — la discusión.

Una señal de buena salud de una democracia es que dentro de su espacio se generen y recreen permanentemente circuitos deliberativos lo más amplios y participativos posibles, de forma que logren generar las bases para una racionalidad instrumental que pueda acompañar tanto la toma de decisiones políticas como la formación de una opinión pública libre y plural.<sup>9</sup> Discutir sobre la Constitución y sus contenidos es un excelente ejercicio de democracia, que debe promoverse sin descanso. Si a eso pueden contribuir las siguientes páginas, habrán cumplido de sobra su cometido.

La tarea de escribir supone un sacrificio en términos personales, pero sobre todo familiares. Por eso he querido dedicar este

8 Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, 4a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001; Carbonell, Miguel (comp.), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002 y Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo (comps.), *Estado constitucional y globalización*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

9 Véase Habermas, Jürgen, *Factualidad y validez, cit.*

ensayo a quienes siempre han estado cerca de mi, en las buenas y en las malas. ¿Cómo recompensar ahora todo el tiempo que he dejado de estar con mis padres? Una simple dedicatoria con seguridad resulta insuficiente. La que encabeza estas páginas no tiene otro objetivo que el de servir como agradecimiento por la felicidad compartida.

Miguel CARBONELL  
Ciudad Universitaria, México D. F.,  
marzo de 2002.

*La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 10 de enero de 2004 en los talleres de J. L. Servicios Gráficos, S. A. de C.V. En la edición se utilizó papel cultural 57 x 87 de 37 kilos. para las páginas interiores y cartulina couché de 162 kilos para los forros. Tiraje: 1,000 ejemplares.