



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

***“DEMOCRATIZACIÓN DEL PROCESO LEGISLATIVO DE LA
REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO. PROPUESTA DE
REDISEÑO DESDE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA”***

TRABAJO TERMINAL DE GRADO

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRO EN DERECHO PARLAMENTARIO**

PRESENTA:

LIC. JULIÁN TOMÁS GALINDO GONZÁLEZ

TUTOR ACADÉMICO:

DR. RODOLFO RAFAEL ELIZALDE CASTAÑEDA

TUTORES ADJUNTOS:

DRA. MARTHA ELBA IZQUIERDO MUCIÑO

DR. CARLOS EDUARDO MASSÉ NARVÁEZ

TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO

ABRIL 2018



Universidad Autónoma del Estado de México
Facultad de Derecho

Marzo 15, 2018
CEA/147/2018

**JULIAN TOMAS GALINDO GONZALEZ
P R E S E N T E**

Sirva el presente, para comunicarle que una vez realizado el análisis del expediente académico relacionado con el proceso para obtener el grado de Maestro en Derecho Parlamentario, con fundamento en lo establecido por el artículo 52 y demás relativos del Reglamento de los Estudios Avanzados de la Universidad Autónoma del Estado de México, publicado en la Gaceta Universitaria del mes de Mayo de 2008, me permito otorgar a Usted la autorización necesaria para que proceda a impresión del trabajo terminal de grado denominado: ***"Democratización del proceso legislativo de la reforma constitucional en México. Propuesta del rediseño desde la democracia participativa."*** y con oportunidad presente los diez ejemplares requeridos para estar en posibilidad de programar la fecha en que deberá llevarse a cabo su examen para obtener el grado en comento.

No habiendo otro asunto que tratar por el momento, le reitero la seguridad de mi consideración y estima.

Atentamente
Patria, Ciencia y Trabajo

"2018, Año del 190 Aniversario de la Universidad Autónoma del Estado de México"

Felipe C.B.

Dr. en Gob. Felipe Carlos Betancourt Higuera
Coordinador de Estudios Avanzados de la
Facultad de Derecho



FCBH/Kfa*

Cerro de Coatepec S/N,
Ciudad Universitaria, C.P. 50110,
Toluca, Edo. de México.
Tel: (722) 214 43 00 y 2 14 43 72
<http://derecho.uaemex.mx>



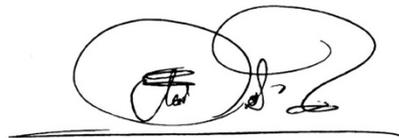
Ciudad Universitaria, Toluca, Estado de México a 16 de febrero de 2018

DR. EN GOB. FELIPE CARLOS BETANCOURT HIGAREDA
COORDINADOR DE ESTUDIOS AVANZADOS
FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO
DE MÉXICO
PRESENTE.

Enviando un cordial saludo, le comunico que una vez efectuada la revisión de la investigación intitulada "*Democratización del proceso legislativo de la reforma constitucional en México. Propuesta del rediseño desde la democracia participativa*", desarrollada por el licenciado Julián Tomás Galindo González con el propósito de obtener el grado de maestro en Derecho Parlamentario, ésta cumple con los requisitos metodológicos acorde con legislación universitaria, de ahí que, en mi calidad de Tutor Académico, otorgo mi VOTO APROBATORIO a efecto de que el sustentante continúe con los trámites para dicho fin.

Sin otro en particular, reitero mi respetuoso saludo.

ATENTAMENTE

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a horizontal line at the bottom, positioned above a solid horizontal line.

DR. EN D. RODOLFO RAFAEL ELIZALDE CASTAÑEDA

Ciudad Universitaria, Toluca, Estado de México a 16 de febrero de 2018

DR. EN GOB. FELIPE CARLOS BETANCOURT HIGAREDA
COORDINADOR DE ESTUDIOS AVANZADOS
FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO
DE MÉXICO
PRESENTE.

Enviando un cordial saludo, le comunico que una vez efectuada la revisión de la investigación intitulada "*Democratización del proceso legislativo de la reforma constitucional en México. Propuesta del rediseño desde la democracia participativa*", desarrollada por el licenciado Julián Tomás Galindo González con el propósito de obtener el grado de maestro en Derecho Parlamentario, ésta cumple con los requisitos metodológicos acorde con legislación universitaria, de ahí que, en mi calidad de Tutora Adjunta, otorgo mi VOTO APROBATORIO a efecto de que el sustentante continúe con los trámites para dicho fin.

Sin otro en particular, reitero mi respetuoso saludo.

ATENTAMENTE



DRA. EN D. MARTHA ELBA IZQUIERDO MUCIÑO

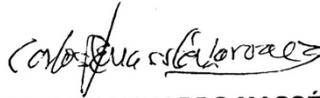
Ciudad Universitaria, Toluca, Estado de México a 16 de febrero de 2018

DR. EN GOB. FELIPE CARLOS BETANCOURT HIGAREDA
COORDINADOR DE ESTUDIOS AVANZADOS
FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO
DE MÉXICO
PRESENTE.

Enviando un cordial saludo, le comunico que una vez efectuada la revisión de la investigación intitulada "*Democratización del proceso legislativo de la reforma constitucional en México. Propuesta del rediseño desde la democracia participativa*", desarrollada por el licenciado Julián Tomás Galindo González con el propósito de obtener el grado de maestro en Derecho Parlamentario, ésta cumple con los requisitos metodológicos acorde con legislación universitaria, de ahí que, en mi calidad de Tutor Adjunto, otorgo mi VOTO APROBATORIO a efecto de que el sustentante continúe con los trámites para dicho fin.

Sin otro en particular, reitero mi respetuoso saludo.

ATENTAMENTE



DR. CARLOS EDUARDO MASSÉ NARVÁEZ

FACULTAD DE DERECHO
RECIBIDO
10144
COORDINACIÓN DE
ESTUDIOS AVANZADOS

AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIA

Gracias a Dios por acompañarme siempre, por escucharme y guiarme en esta vida.

Agradezco y dedico este trabajo a mis padres Asalia y Tomás por su infinito amor y apoyo, por impulsarme siempre al estudio, a ser mejor persona y ser humano.

A mi hermana Yumu también por su apoyo y cariño.

A mi esposa Úrsula por su amor y por estar a mi lado.

Agradezco a la Universidad Autónoma del Estado de México por brindarme esta oportunidad; a mi Tutor por su enseñanza, orientación académica y apoyo, así como a mis Profesores por compartir sus conocimientos.

ÍNDICE

Protocolo.....	2
----------------	---

Introducción.....	9
-------------------	---

Capítulo Primero

La reforma constitucional

1.1. Teoría del derecho constitucional. Génesis de la Constitución y principios constitucionales.....	17
1.2. Breve consideración al Poder Constituyente y su acción generadora	28
1.3. La teoría de la reforma constitucional y los presupuestos para su desarrollo	33
1.4. Valores intrínsecos de la reforma a la Constitución	37
1.5. La cuestión respecto a la reforma constitucional desde la perspectiva de su democratización	40

Capítulo Segundo

Democracia y participación ciudadana

2.1. Del Estado democrático al Estado postdemocrático.....	42
2.2. Democratización de la acción pública en el Estado. Bases principales.....	49
2.3. Hacia la ciudanización del proceso legislativo del Estado	58
2.4. La participación de la ciudadanía en el proceso legislativo en México, el arribo popular	68

Capítulo Tercero

Reforma constitucional y democracia participativa

3.1. Reforma constitucional y democracia, aspectos relevantes	77
3.2. Asociación vs. Disociación de sus aspectos	82

Capítulo Cuarto

La reforma constitucional en México

4.1. Aspectos principales del proceso de reforma constitucional en México	91
4.2. Legalismo legislativo vs. Legitimidad popular de la reforma constitucional .	109
4.3. ¿Por qué fortalecer el proceso de reforma constitucional, es necesario? ..	113
4.4. Hacia la revalorización de la Constitución mexicana a través de la democratización del proceso de su reforma	118

Capítulo Quinto

Reformulación del proceso legislativo de reforma constitucional en México.

Una propuesta desde la democracia participativa

5.1. Algunas aproximaciones de la participación ciudadana en el proceso legislativo.....	122
5.2. Propuesta de participación social en el proceso de discusión (función instrumental).....	131
5.3. Propuesta de participación social en el proceso de decisión (función adscriptiva)	140
Conclusiones	153
Bibliografía	165

PROTOCOLO

A) Antecedentes, delimitación, descripción y planteamiento del problema, hipótesis y objetivo.

El proceso legislativo de reforma a la Constitución mexicana data de 1917; cabe decir que este encuentra un primer antecedente en la norma de Cádiz de 1812, referente constitucional en el país consignado en las leyes supremas que rigieron en 1824 y 1857, respectivamente.

Resulta importante señalar que el esquema de reforma fue resultado de la enseñanza occidental a partir de las constituciones francesa y norteamericana, las cuales sentaron el parámetro ontológico para justificar la necesidad de adaptar la Constitución las exigencias contextuales, a partir de su adecuación a las necesidades coyunturales.

Lo anterior, es comprensible dentro de la conformación de un Estado normado ya que la actualización de su Ley Fundamental permite mantener la vigencia, preservar el sistema jurídico-político y el orden social.

De esta forma, en cuanto al estudio teórico se pretende analizar los elementos que han sustentado la reforma constitucional, mecanismo emergido, primero, desde la teoría de la soberanía popular que justifica la participación del pueblo, la cual se afianza por la teoría de la representación popular, al instrumentar la participación del Poder Constituyente, único y legítimo, para el diseño del texto fundante del Estado.

Así, se busca comprender aquellas bases que históricamente justificaron un medio de oposición a las acciones unipersonales, tales como el absolutismo monárquico detonante de la revolución francesa, o la asociación de intereses en favor de la nación, como fue la unión de colonias en el proceso constitucional norteamericano.

Con base en lo anterior, este trabajo se guiará a partir del reconociendo de dichos pilares que configuran la acción creadora y reformadora de la Constitución; esto es, del poder Constituyente por medio de la representación popular en el Congreso y el ejercicio de la soberanía nacional al materializar su facultad de autodeterminación del sistema estatal;

De esta manera, se propone como planteamiento del problema en relación al proceso de reforma constitucional en México, si bien está normada la confluencia de las diversas posiciones parlamentarias y el necesario cumplimiento de las reglas, también es que la *hiperconcentración* de las decisiones en manos de una elite congresual y, en consecuencia, la exclusión del pueblo, ha puesto en entre dicho la legitimidad de la acción de reforma y también su contenido.

Bajo ese presupuesto, buscaremos comprobar si la inexistencia de controles o contrapesos ha dado como resultado que la Constitución sea objeto de constantes modificaciones, avizorándose un escenario de *hiperreformabilidad* y, con ello, la hipótesis de que tal hecho trae consigo efectos negativos para la Norma Suprema.

Mediante el método positivo se pretende analizar la instrumentación de ese proceso legislativo en nuestro país, las vicisitudes y peculiaridades que presenta, así como los actores públicos y políticos que intervienen, y la forma en la que se va delineando dicho proceso a fin de la modificación constitucional.

Se complementará con el estudio del componente democrático del proceso en el Congreso, observando si existen mecanismos institucionales que de alguna forma aseguren la vinculación con la ciudadanía y las posibilidades de participar en esa instancia, así como los riesgos de no llevarlo a cabo.

En esta línea, se observará lo relativo a las exigencias sociales que se dan en paralelo a ciertas reformas constitucionales, las cuales quedan patentadas en movilizaciones y protestas.

De igual forma, veremos los esfuerzos institucionales por despresurizar dichas inconformidades al dotar a los ciudadanos de prerrogativas, tales como la invitación

a foros de debate y, recientemente, en la posibilidad de presentar iniciativas ciudadanas o participar en consultas.

Tratamos de ver que si bien, la configuración del proceso es la que históricamente ha perdurado desde su origen hasta nuestros días, sin embargo, su desarrollo ha quedado supeditado a la conveniencia que ofrece la negociación legislativa de los grupos parlamentarios, frente a la exigencia de la ciudadanía.

Delimitamos este esfuerzo documental enfocándonos al caso particular mexicano. Observaremos, ya decíamos, el proceso legislativo para reformar la Constitución federal las provisiones normativas e instancias, los avatares que se suscitan en la presentación de la iniciativa, las situaciones orgánicas o funcionales para su análisis, discusión y aprobación.

Finalmente, la reflexión se encaminará a sugerir la *democratización* del proceso reformador de la Constitución mexicana mediante la participación de la ciudadanía, como una forma de equilibrar el proceso y las decisiones del Poder Reformador.

B) Marco teórico.

Actualmente la lucha por la democracia¹ de los sistemas políticos contemporáneos ha dejado de ser tarea pendiente -al menos en el plano formal; ante su meridiana consolidación la pugna radica en diversificar o expandir los puntos desde los cuales pueda asegurarse su ejercicio.

De esta forma, la ciudadanía ha recuperado –tal vez nunca lo perdió- el epicentro de toda decisión política del Estado. Atrás han quedado las visiones legitimadoras del sistema a partir del cumplimiento de los cánones de la poliarquía electiva.

El pretense de su evolución, enfoca el rediseño de un modelo que asegure verdaderas instituciones de autogobierno por medio, precisamente, de la expansión de los puntos de decisión.

¹ Bruce Ackerman, *La nueva división de poderes* (México: Fondo de Cultura Económica, 2007).

Por su parte, la teoría constitucional ofrece sólidos aportes científicos para justificar la supremacía a la Constitución; de ahí que, como tal, cada cambio deba traer aparejado el fortalecimiento de ese carácter, por el cual, indirectamente, se afiance la legitimidad y vigencia de su contenido normativo ante el pueblo.

Siguiendo este marco, diversas investigaciones² enfatizan la pertinencia de contar con mecanismos de control a la reforma,³ apuntalando la concepción de límites tanto explícitos⁴ como implícitos, tangibles o intangibles (Decisiones Políticas Fundamentales) del proceso y las potestades del legislador.

Por otro lado, está la corriente que atribuye a un órgano jurisdiccional racional la función controladora, potenciando así, la competencia de las Cortes Constitucionales.

En un segundo orden están las que se encaminan a fortalecer los límites, preservando el cariz supremo por medio de la aceptación ciudadana. Dicha fórmula se concibe desde la teoría de la democracia participativa; por medio de instituciones, se propende a decidir en definitiva aprobar la modificación al Texto Fundante reforzando así la legitimidad de la función.

No pasa desapercibida la consideración puntual a la teoría del derecho parlamentario, en su vertiente del proceso⁵ llevado a cabo en las Cámaras, advirtiendo, en principio, los fundamentos que lo rigen y sus componentes, tanto jurídicos como políticos,⁶ brindando los elementos para considerar una nueva forma de llevarlo a cabo.⁷

² Cesar Astudillo y Lorenzo Córdoba (Coords.), *Reforma y control de la constitución. Implicaciones y límites. México* (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2011), 224.

³ Roberto G. Mancilla, *Congruencia constitucional y control intraconstitucional* (Instituto de Investigaciones Jurídicas: UNAM).

⁴ Javier Ruipérez Alamillo, *Reforma versus revolución. Consideraciones desde la teoría del Estado y de la Constitución sobre los límites materiales a la revisión constitucional* (México: Porrúa, 2013).

⁵ Rubén Sánchez Gi, "La presunción de constitucionalidad", en *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, Tomo VII (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM, 2008).

⁶ Carla Huerta Ochoa, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político* (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2010).

⁷ Francisco Vázquez Gómez Bisogno, "La Suprema Corte y el Poder Constituyente Constituido. Hacia la defensa del núcleo intangible de la Constitución", *Cuestiones Constitucionales* No. 024 (2011).

En suma, la asociación de estos ejes teóricos es lo que proyecta el marco para desarrollar este trabajo de investigación.

Lo anterior no obstruye la adopción de los resultados que ofrezca, aunque en forma concomitante, la teoría política y la teoría de los derechos fundamentales; la primera para observar las dos caras de la moneda en torno a las contingencias que pueden condicionar la reforma constitucional. Por un lado, obedeciendo a las variables fuerzas políticas dominantes, sin que necesariamente atiendan la voz de la ciudadanía; por otro, la creciente demanda colectiva de participar y decidir.

Desde el ángulo de los derechos fundamentales, buscaremos dar pauta para justificar la presencia de la ciudadanía, como verdadera prerrogativa, al tiempo de ser equilibrios a esos contrapesos tradicionales, en su función genuina de cláusulas jurídicas oponibles al ejercicio abusivo del Estado; con esto, restando los posibles aspectos negativos –tanto de orden político, como jurídicos- de un proceso de reforma regido por la voluntad exclusiva de las mayorías parlamentarias.

C) Justificación.

Resulta discordante hablar de un Estado democrático, como el mexicano, que propende en el discurso hacia la democratización de sus instituciones mediante la participación activa de los ciudadanos pero que, paradójicamente, no se afianza con mecanismos que verdaderamente lo posibiliten.

En virtud de esto, es que pretendemos desarrollar un estudio del proceso de reforma a la Constitución en México, considerando su importancia a partir de la manufactura legislativa a la base organizativa del Estado y el listado programático de los derechos fundamentales.

Ante la importancia que significa alterar o reemplazar el orden establecido dentro de la Constitución, debe asegurarse la “más amplia adhesión de la mayoría de los miembros de la colectividad”⁸. En este sentido, la participación de la sociedad será

⁸ Sergio Miguel Díaz Ricci, *Teoría de la reforma constitucional* (Argentina: Universidad Autónoma de México-Universidad Complutense de Madrid, 2004).

el punto justificativo para señalar la prudencia de *democratización* de éste proceso, por ende, para asegurar en mayor medida su legitimidad.

Cabe señalar, a manera de previsión académica, que no buscamos formular un esquema determinante o, ni siquiera, encontrar una panacea institucional; sino aproximarnos a desarrollar un análisis crítico y propositivo del proceso legislativo constitucional desde la perspectiva de su necesaria *democratización* mediante la participación de las y los ciudadanos.

D) Objetivos.

a) Objetivo general: desarrollar un análisis del proceso de reforma a la Constitución en México, ubicando la existencia de vínculos democráticos institucionalizados y, en su caso, los efectos no solo jurídicos, sino políticos.

b) Objetivo particular: plantear desde la posible inexistencia, una propuesta encaminada a fortalecer la supremacía de la Constitución mexicana, mediante un proceso legislativo ciudadanizado que evite la concentración y devaluación de su contenido.

De tal forma, a partir del análisis del proceso legislativo se abre la posibilidad de un contrapeso funcional. Se plantearía un canal instituido para estimular la participación de la ciudadanía, abonando a la legitimidad del proceso legislativo y de la reforma a la norma, fortaleciendo el principio de supremacía.

E) Hipótesis

Consideramos que el proceso legislativo actual posibilita la maleabilidad del contenido de la Constitución, ya que no existen límites ni contrapesos instituidos que impidan que la modificación se lleve a cabo por intereses de las fuerzas mayoritarias del Congreso; por otro lado, restringe la participación ciudadana y así su legitimidad popular, acrecentando el debilitamiento de la representación e *hiperconcentrando* las decisiones estatales en un esquema que privilegia las elites parlamentarias.

Resultado de lo anterior, propende hacia el debilitamiento de la supremacía de la Constitución mexicana y la degradación de su contenido.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo aborda el problema en torno a la ausencia de controles y/o contrapesos en el proceso legislativo de reforma constitucional en México y, en ello, las consecuencias en relación no solo al sistema jurídico sino, también, en la representación y legitimidad política de la Norma Suprema.

Tal análisis se justifica ante la dinámica que se presenta en el poder reformador, en el cual se observa una tendencia hacia la enmienda incesante, una vez el concierto de las mayorías parlamentarias y sus intereses, vislumbrándose el escenario de la *hiperreformabilidad* constitucional.

Ese hecho, lleva a sustentar la hipótesis central de la presente investigación de que estamos ante un proceso legislativo omnímodo y omnipotente, que puede transformar completamente la Constitución sin limitación normativa alguna, en riesgo de vulnerar componentes como la supremacía y características que devienen de su origen, como el interés democrático popular.

Partiendo de ese escenario, resulta propicio poner sobre la mesa la posibilidad de generar alternativas institucionales que fortalezcan el proceso reformatorio y lo despresurice por medio de su democratización.

Es importante advertir, que este estudio reconoce indispensable y determinante la modificación constitucional, a efecto de asegurar la vigencia de la norma fuente del sistema jurídico-institucional del Estado. No obstante, el reto se presenta en virtud que esa función no comprometa la esencialidad del contenido o que actúe deliberadamente en pos de intereses ajenos a la necesidad constitucional, de ahí el necesario equilibrio.

De lo anterior, se desprende la cuestión en torno a si la decisión legislativa está verdaderamente supeditada a los intereses del pueblo y si, bajo ese presupuesto, existen los medios o vías instituidas para asegurar ese objetivo; o sí, de lo contrario, ante la inexistencia de esos canales ciudadanos permea la sujeción al poder político

patente en la dinámica de los parlamentos y, en ese contexto, al acuerdo mayoritario.

A lo largo de estas líneas se observa si realmente el proceso tiende a asegurar tal carácter democrático popular y la relación con sus intereses, mismos que se dan en la génesis de la Constitución; por ende, si en el desarrollo de las fases que integran el cauce legislativo se priorizan dichos componentes por cumplir no solo con las formalidades de la norma que lo regula, sino también, asegurando la legitimidad de esa acción ante la ciudadanía.

Al respecto, se delinearán las siguientes preguntas de investigación:

¿El proceso legislativo mexicano de reforma constitucional está *hiperpolitizado* dado el esquema actual?

¿La reforma constitucional vincula efectivamente los intereses populares o, por el contrario, únicamente los políticos?

Y, por tanto, ¿Es posible controlar o contrapesar la reforma constitucional?

¿En todo caso, cuál sería la vía idónea a efecto de no comprometer la función legislativa del Congreso, ni poner a la Constitución en el escenario de la petrificación normativa?

¿Es dable plantear mecanismos formales de control o contrapeso a la función legislativa?

Para encontrar respuesta, nos posicionamos bajo el siguiente sustento metodológico y estructura de la investigación, que tiene como eje central el proceso legislativo mexicano en las vertientes teórica y material, conforme lo siguiente:

En el Capítulo Primero, se trabaja bajo el método normativo, es decir, aquel que parte de la complejidad del deber ser de las cosas, donde se retoman elementos que derivan de la teoría constitucional en relación al concepto de Constitución y lo

concerniente a su reforma; al mismo tiempo, también se advierte su origen y atributos que llevan a considerarla en carácter fundacional y fundamental, tanto del Estado como del sistema jurídico, en razón de su funcionalidad.

Cabe señalar que, en ese rubro, se analizan las principales ideas que ofrece el pensamiento filosófico que gravita en torno a su concepción, así como sus características al decir que es suprema por originarse del acuerdo del pueblo, democrática por esa conjunción de pluralidades, por ende, también legítima; finalmente, vigente ante la coyuntura de responder normativamente a las necesidades de la colectividad.

Para ello, en inicio, se verifican los principios cualitativos que dotan su carácter de norma *sui generis*, engarzando también los postulados devenidos de la ciencia política en torno al ideario democrático de la participación popular, germinantes del Estado y –también- de la Norma Fundamental; de igual forma, comprender la necesaria función legislativa para su actualización.

Todos los anteriores, elementos consonantes con la perenne búsqueda por consolidar al Estado y al sistema jurídico-político, como frutos principales.

No pasa desapercibido el desarrollo político-cultural de la sociedad mexicana, en el cual, la democracia ha dejado de ser una voz dogmática que dota de carácter a un gobierno, siendo ahora una exigencia civil que busca reivindicarla como herramienta verificable en cada una de las funciones del Estado. Tal punto se aborda en el Capítulo Segundo.

En el Capítulo Tercero se analiza la evolución de la exigencia social en relación a la democratización del poder público, incluida –por supuesto- la función legislativa; de manera que se transita por las coyunturas que le dan contexto como la crisis del sistema político, de legitimidad de las instituciones y, finalmente, de la representación popular, contrastando los costos que tiene para la credibilidad constitucional y, por ende, la funcionalidad estatal.

Esto es, reconociendo que la Constitución debe adecuarse constantemente a las necesidades populares, por medio de su reforma, evidentemente a partir de la función legislativa apuntalando el “poder” legitimado para hacerlo o, dicho en otras palabras, sin que la propuesta tenga como propósito sustituir tal función.

Una vez comprendido esto, a partir del Capítulo Cuarto nos posicionamos en el ámbito fáctico, aquel que centra su objetivo en revisar la realidad factual del objeto de estudio, y para el presente caso se desarrolla el proceso legislativo de la reforma constitucional mexicana, analizando los actores político-institucionales que intervienen por orden facultativo, así como las facetas distintivas en la secuela interna reglamentada.

A partir de esa panorámica material, intentamos sustentar si la regulación del proceso legislativo reconoce controles o límites, ya sea ontológicos o materiales, o, por el contrario, si desconoce esa posibilidad jurídica.

En sintonía con ese análisis, observamos si hay una vinculación entre los cambios constitucionales y los intereses del pueblo en democracia; o si, en cambio, ante la ausencia de contrapesos o límites instituidos se decanta por privilegiar los propósitos de los grupos de la élite política y de poder convergentes en el Estado.

De esa manera, continuando con el apoyo del análisis positivo se revisa la práctica parlamentaria regida a partir de las normas jurídicas de nuestro país. Por un lado, con la intención de entender el proceso legislativo de modificación constitucional, su desarrollo interno, así como el dinamismo que imprime esa función, tanto jurídico como político.

Debemos mencionar que el reconocimiento que hacemos de la función legislativa y el órgano facultado, Congreso de la Unión y legislaturas locales, es una labor necesaria para el Estado en razón del engranaje instituido por la propia Norma Fundamental.

Sin embargo, si bien no controvertimos dicha asignación estatal, cierto es que a partir de su estudio se trata de demostrar la hipótesis en torno a que al no ser

concomitante con las necesidades de la ciudadanía (exigencia democrática) se tiende hacia la *hiperconcentración e hiperpolitización* de la reforma.

De ahí que resulte justificado el debate a efecto de posibilitar vías formales que permitan equilibrar aquellas dos aristas convergentes en el proceso legislativo de reforma constitucional, esto es, el ejercicio de la función legislativa y la participación democrática del pueblo.

Así, la comprensión material del proceso constitucional permite advertir si reconoce figuras o mecanismos formales armónicos con ese pretense civil; o si, por el contrario, resulta en franca ausencia legal.

Es necesario recalcar que en el presente estudio no se busca verificar si el proceso legislativo cumple lo pautado por la Constitución y su reglamentación; es decir, no se enfoca en su aspecto formalista, el cual puede quedar satisfecho al no violar las disposiciones *intraproceso*.

Lo que se pretende es señalar que, aun observando las disposiciones reglamentarias, la falta de controles o contrapesos en la dinámica del Congreso tiene efectos directos en los elementos constitucionales, como ya mencionamos renglones arriba, el de su supremacía y la vigencia.

Durante el desarrollo del presente estudio señalamos que si bien, el proceso legislativo constitucional está regulado en la legislación atinente, no obstante, en algún modo resulta insolvente ante la actividad congresual, ya decíamos, *hiperpolitizada* al comprobar que no se prevén límites o controles más allá de aquellos que imprime la dialéctica política y el peso de los grupos parlamentarios.

Es con esa diagnosis que proponemos agregar un mecanismo institucional para democratizar el proceso de reforma constitucional como forma para fortalecerlo.

Considerando lo anterior, también se analiza la pista jurisdiccional para confirmar la inexistencia de algún recurso judicial para controlar la reforma constitucional en el sentido de su contenido –repetimos, no en lo formal.

En relación a lo anterior, los precedentes sentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre los cuales es posible únicamente la revisión de la legalidad del proceso; así puede señalarse que no hay oportunidad de se examine en sede judicial el aspecto material o del contenido de la modificación constitucional.

Por consiguiente, se prefigura el escenario que evidencia la falta de vías legales a favor del pueblo, a la sazón de posibles inconformidades ante la reforma e, incluso, de algún recurso oponible a las mayorías parlamentarias.

En ese recorrido, también se verifican los paliativos institucionales intentados por el Estado, tales como la iniciativa popular y la consulta ciudadana; claro está, señalando puntualmente que parten de la solicitud coyuntural de la población misma que atisba aún más, por la complejidad de llevarlas a cabo, el terreno de la crisis de representación política y democratización del Estado mexicano.

De modo que se demuestra que, la falta de vías para controlar la *hiperreformabilidad*, ahonda la deslegitimación de la Constitución, paradójicamente desde el ámbito público, lo cual cae –invariablemente- en el terreno de la desvaloración, inobservancia y desvinculación colectiva.

Ahora bien, una vez confirmada la hipótesis consistente en la inexistencia de mecanismos instituidos de control, límites o contrapesos, en la función legislativa del proceso de reforma constitucional, tenemos los elementos para generar una propuesta que resulte acorde a dicho esquema.

Bajo ese planteamiento, en el Capítulo Quinto formulamos una alternativa a efecto de afianzar el proceso legislativo en sincronía con el postulado democrático, en el ánimo de apuntalar las acciones que se llevan a cabo dentro del Congreso, pero, reconociendo el involucramiento de un elemento legítimo que puede equilibrar o contrapesar -ya decíamos, no suprimir- la balanza monopolizada por las mayorías parlamentarias y los poderes políticos.

De esta manera, se aborda el estudio propositivo de nuevas rutas a partir de la necesidad de democratizar el proceso legislativo, al tiempo de que sea conveniente

y conviviente con la reforma en sí; esto es, sin que contravenga el espíritu de actualización normativa, sino, por el contrario, lo fortifique en sintonía con las necesidades y decisiones del pueblo.

Lo anterior, se justifica a partir de los riesgos que representa una desmesurada modificación o, mejor dicho, incontrolada.

Por lo tanto, verificando si, ante ello, se abre la puerta para que sea priorizando los intereses y conveniencias políticas en detrimento de la propia Norma Fundamental, no solo en razón de su contenido, sino, también, por la disociación con las necesidades sociales y, ante todo esto, la proclive *fragilización* de su legitimidad.

Razón por la cual, a manera de conclusión fundamental más allá de sugerir límites o controles, consideramos viable instituir contrapesos efectivos mediante la vinculación directa de la población a partir de su participación en la aprobación de los cambios a la Ley Suprema.

Planteando lo anterior, se afirma que no es posible limitar la acción legislativa, esto es, la respuesta no es la supresión de la función, ni de la figura de los representantes populares, sino apuntalando dicha actividad a través de su reconfiguración; posibilidad que se encuentra viable haciendo que el pueblo participe directamente en ella, tanto en la fase instrumental, como en la aprobatoria.

De ahí que, con el sustento teórico y fáctico, se afirme a manera de conclusión que la opción puede encontrarse a partir de la participación ciudadana como agente de contrapeso institucionalizado y democrático.

Lo anterior, en razón de que la legitimidad de origen de la propia Carta Magna es dada por el pueblo quien decide pactar para su creación; luego entonces, no existe otro actor genuinamente legitimado para aceptar o reprochar los cambios a ese documento normativo, que no sea él mismo.

Con base en lo anterior, se arriba a otra conclusión en el sentido de que el involucramiento social puede representar un medio efectivo para contrarrestar los

incesantes cambios a la Constitución mexicana, advirtiendo que no es haciendo inamovible el contenido normativo, o petrificándolo, sino que mediante una participación democrática pueda servir a modo de contrapeso efectivo para contener los intereses de los grupos parlamentarios y de poder político.

En suma, se busca que el presente estudio abra la posibilidad de proponer una vía alterna para revitalizar el proceso de reforma de la Constitución Mexicana, que al mismo tiempo afiance su carácter supremo y dote de legitimidad a la reforma, recobrando su vínculo directo con la sociedad, democratizando la función partir de que el pueblo tenga el poder de involucrarse, allegar su voz y, finalmente, aceptar o rechazar una enmienda constitucional.

CAPÍTULO PRIMERO LA REFORMA CONSTITUCIONAL

1.1. TEORÍA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL. GÉNESIS DE LA CONSTITUCIÓN Y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

La teoría constitucional ha destinado su reflexión, fundamentalmente, a clarificar el sentido de la Constitución desde sus orígenes hasta nuestros días; es a partir de esto, que la diversidad de líneas científicas ha buscado explicar el valor que ostenta desde el punto de vista axiológico, esto es, la esencialidad de su contenido, traducido en las características de sus normas jurídicas y utilidad funcional en cuanto a la forma en que están organizadas las instituciones para la vigencia del Estado, así como de su cuerpo social y convivencia.

De esta manera, el análisis de su significado se ubica a partir de la *juridificación*⁹ del texto -al menos en la tradición codificada- simiente del sistema jurídico, caracterizado por dotar de validez a todas las actuaciones llevadas a cabo por esa organización del poder estatal, así como las bases de orden interpersonales¹⁰ a través de prerrogativas y salvaguardas englobadas en derechos fundamentales.

Ahora bien, en términos teóricos Comanducci refiere cuatro modelos¹¹ para guiarnos la comprensión del documento constitucional. En primer lugar, está aquella noción de carácter axiológico, esto es, traduce valores máximos producto de fenómenos jurídico-políticos; el segundo, denominado de orden, la describe

⁹ A decir de Ihering la norma existe por un propósito social de lo que una determinada sociedad estima necesario ante las circunstancias históricas o necesidades. “El derecho como producto social se torna entonces mutable, el derecho vigente hoy puede no serlo mañana.” Juan Sebastián García Acevedo, “Sobre el concepto de norma en el segundo Ihering”, *Cartapacio de Derecho, Revista de Virtual de la Facultad de Derecho*, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, No. 21. 2011, 1-16.

¹⁰ “El positivismo ideológico sostiene que el Derecho, por el mero hecho de ser un orden regular de convivencia, garantiza ciertos valores morales, como la seguridad, la certeza la previsibilidad de las conductas, la paz, etc. Naturalmente, no todos los ordenamientos garantizan por igual esos valores, pero, en la medida en que todos ellos los aseguran mínimamente, no es infrecuente deducir que aquí una obligación, siquiera sea prima facie, de obediencia al Derecho.” Luis Prieto Sanchíz, *Constitucionalismo y Positivismo* (México: Biblioteca de ética, filosofía del derecho y política, 2005),15.

¹¹ Paolo Comanducci, “Modelos e interpretación de la Constitución” en *Neoconstitucionalismo*, coord. Miguel Carbonell (México: Centro de Estudios Jurídicos Carbonell A.C., 2015), 53- 100.

partir de la organización que resulta de estructurar normativamente las relaciones de esos mismos fenómenos; el tercero, lo denomina descriptivo, como el “conjunto de reglas jurídicas positivas, consuetudinarias, expresadas que son fundamentales”¹² al tiempo de superiores; finalmente, el normativo, caracterizado por aquel catálogo de normas –al igual que el modelo anterior- pero con la peculiaridad de poseer valores jurídicos, de tal forma que trasciende a la Constitución para que adquiriera un valor por sí misma.

En virtud estas pautas clave, la Constitución se sitúa de tal forma que no es posible concebirla separable al Estado.¹³

Esa propiedad y lo dicho en torno a su contenido, propicia el reconocimiento de determinadas cualidades o atributos para asegurar su existencia en cuanto a unidad normativa; esto es, por un lado, está el componente sustancial y, por otro, el de índole *adscriptivo* respecto de las cualidades que posibilitan su existencia, y sobre todo, de qué manera se revitaliza su vigencia como norma fundamental.¹⁴

Puede observarse a partir de estas distintas posiciones convergentes, que la Constitución es valiosa por el hecho de proveer un sistema basado en el orden, sustentante de leyes e instituciones adecuadas a las necesidades fácticas del grupo social.

¹² Comanducci, “Modelos e interpretación de la Constitución”, 75.

¹³ En este punto, Ignacio Burgoa señala dos tipos genéricos de Constitución: a) real, ontológico, social y deontológica y, b) jurídico-positiva. Respecto del primero, implica el ser y modo de ser del pueblo, en su existencia social dentro del devenir histórico, la cual, a su vez, presenta diversos aspectos reales, tales como el económico, el político y el cultural primordialmente (elemento ontológico); así como en el desiderátum o tendencia para mantener, mejorar o cambiar dichos aspectos (elemento deontológico). Este tipo de Constitución se da en la vida misma de un pueblo como condición *sine qua non* de su identidad (Constitución real), así como en su propia finalidad (Constitución teleológica), con abstracción de toda estructura jurídica. Respecto de la segunda clasificación, se expone como el conjunto de normas de derecho básicas y supremas cuyo contenido puede o no reflejar la Constitución real o la teleológica, esto es, la forma normativa de la materia normada. Ignacio Burgoa Orihuela, *Derecho Constitucional Mexicano* (México: Porrúa, 2001), 322-23.

¹⁴ “En otras palabras, el objeto de la norma fundamental es el fundamento de validez de todas las normas producidas de un sistema jurídico”. Lorenzo Córdova Vianello, *Derecho y poder. Kelsen y Schmitt frente a frente* (México: Fondo de Cultura Económica, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2013), 75.

Esa importancia de origen tiene trascendencia para el desarrollo y continuidad de la asociación de intereses colectivos, ya que es reflejo de su ser y deber ser, incluso, desde la perspectiva de su aspecto deontológico, subsume, en su contenido, los rasgos característicos de determinado momento, aspiraciones y medios que considera viables para lograrlos.

A decir de Haberle “cada Constitución tiene como antecedente cultural la suma de las experiencias propias que el constituyente toma en cuenta para seleccionar las instituciones y darles un contenido determinado; pero también incluye una serie de demandas y expectativas que se producen en la sociedad en el momento mismo que se lleva a cabo el acto constitutivo.”¹⁵

Este punto resulta de suma importancia, ya que reconoce la voluntad popular como el elemento fundante a partir de personas organizadas en torno a ciertos rasgos compartidos y propósitos, que deciden dotarse de un orden¹⁶ para, al mismo tiempo, asegurar la continuidad de sus intereses en lo individual y lo colectivo, que derivan precisamente de esa asociación.

Por consiguiente, la norma constitucional se confecciona como fuente de dicha seguridad¹⁷ aplicando normas jurídicas objetivadas y *positivizadas*, dotadas, *prima facie*, de validez y legitimidad en relación a los destinatarios, que son al mismo tiempo sus creadores, de tal forma que sean observadas por estos y la estructura institucional que deciden otorgarse.

¹⁵ Peter Haberle, *El estado constitucional* (Buenos Aires: Editorial Astrea, 2007), 9.

¹⁶ Al respecto Francesco Carnelutti expresa, respecto a la necesidad de contar con un orden a través de la ley, que “el mandato de obrar al momento en que dos hombres, en vez de ir de acuerdo, de respetar el dominio ajeno, de observar el contrato, están a punto de hacerse la guerra: entonces es necesario que sientan que se les prescribe una conducta y les amenaza una sanción. Pero es claro que, si debe obrar en ese momento, el mandato debe estar formado antes de ese momento; de lo contrario, llegaría demasiado tarde.” Francesco Carnelutti, *Cómo nace el derecho* (Colombia: Editorial Temis, 2008), 51.

¹⁷ “...lo que ha ocurrido es que ha terminado imponiéndose la dimensión funcional, de manera que los derechos no son esos o aquellos, sino el soporte o recipiente institucional que pretende traducir en requerimientos jurídicos esas exigencias morales importantes, recogiendo cada momento el contenido de la deuda que el Estado o la colectividad tiene contraída con cada uno de sus miembros.” Luis Prieto Sanchís, *derechos fundamentales, neoconstitucionalismo y ponderación judicial* (Lima: Palestra, 2007), 31.

De ahí que el elemento a considerar –como referimos- es la voluntad del pueblo en relación con sus propios fines; ese hecho se justifica, del mundo teórico al material, en la denominada soberanía popular. Dicho de otro modo, en la posibilidad de autodeterminación respecto de un orden de autoridad en ley, por los propios integrantes de la entidad.

Antes de continuar, resulta importante señalar, al menos en su noción básica, el elemento generador de esa ficción jurídica-soberana y su confección normativa como sistema jurídico específico; esto es, la voluntad.

Sin ánimo de prolongarnos en este tema, de profuso e inacabado análisis, y sin agotar la pluralidad de enfoques, señalamos aquello que la filosofía del derecho ha sostenido en el sentido de eclosionar en la idea de libertad y que, en su ejercicio, impulsa la decisión para unirse conforme un propósito comunitario.

A partir de esa cualidad libertaria, surge la posibilidad, por ser optativa, de que la persona decida voluntariamente respecto a sus intereses (qué y cómo lograrlos), mismos que en algún momento de su vida encumbra en grado de “valores” o “ideales internos”¹⁸, que preservará a través del establecimiento y revitalización de una acción fenoménica de carácter público.

En principio, esa posibilidad de elección, libre y autónoma, -en condiciones hipotéticas de igualdad- no es sino el decanto del ejercicio de la razón, virtud definitoria de la especie humana.

A decir de Hegel, citado por Berlin, “solo los seres humanos son conscientes de sí mismos....desear ser algo es el primer principio de la racionalidad...comprendiendo las razones de ella (su naturaleza).”¹⁹

¹⁸ Isaiah Berlin, *La traición de la libertad. Seis enemigos de la libertad humana* (México: Fondo de Cultura Económica, 2013), 74.

¹⁹ Berlin, *La traición de la libertad. Seis enemigos de la libertad humana*, 114 y 121.

La acción racional posibilita el ejercicio, primeramente, de la libertad,²⁰ una vez asimilada esta noción, surge la facultad de decidir lo que se desea, que no es otra cosa que la aplicación nítida de la voluntad; con ello, se definen las necesidades existenciales de la persona y dispone prioridades a satisfacer en función de objetivos propios.

De esta manera, el cenit se da al configurar las acciones y los medios para lograrlo, cristalizando –como hemos dicho- una comunidad superior que brinde las bases para ello.

Para Rousseau, en un momento los seres humanos libres suscriben un Contrato Social²¹ que gesta un poder soberano, constituido por la voluntad de todos para garantizar los fines; paradójicamente, para suscribir ese pacto resulta indispensable delegar una parte de la libertad, sometiéndose así a la voluntad del todo, a su *imperium*.

Dicha fuerza coactiva es la que hace posible la ordenación de la convivencia, afín de preservar los intereses del todo que, a su vez, asume los de cada uno.²²

Bobbio señala que se “erige el Estado como una asociación de protección libre entre individuos que están en un mismo territorio y cuya tarea es la de defender los derechos de cada individuo contra la injerencia de todos los demás, y en

²⁰ Dice Bobbio respecto de la igualdad en la libertad: “lo que significa que cada cual debe gozar de tanta libertad cuanto sea compatible con la libertad ajena y puede hacer todo aquello que no dañe la libertad de los demás.” Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia* (México: Fondo de Cultura Económica, 2006), 41.

²¹ “La idea de que el ejercicio del poder político sea legítimo sólo si se basa en el consenso de las personas sobre las cuales se ejerce (también esta tesis es lockiana), y por tanto en un acuerdo entre quienes deciden someterse a un poder superior y con las personas a las que este poder es confiado, deriva del presupuesto de que los individuos tengan derechos que no dependen de la institución de un soberano y que la institución del soberano tenga como función principal permitir el desarrollo máximo de estos derechos compatibles con la seguridad social”. Norberto Bobbio, *Liberalismo y Democracia*, 15.

²² “Nuevamente se plantea la dualidad ser-deber ser, esta vez, por la vía de la distinción entre comunidad jurídica y orden jurídico, y ello a fin de no confundir entre la realidad de la comunidad humana y la normatividad del orden jurídico. En el fondo, lo único que está sustentando es que al conjunto de conductas que crean las normas se les denomina comunidad humana, y al conjunto de normas creadas por ellas, ordenamiento jurídico” José Ramón Cossío Díaz, *Derecho y Análisis Económico* (México: Fondo de Cultura Económica-Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2008), 37.

consecuencia impedir que cualquier forma de protección privada, o, dicho de otra manera, que los individuos se hagan justicia por sí mismos.”²³

De esta forma, la conjunción de voluntades encumbrada en el Estado responde a la necesidad de satisfacer objetivos planteados, (decididos) libremente, por la comunidad. Dicho advenimiento da paso a la idea de Nación; a decir de Mario de la Cueva, “esta surgió vinculada fuertemente a los principio de igualdad y libertad, porque una comunidad de cultura, que es una relación espiritual, solo puede darse entre hombres iguales y libres.”²⁴

En suma, el Estado-Nación²⁵ resulta imposible si no existiese *prima facie* el atributo de libertad, el cual –como hemos señalado- deviene del ejercicio de la razón atributo esencial de las personas.

Hemos comentado que la aparición del poder público se da por la suma de voluntades; este presupuesto abre la puerta a la idea de democracia, germinada a partir de la suma de voluntades particulares, ya decíamos en forma libre, para la conformación de una voluntad común.²⁶

No nos detendremos a abordar –al menos en esta parte del trabajo- lo concerniente a la democracia, pues será objeto de consignación analítica posterior; sin embargo, resulta importante señalar cómo la configuración del Estado y, por supuesto, de su norma básica, deviene de la conjunción de elementos sin los cuales no sería posible su concepción.

²³ Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*, 101.

²⁴ Y continua magistralmente exponiendo que: “de ella debe decirse que es un producto de aquellos dos principios (igualdad y libertad) pero es también una fuerza activa que se pone a su servicio para provocar una concepción de la vida democrática y del gobierno.” Mario de la Cueva, *La idea del Estado* (México: Fondo de Cultura Económica, 1996), 53.

²⁵ Siguiendo al maestro de la Cueva, “la nación es la unidad cultural de un pueblo, producida en el devenir libre de las generaciones, siempre inconclusas y mirando ardientemente al futuro.” De la Cueva, *La idea del Estado*, 53.

²⁶ “la suma de poderes particulares, lo que evidencia en el contractualismo que funda el Estado sobre un instituto jurídico como el contrato, propio de la esfera de derecho privado,” Norberto Bobbio, *Liberalismo y Democracia*, 53.

Retomando el vértice constitucional, debemos entender primariamente cuál es el momento en que se visualiza esta acción definitoria, es decir, el punto de su verificación en términos materiales, de la voluntad y decisión del pueblo.

Ese momento es aquel en que nace a la luz, por instauración, una unidad normativa verificada a través de la interrupción del *statu quo* en el Estado por el asentamiento de un nuevo sistema jurídico fundamental.

Debe tenerse en cuenta que esa culminación es precedida por una serie de actos que encierran la más amplia diversidad de pretensiones, a su vez, por pluralidad de grupos pero que coinciden precisamente al subsumir en una *ratio* colectiva, la confección de la ley fundamental necesaria para lograr sus fines.

De esta forma, observamos como factor primigenio un fenómeno social fundacional; para el doctor Burgoa, se materializa a partir de la confluencia de actores determinantes, -siguiendo lo preceptuado por Lasalle- “los factores reales de poder son los elementos diversos y variables que se dan en la dinámica social de las comunidades humanas y que determinan la creación constitucional en un cierto momento histórico.”²⁷

Esta serie de factores enlazados en un fin normativo, dará paso a constituir de un sistema político-jurídico con un basamento normado, a su vez institucional, dispuesto en función de un nuevo esquema estadual decidido por el pueblo.

Como se ve, la participación de los individuos es determinante en la génesis constitucional, lo cual, invariablemente le otorga validez como producto normado y legitimará su función en razón de la receptibilidad y aplicabilidad de su contenido.

Volviendo al origen fenoménico, de acuerdo con lo que señala el profesor Bustos “la Constitución estará unida a algún tipo de ruptura (de contenido e intensidad muy variable) en la historia política del pueblo.

²⁷ Burgoa, *Derecho constitucional mexicano*, 349.

Ruptura, que es consecuencia de un sustancial cambio en las condiciones sociales, políticas, económicas o culturales (todas ellas simultáneamente) alteradoras en alguna medida de las bases del régimen anterior.”²⁸

Si bien es cierto, se verifica un punto de inflexión entre el surgimiento y establecimiento de la Constitución, no obstante, cada situación fáctica tiene sus propios componentes; es decir, puede germinar a partir de hechos convulsos o revolucionarios que rompen con el régimen precedido para instaurar, a partir del ordenamiento, un sistema diferenciado. Sin embargo, puede darse un tránsito afable, pacífico, por medio del cual de igual forma se verifique un nuevo orden.

El decurso histórico brinda dos ejemplos. En el primer caso, se ubica la revolución francesa de la cual devino la instalación de una Asamblea popular gestora de la Constitución de 1789. Respecto del segundo, está el movimiento que eclosionó la Constitución norteamericana de 1787.²⁹

En sendos casos, se observan una distinción adjetiva en cuanto al proceso pero sustancialmente representan el origen de un cambio en lo esencial y la configuración de nuevas instituciones, tanto jurídicas como políticas.

Continuando el planteamiento de Bustos, el nacimiento de la Constitución “(es) identificado con la ruptura ilegal del ordenamiento constitucional determinado (acto constituyente) y, en segundo lugar, el proceso dirigido al establecimiento de una nueva constitución (proceso reconstituyente).”³⁰

En síntesis, este es el rasgo diferenciador respecto de cualquier otra norma jurídica en la medida en que “aquella es producto o resultado no de la voluntad de los

²⁸ Rafael Bustos Gisbert, *La Constitución red: un estudio sobre supraestatalidad y Constitución* (Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública, 2005), 27.

²⁹ José F. Palomino Manchego, “Constitución, supremacía constitucional y teoría de las fuentes del Derecho: una visión desde el Perú”, *Cuadernos Constitucionales de la Catedra Fadrique Furió Ceriol, Universidad Nacional Mayor de San Marcos de Lima, Perú*. No. 58/59, (2008): 227-242.

³⁰ Rafael Bustos Gisbert, *La Constitución red: un estudio sobre supraestatalidad y Constitución*, 29.

poderes constituidos u ordinarios, sino de la voluntad del Poder Constituyente creador por excelencia, y único, extraordinario e ilimitado por naturaleza.”³¹

A partir de estas ideas, se configura la participación del pueblo como elemento central de esa unidad normativa; siendo el punto de su decisión o voluntad, lo que hace posible la creación, en definitiva.

Citando a Cossío Díaz, esta ficción se verifica en su acción creadora “cuando la costumbre o cuando ciertos actos constituyentes ejecutados coincidentemente por determinados hombres, son interpretados como hechos productores de normas;”³² tal función constitutiva en determinado momento y espacio, da paso a la figura del Poder Constituyente como un órgano único y originario, que decide crear normas supremas codificadas, en ejercicio de su atributo soberano y de autodeterminación

Visto desde la perspectiva de un teorema (Pueblo-Constitución), se construye la base para explicar y justificar, tanto su modo y acción, resultando así a teoría del Poder Constituyente, la cual nos avocaremos en posteriores apartados.

En síntesis, la Constitución es la norma jurídica que, a partir de una decisión libre y pactada de todos (legitimidad democrática), institucionaliza una comunión político-jurídica, conformado por instituciones y atribuciones que al mismo tiempo reconoce y tutela prerrogativas o derechos fundamentales que estriban en la dignidad humana, objeto de constante desarrollo.

Ahora bien, la Norma Fundamental adquiere una cualidad única dado su proceso genuino de creación y por el contenido programático; de manera tal, que es por esta simbiosis instrumental-sustantiva que se posiciona dentro de la cúspide del todo, es decir, del Estado y del sistema jurídico que de él emana.³³

³¹ José F. Palomino Manchego, “Constitución, supremacía constitucional y teoría de las fuentes del Derecho: una visión desde el Perú”.

³² José Ramón Cossío Díaz, *Derecho y análisis económico*, 129.

³³ “El principio de supremacía, por tanto, descansa en la idea de que por representar la Constitución la unidad del sistema normativo y estar situada en el punto más elevado de éste, contiene las normas primarias que deben regir para todos dentro de un país, sean gobernantes o gobernados; dichas normas primarias constituyen al propio tiempo la fuente de validez de todas las demás normas que por eso se han llamado secundarias y que componen el derecho positivo en general.” Héctor Fix-

Esa posición cúspide, se conoce en términos teóricos como el principio de supremacía constitucional.³⁴ En otras palabras, significa que no podría hablarse de una verdadera Constitución sin que fuese reconocida, en su unicidad, como epicentro del sistema.

Por consiguiente, resulta necesario que ostente esa cualidad ya que, de lo contrario, su función se tornaría endeble atestiguándose un documento normativo diluido, carente de fuerza sin observancia popular ni institucional, resquebrajando así su legitimidad y validez, en sí su razón de ser.

De ahí que la importancia radique, en primer lugar, en reconocer ese signo connatural de supremacía indispensable para su existencia; en segundo, ese carácter debe revitalizarse constantemente en función de la esencialidad de su contenido, para mantenerse vigente.

Por esa razón, se consideran dos medios de conservación. Por un lado, está la protección en relación a la inviolabilidad de su contenido, básicamente mediante instrumentos jurisdiccionales y de la participación de órganos *ex profeso*, como es el caso de los Tribunales o Cortes Constitucionales.

Por otra, está la permanente vivificación de su contenido en relación al sistema normativo que integra. Es decir, actualizando en términos legislativos los objetivos constitucionales para responder a las necesidades sociales, que son la base de su esencia, de tal forma que se evite su transgresión o depreciación.

Ese rasgo connatural de la Constitución resulta trascendental para la vigencia del sistema jurídico, que de ella emergen y, por ende, del Estado.

Esto, ya que mientras se asegure esa cualidad mantendrá su función proveedora de las reglas y principios aplicables al universo estatal y social, necesarios para la

Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Derecho Constitucional Mexicano y comparado* (México: Porrúa, 2007), 68.

³⁴ “Desde un punto de vista político, la supremacía de la Constitución se justifica en virtud de la superioridad del poder constituyente y su obra sobre los poderes constituidos y las suyas.” Elías Díaz y Alfonso Ruiz (Eds.) *Filosofía política II. Teoría del Estado* (Madrid: Trottra, 1996), 53.

vida en común³⁵ y del logro de las metas fijadas desde la génesis de la Norma Fundamental.

Esa posibilidad solamente es dable a partir de una norma que refleje dicho pretense, pero que mantenga una fuerza tal que permeé todo el sistema jurídico al grado de garantizarse su aplicación por distintos medios que sean determinados por la Constitución.³⁶

Ahora bien, como hemos señalado, es su origen lo que le otorga ese carácter supremo ya que el acto generador no es determinado por ninguna otra norma jurídica preestablecida, sino que, es a partir de la acción del grupo social lo que es determinante para tenerla única.

Siguiendo lo que señala Prieto Sanchís, la Constitución “como pacto de mínimos que permite asegurar la autonomía de los individuos como sujetos privados y como agentes políticos a fin de que sean ellos, en un marco democrático y relativamente igualitario, quienes desarrollen libremente su plan de vida y adopten en lo fundamental las decisiones colectivas permitentes en cada momento histórico.”³⁷

Es aquí donde surge como hecho generador, a partir –ya decíamos- de la unión de voluntades que deciden darse un orden legal. Este momento es entendible, desde el ángulo teórico, como la aparición del Poder Constituyente.

Dicho ente orgánico tiene características propias, como es la singularidad de su esencia y función, a las cuales nos avocaremos en las siguientes líneas.

³⁵ “las conductas se orientan a partir de lo establecido por normas, entre ellas las jurídicas, en cuyo caso los contenidos y funciones de un determinado orden jurídico se constituyen en el sentido mentado o subjetivo de las acciones de determinados hombres: la norma jurídica es, entonces, el elemento que de un modo causal (sentido mentado) da lugar a la conducta”, José Ramón Cossío Díaz, *Derecho y análisis económico*, 152.

³⁶ “La Constitución se ubica en la actualidad en el centro del sistema jurídico y, por ende, irradia su fuerza normativa, imbuida de supremacía formal y material. De esa manera, funciona no solamente como parámetro de validez para el orden infraconstitucional, sino también como vector de interpretación de todas las normas del sistema.” Luis Roberto Barroso, *El neoconstitucionalismo y la constitucionalización del derecho. El triunfo tardío del derecho constitucional en Brasil* (Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM, 2008), 35.

³⁷ Prieto, *derechos fundamentales, neoconstitucionalismo y ponderación judicial*, 111.

1.2. BREVE CONSIDERACIÓN AL PODER CONSTITUYENTE Y SU ACCIÓN GENERADORA

Corporeizada en una asamblea, el Poder Constituyente se comprende como la organización más nítida de los intereses de la sociedad que, ante la imposibilidad de acudir físicamente en su totalidad, designa selectivamente a sus representantes bajo el presupuesto de ser los depositarios legítimos de sus intereses.

Ese mandato político, inviste de legitimidad a su participación y decisión última; esto es, son legítimos porque devienen de la voluntad de sus representados y asumen directamente sus deseos político-jurídicos como suyos; además, porque al ser un cuerpo único, sin similitud respecto de otro, ostenta el atributo soberano de la población en el sentido de decidir, sin sujeción a nada, más que a sus propios ideales o intereses como grupo, trazando sus objetivos principales.

En términos de su función, se circunscribe única y exclusivamente a participar en la elaboración del documento básico, llamado Constitución, para luego retornar a su origen, es decir, al pueblo difuminándose en él.

Esa participación –como creadores- será encumbrada en la esencia del contenido de la Norma Básica, adquiriendo un cariz fundamental al provenir del único y verdadero momento de encarnación de la voluntad popular (ejerciendo su soberanía), estableciendo la *ratio esendi* de ella.

En este sentido, la esencialidad de la norma subsume los ideales del Poder Constituyente, que no es otra cosa que la intención del pueblo, digámoslo así, la expresión mas certera de la voluntad popular. Entonces, su misión será precisamente llevar esos intereses al nivel más alto de la (re) fundación del sistema jurídico, plantando las bases sobre las cuales se conducirá el nuevo modelo estadual depositándolas, para tal efecto, en la Norma Básica.

La cuestión del sistema jurídico resulta de vital importancia; a decir de Kelsen “Esa norma fundamental constituye, en calidad de última fuente, la unidad de la pluralidad de todas las normas que constituyen un orden. Y si esa norma pertenece

a un determinado orden, es por la razón de que su validez puede ser referida a la norma fundamental del mismo.”³⁸

Una vez establecida la Constitución, representa el momento de coronación del movimiento revolucionario –como el caso de México- o de transición pacífica, hacia el establecimiento de un nuevo sistema jurídico-político.

Por ese hecho, surge una conexión entre la internalización de la norma por todos los ciudadanos, ya que la asumen como efectiva al ser dada por ellos mismos en ejercicio de su voluntad y libertad -ya decíamos- a través de sus representantes.

Ese gen resulta indispensable para tenerla en observancia, siendo así, su validez, porque es otorgada por todos, porque no proviene de la voluntad de un solo hombre o de una instancia arbitraria sino de la decisión de todos. Tal hecho trae aparejado como efecto, su carácter legítimo.

Refiriendo nuevamente a Kelsen, señala que (tendrá validez) “...si es capaz de lograr una obediencia durable para las normas por él establecidas. Este principio es el que determina la norma fundamental de un orden jurídico estatal.”

Aquí se aprecia cómo, desde la perspectiva positivista, la validez resulta al mismo tiempo en su legitimidad, como dos caras de la misma moneda. Sin embargo, debe notarse que, desde la perspectiva *democratista*, si bien pueden ser complementarias, no necesariamente son interdependientes.

Esto es, puede darse el caso de que la Constitución sea completamente válida por la sola circunstancia de su existencia formal, pero no necesariamente legítima ante su disociación con los ideales de la población, esto es, no democrática.

A nuestro modo de ver, Kelsen estima la validez normativa en relación a un carácter de índole legalista (positivismo), pero no implica una legitimación democrática; esto último significa una vinculación con el destinatario de la Ley Suprema, pues en el

³⁸ Hans Kelsen, *La teoría pura del derecho* (México: Colofón), 49.

momento que se rompe aquella relación, por resultar ilegítima (en términos democráticos), es cuando se deja de cumplir, lo cual no necesariamente implica una invalidez legal, pues puede estar presente, jurídicamente, aun cuando carezca de asociación popular.

En este punto, nos enfocaremos con mayor detalle al exponer las razones por las cuales la Constitución debe mantener una base constante, en ambas vertientes, esto es, legal y democrática; en otras palabras –a nuestro modo de ver- validez y legitimidad.

Retomando el punto de su validez formal, tal presupuesto hace posible la vigencia de la Constitución que, en términos llanos, es su propia existencia en relación a un sistema jurídico al cobrar materialidad en el mundo del derecho.³⁹

Ya decíamos, cuando se cumple con esa premisa se allana, *prima facie*, el camino para el cumplimiento cabal de lo que dispone, la satisfacción de sus preceptos y objetivos, asociando los motivos político-sociales que dieron su origen. Sin embargo, es a partir de la vigencia causal (en relación a sus efectos) lo que arrojará el grado de legitimidad que puede alcanzar.

Por esa misma razón, la misión del constituyente resulta primordial, ya que en principio asocia en mayor grado posible los intereses populares para que, al momento de asegurarlos en la Constitución, sean objeto de permanente satisfacción completa.

Por ende, en origen, dicha Norma Fundante es legítima ya que parte de la acción de un ente que tiene una relación prístina, directa, con el pueblo.

³⁹ El asumir estrictamente la validez, desde el ángulo positivista, lisa y llanamente, implica desconocer su contenido ideológico, nexo entre el derecho y su eficacia social. Esto es algo que puede distinguirse como validez social y validez legal, reconociendo a la Constitución no como objeto de creación en derecho, sino en concordancia con principios de carácter popular, que son ubicables en los contextos históricos de cada sociedad. Yezid Carrillo De La Rosa, “El concepto y la validez del derecho en la teoría jurídica y el neo (o nuevo) constitucionalismo”, *Verba Iuris*, No. 28, julio-diciembre, 2012, 19-30.

Esto es, es legítima al reflejar en inicio esos ideales, pero, una vez puesta en vida está el riesgo latente de estar frente a una norma con déficit de legitimidad, sino es que *alegítima*, por inobservable y, por tanto, proclive a su invalidez. Tal asunto será cuestión de posterior análisis.

En ese contexto, solo se puede solventar cuando se verifican las condiciones asociativas entre la función del Poder Constituyente y los intereses de la población; hipótesis que solo es dable, esencialmente, en la génesis constitucional que rompe con un viejo esquema, que por exigencia directa de un movimiento popular –ya decíamos, pacífico o violento–, instaura una corporación representativa que suscribe esas demandas por medio de la Constitución.

Por esta razón, podemos observar que las condiciones necesarias para que el Código Supremo asuma nítidamente el carácter de validez y legitimidad es cuando se presenta una relación efectiva entre las afinidades de la colectividad y la representación que, al subsumirlos, los representa en la norma eje del sistema jurídico-político.

En conclusión, decimos que el Poder Constituyente eclosiona de la sociedad misma, por tanto, no encuentra ninguna supeditación respecto de algún otro ente o norma, sino únicamente de la relación directa con el pueblo y sus pretensiones, adquiriendo por ese hecho legitimidad.

En consecuencia, solo en el momento de origen puede asegurarse claramente que tiene legitimación y validez, de ahí que sean estos dos elementos, pilares fundamentales de su proceso reformativo.

Tal carácter legítimo deriva de la verificación de una relación directa entre pueblo y la representación constituyente; pues lleva, por medio de dicha función, los fines individuales y colectivos, fijando las acciones que deberán desplegarse a partir de la edificación del nuevo sistema jurídico instaurado en la Constitución.

De ahí que sea la personificación del poder del pueblo (soberanía), el cual ejerce de sí y para sí (legitimación).

Ahora bien, no podemos obviar las críticas que se han ceñido sobre la teoría del Poder Constituyente.

Una de estas, es la mención de que la historia puso en evidencia, al decir que fue un medio para justificar el ascenso de un sector de la sociedad, en este caso de la burguesía que, por medio de la idea del ejercicio de soberanía popular y de la función creadora de la Constitución, derrocó al Estado absolutista para crear las bases de su dominio.

Así, la acción definitoria constitucional es un fenómeno de hecho, que si bien se ejerce por el pueblo éste no es un factor definitorio, sino que depende de un proceso o contexto que el final es el que impulsa o consolida la aparición del Poder Constituyente.

Si bien es cierto, no puede negarse como una cuestión fenoménica que involucra posiciones y poderes dentro de una sociedad y, por tanto, dejar de comprenderse como la función dadora de la Constitución, sin una participación popular; ciertamente, la crítica puede centrarse en el grado de participación y de verdadera decisión popular, poniendo en tela de juicio el hecho de ser un acto de voluntad.

Sin embargo, en un momento originario, son movimientos políticos los que determinan el advenimiento de un nuevo sistema jurídico-político, en los cuales se observa la participación directa del pueblo.

Evidentemente, resulta ilógico tener la participación de la totalidad de esta, pues, tan diversas pueden ser las adherencias con quienes pugnan por la continuidad de un régimen, respecto de aquellos que buscan su abolición y reorganización.

De ahí que no puede atestiguarse una participación completa, total, de la población, pero sí de la mayoría de forma directa, tal es así que los movimientos constitucionalistas nos dan muestra de la pluralidad, en mayor medida posible, de ideales que son plasmados en la Constitución.

Por consiguiente, la verificación de esa Norma es un resultado de hecho, con la presuposición originaria de un carácter de legitimidad y validez, pero que una vez vigente será objeto de constante adecuación, precisamente, para mantener ambos pilares que son su propio sustento. Ese punto será objeto del siguiente tema.

1. 3. LA TEORÍA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LOS PRESUPUESTOS PARA SU DESARROLLO

Hemos dicho que la Constitución al ser un fenómeno social es espejo de las aspiraciones de esta, por tanto, resulta un producto inacabado, pues así es la vida humana llevada en colectivo. Si la *natura* social es por sí cambiante, coyuntural, evolutiva, resulta lógicamente comprensible que la Ley Fundamental siga la suerte de su creador.

Tales condiciones muestran su vinculación con los avatares del pueblo, ya que – como hemos dicho- disociarla resultaría en inminente colapso de su función y existencia.

De ahí que la reforma de su contenido, una vez establecida, resulten indispensables para mantenerla siempre atenta de los destinos del pueblo, de las exigencias o necesidades pautadas a partir de la dinámica evolutiva, haciendo posible, de esa forma, su perdurabilidad.⁴⁰

Al respecto, Haberle señala que “...se requieren instrumentos y procedimientos gracias a los cuales la Constitución se adapte en forma flexible, como proceso público, a los acontecimientos de la época, sin detrimento de su sentido...”⁴¹

Como se ve, la adecuación de su contenido es materia fundamental para asegurar su vigencia, en otras palabras, la revitalización de su ser. Ahora bien, la importancia de esta acción es prevista desde la misma Constitución, ya que no puede entenderse como una determinación ajena o independiente de su propia entidad,

⁴⁰ Fix-Zamudio y Valencia, *Derecho Constitucional Mexicano y comparado*, 103.

⁴¹ Peter Haberle, *El Estado Constitucional* (Argentina: Astrea- Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2007), 86.

como si proviniera de un agente diverso, y hasta superpuesto, a la propia Norma Fundamental.

Considerar lo contrario, sería tanto como asumir que existe una fuerza político-jurídica de supremacía mayor a la ostentada por la Constitución; de ahí que sea ella la que regule de qué manera y quiénes, dentro de su propia estructura normativa, reformarán su contenido.

Así, dicha disposición tiene origen partir de su atributo supremo, pues al ser la única norma con esa cualidad dentro del sistema jurídico no hay otra, sino ella, quien defina esa posibilidad.

Tal efecto –reiteramos- es el reconocimiento de su funcionalidad cultural, en el marco de respuesta a las demandas, por tanto, “abierta a la evolución futura”.⁴²

Si esta es producto social, entonces sigue su naturaleza, es decir, si los pueblos, tal como lo atestigua la historia, evolucionan constantemente entonces la reforma constitucional no es otra cosa que reflejo de esa condición perenne.

Su modificación es la actualización y respuesta a la motivación ontológica a la cual se debe. De tal forma, debe estar abierta, es decir, dar esa pauta, de lo contrario, su razón de ser resultaría ociosa enfilándose hacia la pérdida de validez y legitimidad.

Hasta aquí podemos señalar otra conclusión: La reforma constitucional es la función vivificadora de su contenido, en relación a la infusión de validez y legitimidad; ambos pilares fundamentales para la continuidad fáctica en el universo político-jurídico.

Por tanto, la adecuación legislativa representa el mantenimiento como norma válida y legítima; en ese sentido, no llevarla a cabo, o hacerlo deficitariamente, impactará

⁴² Peter Haberle, *El Estado Constitucional*, 90.

directamente en ambos pilares, por tanto, tendería hacia la minusvaloración constitucional.

Ahora bien, el primer aspecto, relativo a la validez formal, es el cumplimiento cabal del mecanismo configurado por la propia Constitución; esto es, seguir lo previsto para realizar la reforma desde el punto de la instancia facultada para hacerlo, como es el caso de los órganos que interviene en el proceso legislativo y las fases establecidas desde la iniciativa hasta la aprobación de la modificación.

Dicho cumplimiento valida la vigencia de la Norma Suprema, ya que se mantiene reconocida como tal dentro del Estado, a partir de la adaptación a las exigencias sociales conforme lo que ella determina.

Si bien, tal elemento resulta indispensable para su continuidad, es un aspecto incompleto si no se suma al carácter de legitimidad; es decir, si la reforma asume la satisfacción aislada del primer basamento, será efectivamente válida desde la óptica legalista, pero con alto riesgo de resultar discordante con la aceptación colectiva.

De ahí que debe cumplirse en paralelo con la legitimidad, lo cual implica que la modificación al contenido constitucional debe ser no solo satisfaciendo los dispositivos legales para ello sino, además, también habrá de observar una correspondencia con las demandas del pueblo.

Dicho aspecto es necesario para la vigencia o continuidad constitucional, siendo la asociación de los intereses de la sociedad, respecto de la adaptación normativa de la Constitución, para dar respuesta y, al mismo tiempo, tenerla en reconocimiento popular.

Como se observa, ambos elementos resultan necesarios, no obstante, la posibilidad de que se desarrollen paralelamente es una cuestión que depende del cumplimiento de dos condiciones.

Si bien, por un lado, en el origen de la norma constitucional, se asume que tiene validez y legitimidad –como lo hemos explicado en anteriores párrafos- por la participación directa de la ciudadanía a través de sus legítimos representantes, entonces, para lograr el cumplimiento de ambos atributos en la fase de su reforma, debe ser –igualmente- mediante la participación directa del pueblo.

Aquí pudiera decirse que la función de la representación popular, dentro del proceso reformativo, implica la participación del pueblo, tal como se da en el momento del origen de la Constitución, entonces tal presupuesto popular está completamente asegurado y que, por tanto, desde esa perspectiva, dicho cumplimiento da la validez y legitimidad a toda reforma.

A este punto nos referiremos en posteriores párrafos para cuestionarlo, ya que, si bien los órganos legislativos constituidos están provistos de una función representativa del pueblo, no obstante, esa vinculación es limitada.

Si el parámetro o punto de referencia es que debe asegurarse la participación de la ciudadanía para decir que es legítima la transformación del contenido constitucional, también es que el papel de la ciudadanía en dicho proceso no tiene eficacia directa respecto de la determinación del contenido de la Constitución.

Esto es, no debemos pasar por alto que en el nacimiento de dicha Norma se verifica un movimiento originador que, en algunos casos, puede ser pacífico o beligerante, pero que definitivamente es el pueblo quién lo decide de forma activa y directa y, en una segunda etapa, instaura una representación asamblearia para su configuración, en la cual, es esa misma acción popular está presente.

Si bien, una vez establecida la Ley Fundamental se difumina la acción decisoria del pueblo para depositarse en la función representativa, también es que deposita esa función modificante en un órgano llamado derivado, que se guía bajo un mecanismo regulado y, por tal carácter, rígido.⁴³

⁴³ A decir del maestro Ignacio Burgoa “los principios de supremacía y rigidez constitucional deben concurrir para hacer efectivo el imperio de la ley.” Burgoa, *Derecho Constitucional Mexicano*, 369.

Debemos decir que la rigidez es resultado de la intención de asegurar que los cambios constitucionales no sean caprichosos o maleables, en términos de intereses ajenos al pueblo, sino que se den paulatinamente, en observancia a las fases e instancias señaladas por la Constitución y con ciertos contrapesos dentro del mismo esquema.

De ahí que, entonces, la cuestión fundamental se centre en ver si la función desplegada por el órgano legislativo o “constituyente derivado”, asegura efectivamente la participación directa del pueblo, *so pretexto* de ser una instancia de intermediación político-jurídica con carácter “naturalmente” democrático.

A nuestro ver, un esquema que no asegure el involucramiento directo del pueblo solo posibilita un actuar legalista, cumpliendo con lo determinado en el proceso normado para la reforma, pero sin involucrar directamente la participación del pueblo, ya decíamos, bajo el pretexto de que con la designación de los legítimos representantes queda satisfecha.

1.4. VALORES INTRÍNSECOS DE LA REFORMA A LA CONSTITUCIÓN

De nuestras primeras conclusiones ha sido que, tanto la génesis como la reforma constitucional, debe asegurarse los dos pilares fundamentales: a decir la validez y legitimidad.

Esto, ya que es el origen del Código Supremo donde se configura su naturaleza al apreciarse claramente la participación decisiva del pueblo, luego entonces su mantenimiento a partir de su reforma debe seguir dicha base, ya que esa singularidad determina que deba ser de esa forma, esto es, mediante la participación decisional de la ciudadanía.

Tal elemento es lo que debe consignarse como valor fundamental de la reforma; esto es, la participación directa de la ciudadanía, ya que –reiteramos- es este su fundamento, su esencia de origen, por tanto, no debe tergiversarse sino asegurarse en lo mayor posible.

Si entonces se asume que ese involucramiento ciudadano debe ser determinante, nos lleva a decir que los dos sostenes de la Constitución, validez y legitimidad, deben consolidarse constantemente al verificarse la reforma.

Visto desde esa perspectiva, tendremos como valores intrínsecos de la modificación constitucional, en primer lugar, el cumplimiento de la legalidad pautada conforme al proceso legislativo establecido por la Constitución (validez) y, en segundo, la participación popular en la decisión final (legitimidad).

De esta forma, el cumplimiento paralelo debe ser guiado dentro del proceso modificadorio, por lo cual, de distorsionarse, resultará evidente la degradación que incluso puede orillar al resquebrajamiento de uno o ambos sostenes.

Ahora bien, el primer aspecto relativo al cumplimiento del trazo normado para la reforma es el aseguramiento del principio de rigidez constitucional. Este, establece la participación de diversas instancias de representación popular, no solamente la de un solo órgano legislativo.

Así, es la contraposición al procedimiento flexible que se atestigua en la reforma a la legislación secundaria, la cual establece fases de cierta manera sumarias y concretas, en aras de agilizar la aprobación de las normas que emanan de la Constitución.

Sin embargo, la transformación de la Ley Suprema implica un mecanismo de mayor complejidad, en estricto sentido, ya que no solo posibilita la aprobación por parte de un ente, como pudiera ser el caso del Congreso o Parlamento, sino que además agrava la aprobación de ese cometido al involucrar a otras instancias.

La intención que guarda es evitar la maleabilidad del proceso, haciéndolo inflexible en comparación a aquel llevado para las reformas secundarias.

Es evidente que se busca contener la depreciación de la Constitución, mediante un trámite legislativo diverso al ordinario, pues de llevarlo a ese nivel se tendería a la

devaluación de su valor dentro del sistema jurídico y, por tanto, de su contenido superior.

Respecto del segundo elemento, es decir el de legitimidad, se tiene como la participación colectiva en sintonía con la voluntad de la Nación, que señala las necesidades y exige su atención mediante la vigencia del orden constitucional.

Siguiendo su origen, si dicho componente popular detona el nacimiento de la Constitución, luego entonces, es este factor lo hace posible su revitalización constante, a partir de verificar su participación en la determinancia de la reforma.

Esto es, la decisión pasará necesariamente por la aprobación de esta, la cual definirá si es susceptible, o no, la adecuación planteada al texto constitucional. Dicha situación es reflejo de un principio que se desprende del componente de legitimidad, es decir, el de la democracia decisional.

Si vemos que la decisión popular es el fundamento de origen de la Ley Suprema, entonces, dicho elemento resulta insoslayable en la reforma, ya que esta es constitutiva de aquella; por ende, no tener la concurrencia popular, en su versión principal, sería tanto como desconocer su esencialidad en virtud de la función creadora, volcándose más hacia el fraude ontológico de la norma creada.

De ahí que podamos ubicar a la participación ciudadanía como otro de los principios fundamentales para la verificación de la reforma.

Sustentar la modificación constitucional, a partir de la confluencia directa de la población, conlleva una forma democrática de decidir lo que debe cambiarse en la ley; digamos que es el origen y de la vivificación permanente del Texto Supremo y, como tal, se entiende en función de un parámetro de participación popular, sin el cual no podría tenerse, ya que si fuera llevada a cabo por otro ente sería tanto como determinar la reforma en función de poderes e intereses suficientes y superiores al propio pueblo.

De esta manera, debe reconocerse la concordancia directa de la ciudadanía. Este tema es el que da paso a cuestionar el mecanismo de reforma, observando el grado efectivo en que se realiza, si es acorde al postulado primigenio o, como se puede considerar, se ha ido degradando.

1.5. LA CUESTIÓN RESPECTO A LA REFORMA CONSTITUCIONAL DESDE LA PERSPECTIVA DE SU DEMOCRATIZACIÓN

Hemos afirmado que el origen de la Constitución es popular, por tanto, nos conduce a estimar que tiene *prima facie* un carácter democrático. Lo anterior, atendiendo a que en mayor medida la pluralidad de intereses del colectivo se ven reflejados en la Norma, en consecuencia, ese contenido policromático es lo que hace exigible el constante respeto a los intereses de todos, que están consagrados en la Ley Suprema.

Esto es, si la igualdad –como se expuso en las primeras líneas- es el fundamento de la acción constituyente, sumado a que la democracia es el principio por el cual todos, en función del valor de sus intereses, acuden en posición de igualdad respecto de los intereses del otro, entonces la confluencia y participación para crear la Ley Suprema está soportada sobre una base inicial de libertad, igualdad y democracia.

Desde esta perspectiva, debemos entender la posibilidad de que todos los integrantes del cuerpo colectivo o pueblo, concurren a definir sus intereses y plasmarlos en la Constitución, siendo para que estos tengan el mismo valor y garantía respecto de aquellos de sus semejantes.

De esta forma, nos lleva a estimar que la democracia es la base principialista, es el sustento para que pueda darse válidamente esta acción y que el contenido normativo sea precisamente aceptado y validado por el grupo.⁴⁴

⁴⁴ Continúa diciendo que “la fuerza principal de la democracia reside en la voluntad de los ciudadanos de actuar de manera responsable en la vida pública. El espíritu democrático forma una conciencia colectiva”. Alain Touraine, *¿Qué es la democracia?* (México: Fondo de Cultura Económica, 2006), 109.

Por tanto, si la construcción de la Norma Fundamental se da bajo el principio de la participación plural de todos, entonces su base es esencialmente democrática; ese cimiento, brinda la posibilidad de acudir en igualdad de condiciones y ostentar el mismo valor respecto de los intereses de los diversos integrantes.

Así, la reforma de su contenido debe observar el basamento que le da su origen, respetando la posibilidad de participación de los intereses de grupo, en igualdad de condiciones.

Visto desde el ángulo de la reforma, el principio democrático representa “la limitación del poder del Estado mediante la ley y el reconocimiento de los derechos fundamentales”,⁴⁵ esta mención nos permite aseverar que el reconocimiento de la democracia participativa dentro del proceso de reforma constitucional, implica también un límite al abuso del poder que ostentan los grupos institucionales que están, primeramente, facultados para actuar dentro del proceso legislativo.

Así, ante el riesgo de revertir los valores dados en origen, surge la necesidad de controlar esa posibilidad reformadora mediante la preservación y fortalecimiento de su principio democrático que le da vigencia.

De ahí que el soporte bajo el cual precisamente se auspicia la acción de la pluralidad social, funge al mismo tiempo como medio para posibilitar el control de la reforma constitucional, retornando al principio generador de la Constitución: la democracia participativa.

⁴⁵ Alain Touraine, *¿Qué es la democracia?*, 46.

CAPITULO SEGUNDO

DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

2.1. DEL ESTADO DEMOCRÁTICO AL ESTADO POSTDEMOCRÁTICO

El afianzamiento del constitucionalismo contemporáneo⁴⁶ ha sido determinante para el reconocimiento y desarrollo de los derechos de las personas.

Sin embargo, esta llegada no fue del todo tersa; por el contrario, históricamente se ha caracterizado por una lucha constante entre los grupos que ostentaron el poder unipersonal regido por la voluntad del soberano y aquellos otros que buscaron su ordenación y delimitación por medio de la ley, a partir del reconocimiento de la propia organización social por medio de normas que se situaron en un documento de orden superior, denominado Constitución.

Ahora bien, no puede perderse de vista que aquella demanda social, esto es, el reconocimiento de los derechos de todos (universales) se dio en el contexto del enfrentamiento entre los grupos dominantes de la organización política y los relegados de la participación en ella; bajo ese entendido, la exigencia por parte de los actores que reprocharon el ejercicio absoluto del poder estatal, además de arbitrario, en contra de la mayoría del cuerpo social, gestó la idea de un ejercicio plural (preludio del Estado democrático) del gobierno y de la asunción de derechos universales.

En este sentido, la concepción pluralista del poder posibilitó, en primer lugar, contrarrestar el ejercicio absoluto por medio de pesos y contra pesos, situación definida en la teoría de Montesquieu; en segundo, puso los cimientos hacia el reconocimiento o positivización de los derechos o prerrogativas en favor de los ciudadanos oponibles al Estado, prevaleciendo la idea de la persona como el epicentro de derechos y no el ente en sí.

⁴⁶ Luis Prieto Sanchís. *Constitucionalismo y Positivismo* (México: Fontamara, 2001).

Ambos elementos -por un lado la división de poderes y, por otro, el ejercicio de derechos fueron relevantes para el advenimiento del constitucionalismo contemporáneo⁴⁷ y, en esto, la democracia encontró terreno fértil para su subsunción normativa y base instrumental para su ejercicio como gobierno .

No es propósito de este trabajo exponer el desarrollo conceptual de la democracia, dada la abundante literatura e, incluso, los debates por la diversidad de teorías acerca de ella.

No obstante, unánimemente se asume como elemento característico la participación colectiva en la toma de decisiones en la cosa pública; consideramos esto como eje de las siguientes líneas.

Esencialmente, si nos atenemos a la noción griega como referente de origen, pone al *phetos* o pueblo en el centro de la decisión de las *polis*, en donde “el poder no está en manos de uno o de unos cuantos sino de todos, o mejor dicho de la mayor parte.”⁴⁸

Si bien, desde ese primer momento la idea del ejercicio del poder político se centró en el pueblo, también ocurrió que las coyunturas históricas derivaron en el surgimiento de poderes ilimitados, en el ejercicio unipersonal, aun ya instauradas las primeras Constituciones del siglo XX.

Sin embargo, fue a partir del desarrollo de la sociedad plural que retomó la idea de la democracia como mecanismo para la supresión o disminución de las figuras omnímodas, siendo nuevamente por medio del retorno hacia el reconocimiento de los derechos -como potestades personales- que, con su atributo de universalidad, pudo trasladar el poder político del Estado al soberano pueblo.

⁴⁷ “...La Constitución ya no tiene por objeto solo la distribución formal del poder entre los distintos órganos estatales, sino que está dotada de un contenido material, singularmente principios y derechos fundamentales, que condicionan la validez de las normas inferiores...” Luis Prieto Sanchíz. *Constitucionalismo y Positivismo*, 17.

⁴⁸ Bobbio, *Liberalismo y democracia*, 7.

Esta configuración asignó al ciudadano el sustento para ejercer el poder público, como única y válida razón de Estado, dando paso a la idea más acabada de la democracia en el sentido de la participación de todos y cada uno, legitimando del quehacer político.

Ahora bien, la democracia se asume conforme a la idea de decisión situada en la pluralidad popular, reconociéndole materialidad al ser una prerrogativa—aquí el rasgo de su *juridificación*- de participar en la determinación pública en igualdad de condiciones; esto es, la distribución de esa potestad para todos y cada uno de los integrantes del ente social que, siendo normada, resulta en garantía oponible al Estado⁴⁹ y al poder, en sus diversidades—económico, política, cultural, etc.- que ostentan algunos grupos sociales.

Tal como expone Touraine, la democracia “busca proteger las libertades de los individuos y los grupos contra la omnipotencia del Estado.”⁵⁰ Continúa diciendo: “deben afirmar que no hay democracia sin libertad de la sociedad y de los actores sociales y sin reconocimiento por el Estado de su propio papel al servicio de los mismos. Solo hay democracia cuando el Estado está al servicio no únicamente del país y la nación, sino de los propios actores sociales y de su voluntad de libertad y responsabilidad.”⁵¹

De esta forma, el individuo en sociedad encuentra en este principio la posibilidad y el derecho de participar en la función estatal, la cual, se origina verticalmente desde la base civil y se radia hacia el Estado asignándole un carácter democrático a su función.

⁴⁹ “Es cierto que no basta que un sistema político permita la resistencia al Estado para que sea democrático; la limitación del poder no es más que uno de los principios constituidos de la democracia, pero se trata de uno de sus componentes indispensables, si el hombre no es más que ciudadano, ya no hay límite infranqueable para el poder del Estado, u si no se lo define más que por su pertenencia comunitaria, tampoco es susceptible de oponer resistencia a la tiranía. Sólo la idea de los derechos fundamentales, a los que se llamó naturales para subrayar su universalidad, aparece como un principio absoluto de resistencia a un poder estatal que se vuelve cada vez más total.” Touraine, *¿Qué es la democracia?*, 63.

⁵⁰ Touraine, *¿Qué es la democracia?*, 61.

⁵¹ Touraine, *¿Qué es la democracia?*, 63.

Ese tránsito, del Estado absoluto al democrático, significó en un primer momento un avance en la noción del compuesto político del poder público. Como hemos dicho, consolidó el reconocimiento de derechos de los ciudadanos, asumiendo la prerrogativa, entre otras, de participar en condiciones de igualdad y accesibilidad en el ejercicio del gobierno.

Sin embargo, el arribo a este primigenio Estado democrático únicamente implicó el rompimiento del esquema unitario del ejercicio soberano, claramente visto a partir de la instauración de la división de poderes y en la elección de representantes populares mediante voto electoral o poliarquía electiva;⁵² si bien *–prima facie–* con un carácter democrático pero concentrado en un esquema de élites, fundamentalmente por los partidos políticos y limitado a un espacio comicial, es decir, de poliarquía electiva.

En consecuencia, aun cuando el ejercicio se dio con base en el principio democrático, la cuestión sustancial se mantuvo desde el seno del poder relegando a los integrantes ciudadanos a una posición distante y hasta diferenciada del epicentro de la decisión.

Esta situación dio paso a una de las crisis más exacerbadas, no solo a nivel nacional, sino de escala mundial, respecto del grado de legitimidad que puede ostentar dicha estructura de gobierno; la crítica se afirmó en el distanciamiento de las demandas sociales y la actividad gobernante.

Lo anterior, si bien implicó una crítica dura, que en algunos casos significó sisma, no significó negar la vigencia del Estado, ni sus instituciones derivadas, incluso, a los propios actores políticos.

Con base en el propio sustento que dio origen a estas figuras, como es la autodeterminación de la sociedad y el ejercicio plural de la decisión, es que se considera que el siguiente estadio que brinda la evolución del Estado, es el tránsito

⁵² Bruce Ackerman, *La nueva división de poderes* (México: Fondo de Cultura Económica, 2007), 11.

del carácter democrático al postdemocrático en el hecho de asegurar y verificar la participación directa del pueblo en la decisión última del ente público.

En este caso, la institución de representación política ha sido por antonomasia objeto de constantes críticas, debido a que no siempre se observa una verdadera correspondencia de las demandas ciudadanas con su quehacer diario; en muchos casos, la prioridad social es desplazada por el objetivo asumir y mantener el control del poder, por parte de los representantes.

Cabe decir que la consolidación del poder, y su mantenimiento, como uno de los objetivos de la política, no debe necesariamente obstaculizar el beneficio colectivo.

Asumir que la única finalidad es el logro del poder sería desnaturalizar el sentido de esta actividad, como método para conseguir el beneficio de la acción misma, sin perjudicar los intereses del Estado y de la población, al cual se debe y dentro del cual rige su actuar.

Menciona Bovero que “la democracia funciona mal o poco, [porque] no es eficiente en el cumplimiento de la función política esencial, que es la producción de decisiones colectivas.”⁵³

A nuestra consideración, resulta claro como el Estado democrático actual se encumbra bajo una arquitectura de élites políticas, centralizando las decisiones fundamentales sin que se observe la intervención directa de la ciudadanía; en el mejor de los casos, con una deficitaria vinculación.

Además, el diseño encumbra la definición pública, por ejemplo, en el caso del Congreso en nuestro país en torno a la reforma a la Constitución, no prescribe límites exigibles, instituidos, mediante los cuales pueda restringirse o controlarse el contenido de la modificación.

⁵³Michelangelo Bovero, “La democracia y sus condiciones”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, No. 253, Tomo LX, enero-junio 2010, 18.

De ahí que una de las demandas constantes sea la apertura de ese núcleo de decisión, para establecer vías que posibiliten definir, de forma directa, los intereses de las personas en términos de definiciones públicas.

Esto implica no solo la expansión de los puntos en donde se toman las decisiones estatales, en concepto democrático simple. Es decir, no basta que existan instituciones definidas jurídicamente y legitimadas por ese mismo apego normativo para convalidar que, tal o cual definición, sea democrática.

Sino que, ahora, se pretende la expansión o desconcentración de esos vértices decisionales, mediante la maximización del acceso de la sociedad civil con una base normativa que, además de participar, le dé la potestad de determinar directamente situaciones de Estado.

Lo anterior –desde nuestra óptica- implica un nuevo cariz en términos de democracia del Estado, el cual definimos como *postdemocrático*.

Debemos señalar que, para el caso del Congreso mexicano, si la *postdemocracia* se entiende a partir de la incorporación nítida de las y los ciudadanos en sus decisiones, entonces, para ello debe tenerse la apertura en cuanto al margen de relación con el proceso de reforma de la Constitución.

No solo en su parte propositiva o deliberativa, como parece que se ha podido arribar en los últimos años al participar como iniciantes de reformas o invitados en foros de discusión, sino acceder en el momento cúspide de ese proceso reformador por medio de su aprobación.

Si decimos que esta institución del Estado es democrática dada su configuración derivada de un marco jurídico, no obstante, esta pintura no implica el acatamiento de las decisiones en función directa del pueblo o, dicho de otra forma, está impedido para inmiscuirse en esta decisión.

A decir de Bobbio, la arquitectura del Congreso –asumiendo el postulado de la representación proporcional- a partir de la insoslayable vinculación con los partidos

políticos los ha transformado en una especie de pequeñas oligarquías, las cuales, deben ser equilibradas y, en su caso, contrarrestadas en sus excesos mediante – señala- una pluralidad de oligarquías que generen una mutua competencia, “tanto mejor si estas pequeñas –a través de la democratización de la sociedad civil, mediante la conquista de los centros de poder de dicha sociedad por parte de los individuos, y cada vez mejores participantes, etc.- se vuelven cada vez menos oligárquicas y el poder no es solamente distribuido, sino también controlado”⁵⁴

Siguiendo esta idea, la posibilidad de contar con varias opciones o, a nuestro parecer, diversidad de puntos de influencia y decisión abre la puerta a la sociedad pluralista, base indispensable para que el disenso libre como una especie de prerrogativa.

Lo anterior implica el paso, en el sentido de su desarrollo, de una sociedad democrática que significa desconcentrar el poder que tradicionalmente se encontraba depositado en un único punto o cúspide, para ahora dotarle de una acción distributiva, esto es, la sociedad pluralista.

En sentido estricto, sería una democracia pluralista dado que significa trasladar el epicentro del poder hacia varios pero distribuido entre más actores de decisión política. “El número de sedes, diferentes a las sedes políticas, en las cuales se ejerce el derecho de voto. Para dar un juicio sintético pero eficaz del grado de democratización de un determinado país, el criterio ya no debe ser el de quién vota, sino el de dónde vota.”⁵⁵

De esta forma, “...la sociedad pluralista permite una mayor distribución del poder, una mayor distribución del poder abre las puertas a la democratización de la sociedad civil...”⁵⁶

Para el caso nuestro, se evidencia el déficit democrático en el ejercicio de esa función, como en el caso de la reforma a la Constitución Política de los Estados

⁵⁴ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia* (México: Fondo de Cultura Económica, 2001), 72.

⁵⁵ Bobbio, *El futuro de la democracia*, 65.

⁵⁶ Bobbio, *El futuro de la democracia*, 73.

Unidos Mexicanos, lo cual, como hemos relatado, viene trayendo serios cuestionamientos de legitimidad.

2. 2. DEMOCRATIZACIÓN DE LA ACCIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO. BASES PRINCIPALES

Hemos descrito que el nacimiento del Estado como entidad política se dio a partir de la unificación de voluntades individuales en una común.⁵⁷ Sin embargo, el desarrollo de esta ficción jurídica implicó la asunción de un poder político, ejercido por órganos determinados a partir de una norma en la cual se establecieron los mecanismos para su propia configuración.

Fue con base en dicho complemento normativo que se asumió *prima facie* la idea de que el ente público resultaba ya democrático. Es decir, bajo una concepción formalista, el solo cumplimiento de la ley en cuanto a su conformación y despliegue de facultades, le ameritaba plenamente dicho carácter.

Además, con la confirmación de la representación política como único mecanismo viable para ejercer el poder en forma indirecta por los ciudadanos, se reforzó la idea de que el sistema resultaba acorde a la exigencia de participación de la mayoría de la población y, en ello, la posibilidad de ejercer esa decisión.

En este punto, una figura -confeccionada principalmente al advenimiento de la revolución francesa- fue el modelo asambleario, afirmada y complementada con la línea norteamericana a partir del republicanismo.

De esta manera, el modelo de la representación popular y de vinculación de intereses en la cosa pública, resultaron mecanismos políticos para hacer valer los vínculos de la población, mediante la integración de un modelo colegiado (asamblea), el cual mostró el ejemplo más próximo a la toma de decisiones populares.

⁵⁷ Bobbio, *Liberalismo y Democracia*, 53.

Con el desarrollo de esta arquitectura política, la participación de la ciudadanía quedó supeditada a un espacio electivo, siendo el elemento definitorio la designación de los representantes políticos –en sentido estricto-, y una vez asumida la función orgánica, estos pasaron a ser representantes de toda la nación.

Así, la participación de los ciudadanos quedó circunscrita a un acto de derecho político electoral en el ejercicio del sufragio; bajo dicha premisa, el Estado democrático se fue consolidando al grado de no cuestionarse la necesidad de desplegar sus acciones a fin del desarrollo de la persona y el logro de los objetivos del ente; al mismo tiempo, como herramienta para la función del poder a partir de la idea de la imposibilidad material para que la ciudadanía acudiese directamente a deliberar y decidir sobre el ejercicio de este, sino, necesariamente por medio de sus representantes.

De esta manera, en la actualidad el punto a dilucidar no es la viabilidad de la democracia como sistema político, ni como premisa jurídica, ya que en cierta forma se acepta su funcionalidad, además de que conceptualmente es distinguible de un régimen autocrático.

En ese sentido, la mayoría de los Estados modernos ostentan esta cualidad; por lo tanto, el análisis actual se enfoca en definir el grado o nivel democrático alcanzado, advirtiendo, en contra cara, los efectos nocivos que pueden derivar de su inaplicación o déficit en la configuración del sistema.

Así, se cuestionan es los reductos en los cuales puede darse o materializarse el ejercicio de la democracia. Partiendo de eso , tenemos que la democratización de la acción pública implica, la diversificación de las sedes en las que una sociedad puede efectivamente materializar su derecho, no el derecho en sí, el cual, si se observa objetivamente basta con que esté reconocido en un ordenamiento legal como prerrogativa.

Continuando con el pensamiento de Bobbio, “El avance de la democracia se medirá por la conquista de los espacios que hasta ahora están ocupados por los centros de poder no democráticos.”⁵⁸

En efecto, la estructura tradicional permite la satisfacción formal del componente democrático mediante la figura representativa, esto es la integración de los órganos por medio de procesos electorales definidos, en donde se lleva a cabo la decisión;⁵⁹ pero no necesariamente significa la posibilidad de deliberar y decidir en la esfera pública directamente por parte de los ciudadanos, en forma abierta e inclusiva.⁶⁰

Para Fernández Santillán, la democracia significa –en la actualidad- la posibilidad de más espacios de decisión, “ahora la democratización le interesa la expansión de la esfera pública para dar la palabra a todos.”⁶¹

De manera que, el pueblo es la fuente de legitimidad del sistema político, pero para poder expresarse necesita articularse a través de instituciones.⁶²

Un elemento a destacar, en cuanto a la viabilidad funcional de la democracia es que teje un camino el cual que permite el tránsito de las posturas individuales o colectivas ante las decisiones institucionales, en razón del interés público.

Tal como dice Richard L. Harris “La causa principal [de la democracia] es la eficacia de este sistema para organizar las relaciones humanas frente a las condiciones y problemas contemporáneos de la humanidad.”⁶³

⁵⁸ Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, (México: Fondo de Cultura Económica, 1989), 66.

⁵⁹ “En general, los intereses de los legisladores «marrones» son muy acotados: mantener el sistema de dominación privatizada que los eligió y canalizar hacia ese sistema tantos recursos estatales como sea posible. Por lo tanto, tienden a ser en su desempeño conservadores y oportunistas. Su éxito depende del intercambio de «favores» con el gobierno y las diversas burocracias, y cuando el poder ejecutivo es débil y necesita cierto apoyo del Congreso, a menudo obtienen el control de los organismos estatales que suministran esos recursos. Eso aumenta la fragmentación y los déficits.” Guillermo O’Donnell, “Estado, democratización y ciudadanía”, *Revista Nueva Sociedad*, No. 128, 9.

⁶⁰ Fernández, *Política, gobierno y sociedad civil*.

⁶¹ Fernández, *Política, gobierno y sociedad civil*.

⁶² Jorge Horacio Gentile, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, “Teoría de la Reforma Constitucional, de Sergio Miguel Díaz Ricci”, *Revista pensar en derecho* Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Complutense de Madrid y ediar (Argentina), 2004. 307

⁶³ Richard L. Harris, “La democratización del Estado y la gestión pública”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, octubre de 2000, 1.

Por su parte, Raúl Pont expresa que “entendemos que la democracia representativa es insuficiente, que debemos caminar hacia formas que impliquen más a la comunidad, que ayuden al ciudadano a tener mayor control sobre el poder público”.⁶⁴

La idea de los elementos que deben consolidar la acción pública para verificar efectivamente su democratización inicia en la apertura de su espacio, del cual germinan las políticas públicas.

Esto se puede atender mediante la existencia de reglas de reconocimiento en la Constitución, sobre la posibilidad de formar esa voluntad soberana (del pueblo) o, dicho de otro modo, tal como expresa Aragón “constitucionalizar la democracia ...en lo que podríamos llamar, estado constitucional democrático de derecho.”⁶⁵

De esta forma, va de la mano con la existencia de prerrogativas que hagan viable la participación directa de la ciudadanía en aquellos espacios de decisión institucional, mismos que –como se ha dicho- deben también considerarse con ese objetivo.

Hasta aquí podemos decir que la democratización del poder estatal significa un avance hacia la vivificación del ejercicio de la soberanía, considerando que el depositario genuino es el pueblo.

Lo anterior, implica también desplazar los puntos tradicionales de deliberación y decisión ya que, en su configuración, han sido rebasadas por la dinámica cada vez más acelerada de las demandas e inquietudes sociales.

⁶⁴ Raúl Pont, “Democratización del Estado: la experiencia del presupuesto participativo. Desarrollar lo local para una globalización alternativa”, *Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional*, 2002.

⁶⁵ Manuel Aragón, “La democracia como forma jurídica”, *Working Paper No. 32*, Universidad Autónoma de Madrid.

Por el contrario, observar la concentración institucionalizada de la decisión política no ha hecho sino desprestigiar la actuación en sí de la figura orgánica del Estado, y de los operadores políticos y burocráticos que ostentan la representación popular.

Lo anterior, no implica desconocer la funcionalidad de la intermediación política, dado que están enfocados exclusivamente a las tareas públicas, además, cuentan con una base profesional y técnica que permite elaborar las políticas públicas o, en su caso, las reformas a los ordenamientos legales.

Sin embargo, el cauce histórico se ha estancado en el mantenimiento –ya decíamos- de las formas concentradas de definir las políticas que impactan directamente en la población. De ahí que se propugne su apertura, conjuntando la función estatal con la participación social.

Ahora bien, para esto consideramos que deben darse ciertas bases o presupuestos mediante los cuales pueda consolidarse el desarrollo de ese estadio democrático.

En primer lugar, señalamos la libertad política. Esta se entiende como la supresión de restricciones para hacer o no hacer, es decir sin la interferencia en la conformación de su voluntad. Esto significa en los hechos, habilitar la decisión de la persona en cualquier ámbito público, en la medida graduada de la intervención social.

Graduada, porque debemos reconocer que existirán ámbitos o fases en los cuales podrá vincularse y decidir la población, por lo que no debe asumirse como una forma absolutista, considerando que el diseño de políticas públicas implica la culminación de etapas de un proceso en el que también interactúan las instituciones del Estado.

Por lo tanto, no significa que la ciudadanía participe omnipotentemente en todas y cada una de las etapas en el proceso de confección de una política pública, sino que deberá existir un espacio exclusivo –repetimos- en cuanto a fase, determinado y regulado por un orden normativo para que pueda materializar su decisión.

Esa posibilidad implica desmonopolizar el quehacer actualmente arrogado exclusivamente por las élites del gobierno, establecidas precisamente por el propio orden jurídico y en que, paradójicamente, en la actualidad excluye la participación directa de la ciudadanía.

Continuando con esta línea, la libertad política fortalece el diseño de mecanismos para inhibir coerciones institucionales hacia la persona o, del otro lado de la moneda, elimina los obstáculos para posibilitar que los ciudadanos concurren dentro del proceso de decisión.

Lo anterior puede aproximarnos al retorno de la democracia pura, sin duda utópica, pero que proporciona una noción de la manera más franca de participación política.

Desde esta perspectiva, Kelsen señala que “la forma ideal o pura de democracia puede ser representada como un ordenamiento en el cual todos los individuos que están sometidos al mismo participan directamente en la creación y en la actuación de la voluntad colectiva; en otras palabras, todos participan directamente en el proceso de legislación...”⁶⁶

En este sentido, podemos apreciar a la libertad política como esa posibilidad de acción en las decisiones del Estado, la cual proviene, a su vez, en la libertad democrática en el sentido que ilustra Bobbio, como aquella que surge de la autodeterminación o posibilidad de darse sus propias leyes, mismas que serán observadas por la persona que decide suscribir las.

Lo anterior tiene un significado relevante, ya que implica que los ciudadanos tengan el poder de no obedecer otras normas sino las que se han impuesto, como parte de esa capacidad de autoobligarse,⁶⁷ asumiendo un compromiso que deviene del propio sujeto libre y que radia hacia la colectividad, llevando consigo la presunción de licitud y legitimidad.

⁶⁶ Córdova, *Derecho y poder: Kelsen y Schmitt*.

⁶⁷ Carlos Bernal Pulido, “El concepto de libertad en la teoría política de Norberto Bobbio”, *Revista de Economía Institucional*, Vol. 8, No. 14, 2006. 14

Así, la libertad política es una condición necesaria para el desarrollo de la persona en la diversidad de sus ámbitos, lo que evidentemente impacta en el progreso del Estado como ente colectivo.

Por ello, reconocer el ejercicio de la libertad como presupuesto indispensable para revitalizar permanentemente al Estado y sus instituciones, significa la participación activa de la ciudadanía mediante los instrumentos legales que aseguren esa facultad; de lo contrario, la inexistencia de estas vías para su ejercicio significa entonces la prevalencia de obstáculos, ya sea por acción u omisión institucional que repercuten en la vida política del ente y por su puesto en su grado de legitimidad ante la propia ciudadanía.

El segundo elemento, es la existencia de vías alternas a las instituciones estatales o puentes vinculantes, mediante los cuales pueda darse esta participación política en la deliberación y toma de decisiones.

En estos términos, el pluralismo político, como principio, resulta fundamental para abrir los canales de proximidad con la cosa pública, a su vez, siendo una vía diversa a las establecidas por el Estado en términos de sus propias instituciones, como el caso de los partidos políticos.

Ahora bien, por pluralismo político debemos entender “la existencia de organizaciones y grupos que compiten abiertamente por obtener o influir en el poder político”.⁶⁸

Estas se caracterizan por ser vías alternas para ejercer, dentro de la propia estatalidad, mediante acciones políticas encaminadas a la toma de decisiones; paralelamente, cumplen con una función primordial al despresurizar la concentración patentando espacios ideológicos que comúnmente no pueden ser satisfechos por los partidos políticos.

⁶⁸ Roberto García Jurado, “Las formas del pluralismo”, *Revista Estudios-Instituto Tecnológico Autónomo de México*, 2001. 131

Con esa posibilidad, se abre la puerta para contrarrestar el ejercicio concentrado de la decisión política, esto es, “tienen el cometido fundamental de impedir que las decisiones políticas se produzcan en un solo centro de poder...además, en conjunto, pretenden contribuir a reducir el déficit de representación política...”⁶⁹

Por otro lado, también cumplen una función importante para el desarrollo democrático del sistema, ya que se convierten en instituciones que incrementan el debate, diversifica las posiciones sobre los temas, coadyuva a su contraste, y amplía los espacios de participación ciudadana.⁷⁰

Otra de las funciones que cumple, es el de contener el poder del Estado; su posición alternativa genera pesos que lo equilibran y, en cierta medida, coadyuvan a minimizar las probabilidades de su ejercicio desmesurado. Se convierten en espacios ciudadanos que exigen –como se hemos insistido- la participación en los temas, deliberando y decidiendo.

Esta característica evidencia que son espacios alternos de organización política ante el descredito o ineficacia de los grupos tradicionales, como es el caso de los partidos políticos u otras organizaciones elitistas representativas de diversos sectores sociales.

La crisis de la representación política ha sido un tema ampliamente analizado y debatido; en síntesis, refleja una disociación de los intereses de la ciudadanía y los representantes, tradicionalmente subsumidos en los partidos políticos.

En esta desafortunada sintonía, también son evidentes los efectos negativos que ha traído para el sistema de gobierno en cuanto a la legitimidad de su actuar, así

⁶⁹ Roberto García Jurado, “Las formas del pluralismo”, 136-137.

⁷⁰ “Son muchos los autores que han referido a la variedad e importancia de estas funciones básicas, y de entre todas ellas conviene destacara las que podrían considerarse más importantes:

1. Operar como fuente de nuevas opiniones, independientes de las del Estado.

2. Realizar la difusión de estas opiniones e ideas.

3. Adiestrar a los individuos en las diversas habilidades políticas.

4. Alentar e introducir a éstos en las actividades políticas.

5. Brindar una identidad particular y específica a sus miembros.”

García, “Las formas del pluralismo”.

como en la concepción de pertenencia ciudadana con el Estado, lo que implica desapego a la noción de participación en la definición de un rumbo colectivo.

Con ahínco esperanzador, se ha señalado que “es indispensable considerar que la democracia sugiere un sistema político en el cual se ha de garantizar una progresiva participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, única prueba de que el poder condensado en el Estado pertenece realmente al pueblo.”⁷¹

Siguiendo esta reflexión, la apuesta de la participación ciudadana no es la ocupación del poder político, en sustitución de las figuras e instituciones de representación, sino allegar, deliberar y, en algún grado, integrar el proceso de decisión de sus intereses en el epicentro del Estado.

Esta idea nos conduce a otro de los presupuestos que hemos considerado, este es, el de la participación ciudadana.

Tal principio, implica el reconocimiento de un ejercicio ciudadano bajo el presupuesto de un derecho garantizado por el Estado, significa una especie de retorno hacia el origen del propio ente, por medio del cual, se confirma que la participación de la población es el sustento que da vigencia a la actividad pública, que refleja los intereses y demandas establecidas por la colectividad, equilibrando las posiciones privilegiadas de poder, principalmente, económico.

La diversidad de intereses no se puede plantear sin la existencia de instrumentos normados. Al mismo tiempo, al patentar esta ruta se incentiva el ejercicio fortaleciendo el nivel democrático tan anhelado por las culturas democráticas contemporáneas de mayor avanzada.

Si afirmamos que existe un desinterés social hacia la política, no por la conquista del poder sino en la acepción *res pública*, es un problema identificado que genera costos y que acarrea retrocesos sistémicos en los diversos ejes de desarrollo

⁷¹ Rafael Montesinos, “La participación ciudadana en la ‘modernidad democrática’ mexicana”, *El Cotidiano*, No.12894.

democrático dentro del Estado, luego entonces, la participación de las personas viene a significar una respuesta auspiciante ante la crisis de legitimidad institucional.

Legitimidad que se centra –desde nuestra óptica- en la arquitectura institucional que interpone cortapisas a la participación ciudadana en la toma de definiciones públicas, al punto de desincentivar la acción precisamente del sustrato colectivo.

No es para nadie desconocido las diversas circunstancias que explican tal entramado desde la monopolización de las decisiones por parte de las elites políticas y de poder, fundamentalmente económico, hasta la exclusión de controles y contrapesos externos de ese monopolio, asegurando la renta política de su posición.

Así, la democratización de la acción pública bajo estos presupuestos implica la calibración de la balanza que regula el poder del Estado, evitando que se decante hacia un solo lado, con efectos negativos.

Precisamente, será a partir del principio de autodeterminación; situación ésta, que nos conduce a aseverar que solo el pueblo –sustento originario del Estado y de la Constitución- es el único capaz y legitimado para contrarrestar con el empoderamiento de su posición y con ello practicar la corrección de peso de las figuras institucionales en ejercicio del poder público.

2. 3. HACIA LA CIUDADANIZACIÓN DEL PROCESO LEGISLATIVO DEL ESTADO

Como señalamos en el apartado anterior, la participación ciudadana directa es una muestra más del desarrollo democrático de un sistema institucional de gobierno y, en esta, del ejercicio de las actividades del Estado.

Lo anterior, evidencia el nivel alcanzado en términos de su democratización⁷² como aspiración fundamental y, paralelamente, como medida para contrarrestar el déficit de la democracia representativa.

Bajo estos términos, dicho carácter significa una aspiración constante en el desarrollo de las sociedades contemporáneas. “La democracia deliberativa basa su justificación de la legitimidad de las decisiones políticas en términos del valor epistémico de las decisiones, adoptadas a raíz de un procedimiento deliberativo democrático.”⁷³

En este caso, a mayores causas o espacios que posibiliten la participación democrática en la actividad pública, mayor grado de legitimación obtendrá la decisión tomada.

La instauración de dicho andamiaje nos lleva a abordar necesariamente dos puntos: por un lado, el sentido instrumental que debe implementarse, regularse o normarse al establecerse dentro de la gama de procesos democráticos dentro del sistema; por otro, está el componente sustantivo, esto es, qué tipo de materias o contenido público podrá ser objeto de estos procesos deliberativos y decisorios.

Por ciudadanización de las decisiones de Estado, debemos entender la existencia ordenada, al ser garantizada y regulada, de aquellas determinaciones que impliquen efectos directos en los intereses de la ciudadanía, específicamente en aquellas áreas que tengan un impacto sustancial en los principios fundamentales.

Lo que intentamos decir es que no todas las actividades desplegadas por el Estado deberán ser objeto obligatorio de procedimientos decisorios; por lo tanto, la *normación* del contenido sustantivo será punto medular del diseño de la

⁷² “La democracia debe ser evaluada no solo por la división de poderes sino por la naturaleza de los vínculos entre la sociedad civil, la sociedad política y el Estado, y por su capacidad de tener un impacto en la justicia social.” Ackerman, *La nueva división de poderes*.

⁷³ Roberto García Alonso. “Representación política y democracia deliberativa. ¿Qué puede significar hoy la participación política?”. *Estudios Políticos*, 47, Universidad de Antioquia, Medellín (julio-diciembre de 2015), 47-66.

prerrogativa de participación; sin embargo, ello no debe obstar para su reconocimiento y funcionalidad.

En efecto, el reconocimiento de dicha pauta permite que la participación ciudadana adquiera un componente garantista, esto es, oponible o exigible al Estado como prerrogativa de la ciudadanía.

De aquí derivará su reglamentación en el sentido de advertir la materia sustantiva o qué materias serán susceptibles de someterse a la deliberación y decisión popular, así como las cuestiones de índole instrumental a partir del proceso a seguir.

La instauración de esa arquitectura, partiendo de la base de su reconocimiento jurídico como derecho fundamental,⁷⁴ refleja la conquista de esa aspiración permanente de todos los pueblos democráticos en cuanto al hecho de que sea la población misma, la que ejerce su voluntad para elegir su rumbo. Para decirlo en una frase, solo en democracia puede haber participación ciudadana, en autocracia no.

Así, la puesta en marcha de esa modalidad significa un avance en la democratización de las funciones del Estado, de ahí que el fundamento de su asunción jurídica sea de suma importancia porque es a partir de este presupuesto que pasa de ser un principio ontológico o de retórica política, a uno *jurídificado* el cual, dado su compuesto garantista, debe llevarse a cabo obligatoriamente dentro de las actividades de la función pública.

Ahora bien, desde el ángulo de la actividad legislativa dicho reconocimiento obligará a que forme parte del proceso reformativo de una norma.

⁷⁴ Tal como expone Steipien “Las consultas deben seguir siete reglas generales: 1) buena fe; 2) universalidad –apertura todo sujeto interesado-; 3) transparencia; 4) bilateralidad y respuesta; 5) coordinación; 6) claridad en el proceso y 7) orientación al interés general.” Barbara Anna Steipien, “Sociedad civil y proceso legislativo en concierto: hacia la creación de un mecanismo institucional de procesos consultivos en México”, Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública, julio-diciembre 2017, 121.

Un punto importante a destacar, efecto de esa instrumentación, es que el ente se vería constreñido a plantear la proposición formalmente ante la arena popular, obligado así a realizar argumentos con enfoque ciudadano, al tiempo, afines a sus intereses en mayoría popular no solo de la clase o élite política o económica.

Consecuentemente, se superaría respecto del esquema clásico en el cual la función se cumple exclusivamente en la parte formal, esto es, las estipulaciones que determina la ley pero que, aún y cuando se satisface el principio de formalidad legal deja el desenlace de la aprobación o rechazo en manos de las mayorías parlamentarias, lo cual ha sido evidente en cuanto al margen con el que se desarrolla la negociación con alta carga política, presto al acuerdo cupular y su debate concentrado.

A guisa de lo anterior, este planteamiento no significa la supresión de la función legislativa del Estado, sino su complemento. En otras palabras, implicaría reforzar el entramado institucional con los poderes facultados para plantear (iniciativa) y, en su caso, formalizar (aprobación) y aquí, en este nivel definitorio, la decisión en estrecha vinculación con la participación ciudadana.

Ahora bien, retomando el hilo por cuanto hace a los aspectos positivos que tendría la ciudadanización de las determinaciones en el escenario parlamentario, se pueden enunciar las siguientes:

a) Participación incluyente: esto significa que todos los ciudadanos tienen el derecho por igual (universalidad) de participar y decidir. También, quiere decir que todos son escuchados por igual en sus posiciones como proponentes, deliberantes y votantes de las propuestas de interés público. Además, con esta vía se abre el espacio para fortalecer el vínculo de pertenencia con el órgano estatal, así como con determinadas acciones políticas (legitimación).

b) Enfoque ciudadano de la propuesta: conlleva a decir que el planteamiento que se haga debe tener una consideración popular, lo cual implica la reformulación del modelo de comunicación e interacción del legislativo para con la población

(entendimiento de la propuesta),⁷⁵ y no solo en el ámbito del discurso *inter pares* de grupos político, etc.

c) Legitimación de la decisión: punto medular en el cual la ciudadanía se ve involucrada íntimamente con el resultado definitivo. “Las decisiones son legítimas porque han sido adoptadas en un procedimiento que garantiza la igual participación de los ciudadanos en una deliberación públicamente orientada.”⁷⁶

En este caso, la determinación es asumida por la población; esto es, la legitimidad parte desde abajo y no, como la concepción clásica, desde la estructura cupular del poder político a pesar de llevarse a cabo mediante el cumplimiento irrestricto de la norma que regula dicho procedimiento institucional. Además, las probabilidades de que la decisión sea consensada y, en su caso, ajustada son mayores.⁷⁷

Bajo los anteriores presupuestos, se tiende a abrir el esquema tradicional, refrescándolo para que la ciudadanía no solo encuentre una respuesta ante la inconformidad latente y el constante desapego social con los temas públicos.

Como hemos referido, no propugna por el avasallamiento de la configuración estatal de la división de poderes o asignación de funciones dentro del Estado, sino su apuntalamiento, mediante el componente que brinde mayor legitimación a la decisión y, por ende, confianza en el modelo institucional.

De esta forma, la ciudadanización del proceso legislativo traerá aparejado el incremento de su componente democrático, así como el fortalecimiento de la legitimación de sus decisiones; ambos aspectos podrán favorecer el acercamiento entre el Estado y su población, en esta, la creciente crisis del sistema de representación política y sus actores.

⁷⁵ García, “Representación política y democracia deliberativa. ¿Qué puede significar hoy la participación política?”.

⁷⁶ García, “Representación política y democracia deliberativa. ¿Qué puede significar hoy la participación política?”

⁷⁷ José Luis Méndez. “Reforma del estado, democracia participativa y modelos de decisión”. *Política y Cultura*, núm. 7, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. (otoño, 1996),11.

En este sentido, tal carácter fortalece el rasgo de internalización individual y colectiva de la modificación legislativa; haciendo que las personas asuman en alguna medida el conocimiento respecto de la norma, conociendo su contenido, sus objetivos y alcances.

De esta forma, la comprensión de los temas sometidos a la consideración popular acrecentará el debate público, no solo en el orden cupular al interior, por ejemplo, del Congreso mexicano y, de algún modo, el tratamiento por parte de los medios de difusión; sino que la ampliación del esquema deliberativo, de concentrado a difuso, en términos de los actores participantes, habrá de generar pluralidad de opiniones y análisis especializados por grupos definidos de la sociedad.

Tal como dice Reyes Rodríguez, “la regulación de esas conductas puede realizarse dentro de un esquema de política legislativa, fortalece la idea de que un buen proceso legislativo debiera resultar en el diseño de leyes que reflejen realidades..”⁷⁸

Continúa exponiendo que “las normas jurídicas no sobreviven únicamente por sus objetivos y la aceptación de los mismos por las personas a quienes están dirigidas, sino también por su capacidad para estimular un comportamiento cooperativo de los individuos en el intercambio. En la medida en que se generen condiciones estables para cooperar y propicien la coordinación de decisiones colectivas, se podrá decir que es una norma efectiva”.⁷⁹

Como se ve, el efecto positivo es el fortalecimiento del proceso legislativo en aras de su democratización; de esta forma, la participación social en él se convierte en un pilar fundamental, al mismo tiempo, en un elemento legitimador y vinculante.

Legitimador, porque las deliberaciones y decisiones adquieren una fuerza de respaldo por la población y, en este caso, por la mayoría en complemento de la labor formal desplegada por el poder legislativo del Estado. Esta participación es contrastante con la asunción univoca que se efectúa desde el Congreso, pero, en

⁷⁸ Reyes Rodríguez Mondragón, “El proceso de producción legislativa, un procedimiento de diseño institucional”. *Isonomía: Revista de teoría y filosofía del derecho*, No.13, 2000.

⁷⁹ Reyes, “El proceso de producción legislativa, un procedimiento de diseño institucional”.

forma limitada por un proceso que es legítimo desde el punto de vista formal, en razón de satisfacerlo.

No obstante, es deficitaria de una legitimación de índole popular ya que no existe ninguna aceptación fáctica por la ciudadanía que valide dicha acción legislativa; por el contrario, al ser carente existen mayores posibilidades de su desconocimiento, así como de su disociación e incluso, como suele ocurrir, de un rechazo fáctico por parte de la población que integra el Estado.

Lo anterior, nos conduce a observar otro de los elementos que se persiguen por medio de la participación ciudadana; este es, la vinculación de ella respecto de la reforma en sí.

Esto significa la asociación del contenido de la legislación, objeto del proceso legislativo, en razón de dicha participación; conlleva un sentimiento de involucramiento con las funciones preponderantes del Estado, un sentimiento de participación necesario e indispensable para el fortalecimiento de la democracia.

En primer lugar, el interés por la cosa pública al involucrarse en un asunto, aumentando en algún modo el nivel de información y conocimiento del tema en cuestión, así, un mayor dinamismo en términos de debates públicos en relación de las posiciones (y la forma de socializar sus enfoques) de otros actores públicos como serían los medios de comunicación, partidos políticos, intelectuales, grupos de la sociedad organizada, etc.

Tal escenario brindaría la posibilidad de enriquecer las opiniones al respecto, generando así una base constitutiva de pluralidad, más allá de los enfoques tradicionales gestados unívocamente en el poder legislativo (partidos políticos).

Es importante señalar, que aquellos actores sociales privilegiados en posición y opinión pública como serían principalmente los partidos políticos, tendrían que confeccionar sus argumentos, a fin de verterlos cuidadosamente y convencer a la mayoría de la sociedad no solo -como viene ocurriendo- con argumentos

direccionados a otros actores políticos centralizados en la escena congresual, alejándose completamente del discurso efectivamente social.

La anterior es una cara de la misma moneda. Por un lado, estaría –como se mencionó en el párrafo anterior- el rediseño del lenguaje legislativo con enfoque ciudadano; pero, por otro, estaría el hecho de que el objeto de la reforma adquiriría otro carácter, la balanza se inclinaría de anteponer los intereses políticos o cupulares a aquellos que derivan efectivamente de las necesidades sociales.

Sería un replanteamiento de la función legislativa en razón de las necesidades sociales, del bien común, desconcentrando –en alguna proporción- los intereses que se generan al interior del parlamento, despresurizando la discrecionalidad de las agendas y temas a plantear.

Así, se apuesta por el fortalecimiento de la democracia, por el reforzamiento complementario de la función legislativa, de su legitimación efectivamente popular, y la vinculación ciudadana (incrementa el interés de los diversos actores de la sociedad) en razón del interés colectivo o de la *res pública* (involucramiento en los procesos políticos del Estado).

De forma que, la responsabilidad política implica que la “complejidad de los deberes y tareas inherentes al ejercicio de determinados papeles o funciones políticas.”⁸⁰

De modo que: a) la responsabilidad o deber sería de ambos activos, esto es, tanto de representantes como de representados y, en consecuencia, b) fijaría un interés superlativo al individual, incluso del partidista, yendo a comprometer la acción participativa de cada integrante de la población en función de un interés colectivo supra, ese hecho posicionaría un nuevo panorama del quehacer político congresual, ya que el compromiso –en términos de ese vínculo- será de ida y vuelta (representantes y representados).

⁸⁰ Jose Joaquin Gomes Canotilho “principios y “nuevos constitucionalismos” el problema de los nuevos principios”, *RedCE*, Año 7. Núm. 14. Julio-diciembre/2010; 342.

Como dice Gomes Canotilho “el sistema de pretensiones indemnizatorias y compensatorias de los poderes públicos se inscribe en el instrumento de estabilización del derecho.”⁸¹

En atención a lo anterior, la responsabilidad de la representación política tendería a expandirse.

Si apartir de este esquema –como hemos mencionado- se modificaría el engranaje con el cual se pondría en marcha la propuesta legislativa, enfocándola a partir de su autoría, y “vender” la mejor propuesta; así, la focalización de la proposición también sería respecto de su responsabilidad, de esta forma los iniciadores tendrían un mayor cuidado en qué tipo de iniciativas plantean, la manera de socializarla, de negociarla y se haría por allegar, de entre varias reformas, la mejor en términos de aprobación popular.

De tal forma, el proceso de producción legislativa, como proceso de cambio institucional, observaría con mayor prudencia la dinámica social, la pertinencia a efecto de su efectiva adecuación a la realidad, “su pertinencia para resolver los conflictos en torno a la oferta de bienes y servicios públicos en un entorno de restricciones económicas y políticas.”⁸²

Siguiendo lo que expone Rodríguez, al citar a Habbermas, “es importante el procedimiento republicano de la deliberación, pero critica sus supuestos idealistas, y para superar la deficiencia del modelo republicano toma del liberar el reconocimiento de los intereses y orientaciones privados. Estos intereses y orientaciones deben considerarse en la deliberación, puesto que inciden en la realización del ciudadano virtuoso. De esta manera la deliberación tendrá que evitar los acuerdos anteriores a la deliberación y tendrá que sustentar la persuasión mediante razones a través del dialogo.”⁸³

⁸¹ Gomes, “principios y “nuevos constitucionalismos” el problema de los nuevos principios.”

⁸² Reyes, “El proceso de producción legislativa. Un procedimiento de diseño institucional”,⁹⁰

⁸³ Iván Ramón Rodríguez B., “Democracia deliberativa, una oportunidad para la emancipación política” *Astrolabio Revista internacional de filosofía*, Núm. 11, Año 2010, 420

En esa tesitura, adquiriría un nuevo cariz la unificación de responsabilidades para la generación de iniciativas, el planteamiento ciudadano y el tipo de consenso a nivel institucional (en el sentido también de las posiciones que se adopten en el consenso) e, incluso, la puesta en marcha dentro del sistema político.

Así, se ubicaría con mayor claridad la responsabilidad tanto de autores como de negociadores, en estos, sus posiciones y el hecho de que sean tomados positiva o negativamente por parte del pueblo que ve claramente quién está a favor, en contra, quién sí quiere que transite la iniciativa y quién no, ampliando el margen de los costes electorales y mayor definición para los legisladores; “aquí viene a entroncar la responsabilidad *ex ante* o responsabilidad prospectiva, o sea, una responsabilidad orientada a futuro”.⁸⁴

En virtud de lo anterior, se podría observar un esquema de responsabilidad compartida entre el poder público y el pueblo, “se rompe con la concepción meramente agregativa de ciudadanos, puesto que se puede generar voluntad popular común mediante un acuerdo que se alcanza comunicativamente”.⁸⁵

La población adquiere un nuevo rol dentro del espacio público, ya que se convierte en un actor fundamental para el desarrollo del proceso legislativo y, en la etapa respectiva, para la aprobación de una reforma. Bajo este paisaje, se refuerza la idea de la autonomía, igualdad y dignidad respecto de su participación política principal y no, como tradicionalmente ocurre, en forma accesorio.⁸⁶

Entonces, “Si las personas saben que existen oportunidades para una participación efectiva en la toma de decisiones, es probable que crean que la participación merece la pena, que participen activamente y que, además, defiendan la idea de que las decisiones colectivas deben ser obligatorias.

Por otro lado, si las personas son sistemáticamente marginadas y/o pobremente representadas, es probable que crean que rara vez se tomarán en serio sus

⁸⁴ Gomes, “Principios y “nuevos constitucionalismos” el problema de los nuevos principios.”

⁸⁵ Rodríguez, “Democracia deliberativa, una oportunidad para la emancipación política”, 418.

⁸⁶ Rodríguez, “Democracia deliberativa, una oportunidad para la emancipación política.”, 419

opiniones y preferencias. Por lo tanto, es probable que encuentren pocas razones para participar en los procesos de toma de decisiones que afectan a sus vidas, y que consideren estos procesos autoritarios”

Por su parte, los actores políticos institucionales asumen un papel *prima facie* comunicativo y acercamiento con la ciudadanía, afianzando un proceso de socialización, “una comunicación fluida entre la esfera privada y la pública”.⁸⁷

Como se ha señalado, en aras del convencimiento y de la generación de voluntades hacia un fin común.

2. 4. LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA EN EL PROCESO LEGISLATIVO EN MÉXICO, EL ARRIBO POPULAR

El predominio de los grupos parlamentarios dentro del proceso legislativo verificado a lo largo de nuestra historia, ha sido punto de severas críticas principalmente en la calidad democrática que ostenta a partir de ese modelo institucional en el que participa únicamente el Congreso de la Unión, las correspondientes de las entidades federativas en alguna de sus fases, el Ejecutivo y excepcionalmente el Poder Judicial.

Como parte de tal escenario, la disociación entre el pueblo representado y los legisladores representantes se sitúa en una especie de –permítase la expresión - autoritarismo parlamentario, en donde la decisión unívoca de los integrantes del cuerpo legislativo es la que cuenta con validez, formal y política, para dar vigencia a una modificación normativa, pero segregando la participación del pueblo.

Ante esa coyuntura –cada vez más acendrada- resulta necesario advertir, en primer lugar, que estamos ante una situación que debe atenderse, de igual forma, desde el ángulo institucional en sincronía con la reforma del Estado.

⁸⁷ Rodríguez, “Democracia deliberativa, una oportunidad para la emancipación política”, 418.

Desde el punto de vista conceptual, la participación ciudadana puede definirse como “el conjunto de acciones (expresión, deliberación, creación de espacios de organización, disposición de recursos) mediante las cuales los ciudadanos se involucran en la elaboración, decisión y ejecución de asuntos públicos que les afectan, les competen o, simplemente son de su interés.”

Además, “La participación ciudadana toma parte en la construcción, evaluación, gestión y desarrollo de los asuntos públicos, independientemente de las modalidades (institucional-autónoma) por las que esta misma discurre.”⁸⁸

Bajo la óptica de la participación popular –como hemos reseñado anteriormente- se propende fortalecer el proceso de reforma constitucional, volviendo a su cauce original en relación a que es el pueblo quien organizado y decidido, ejerce su atributo de soberanía dentro del Estado.

La Constitución federal, como materialización nítida del pacto social se vivifica en el momento en que la decisión de modificar el andamiaje institucional y los postulados albergados en ese documento supremo forma parte de las asignaciones de ese componente social; siendo ese el momento en el cual la teoría –del poder constituyente- se engarza en los hechos a través de esa deliberación y acción reconocida en función de un derecho de la ciudadanía.

Bajo esta idea, cierto es que formalmente quien está facultado para llevar a cabo el proceso legislativo de reforma es el cuerpo asambleario; no obstante, a pesar de que la idea de su democratización no se siembra sobre el despojo de esa atribución la propuesta se enfoca en inmiscuir a la sociedad en la fase procedimental, instrumental y adscriptiva, reconociendo que la declaración formal de que una reforma se ha dado siga siendo parte de las funciones desplegadas por el Congreso.

⁸⁸ Mario Espinosa, “La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía”, *Andamios. Revista de Investigación Social*, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Vol.5, núm. 10, abril 2009, 74-75.

Sin embargo, la participación ciudadana cobra un papel relevante que radia en sus efectos a todo el sistema político ya que se convierte en un epicentro para la fiscalización de esa actividad pública, al tiempo de ser un contrapeso real del poder legislativo, concretamente al monopolio decisonal de los grupos parlamentarios (indirectamente a los partidos políticos).

Además, con dicho involucramiento popular, se abre la puerta para generar un modelo de evaluación de las acciones tomadas en forma participativa, en sumatoria a la corresponsabilidad que se verifica en el momento en que dos actores relevantes (representantes y representados) son definidores de la reforma.

En este sentido, “la participación ciudadana hace referencia a las formas de inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios, incorporando intereses particulares, no necesariamente individuales. Precisa la existencia de espacios de participación que operen con reglas claras, en que se favorezca la deliberación pública y la interacción social en un marco de respeto por el pluralismo.”⁸⁹

Bajo la lógica de que el pueblo es el receptor de las reformas producto del proceso legislativo, entonces “será preciso que en su diseño y adopción sean ponderadas adecuadamente las demandas, necesidades y circunstancias de tales sujetos. Indudablemente, escuchar a quienes serán afectados por la decisión es la mejor forma de tener en cuenta sus necesidades, intereses y circunstancias.”⁹⁰

De esa forma, la escucha de las opiniones sociales recobra un valor sustancial dentro del entramado legislativo; se despresuriza, en algún grado, el control de ese desarrollo por parte de los intereses priorizados por las bancadas legislativas ya que en esa dinámica se vislumbra un juego de mayorías, en bloque, lo cual convierte a la propuesta o iniciativa en un espacio de lucha política que atiende

⁸⁹ Alicia Ziccardi, “Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas de ámbito local” en José Luis Calva y Alberto Azis Nassif, “Democracia y Gobernabilidad”, UNAM-MA Porrúa, 2007, Cornelio Martínez López, “Las propuestas de participación ciudadana en el marco de la reforma política en la LXI Legislatura.” *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública* (Documento de trabajo núm. 130), junio 2012.

⁹⁰ Antonio-Luis Martínez Pujalte, “Algunas notas sobre la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las leyes”, *Corts, Anuario de Derecho Parlamentario*, Universidad Miguel Hernández Elche, Núm. 23.

aspectos matizados en pugna partidista, con mayores costos para los aspectos positivos de una reforma constitucional.

En el espacio social, la población no busca ser poder político, no forma parte de esa configuración formal, no pretende restringir la función institucional, sino complementarla; así, desde esa perspectiva, no puede verse como un agente negativo sino, por el contrario, como un elemento democratizador complementario, ya que posicionan sus intereses en forma directa, influyendo en las determinaciones públicas y, finalmente, pudiendo adicionar la función institucional con independencia de los representantes populares o partidos políticos.

Si lo vemos desde esa perspectiva, la propuesta de reforma constitucional adquiere una carga política pues se convierte en una moneda de negociación y de manipulación al interior del Congreso o, en contracara, a que el tránsito o pertinencia de la misma se dé atendiendo a cuestiones de oportunismo político, más que de atención efectiva a necesidades sociales.

Dicho escenario es el que se franquea de la realidad formal y la *real politik*, convirtiendo –aumentando el riesgo- la actualización de la Constitución en una furtiva conveniencia sectorial.

Si bien, el acuerdo entre los grupos del Congreso asegura que las diversidades de opiniones converjan, que se de en el foro del debate abierto, público y libre, también es que se restringe totalmente la participación ciudadana, quedando a mera espectadora.

Si el principio de representación proporcional establece la figura de la intermediación de intereses como la forma mediante la cual participa, indirectamente, la población para tomar parte de los asuntos políticos de la nación y, concretamente, en el cauce legislativo de la reforma constitucional, luego entonces, podría decirse que se satisface efectivamente ese propósito ya que la ciudadanía participa, indirectamente, en sus intereses al seno del Congreso.

Sin embargo, esta postura resulta obsoleta si se considera que el principio de intermediación fungió como elemento ontológico que, en algún sentido, legitimó la transición de la monarquía absoluta a un régimen asambleario, democrático,⁹¹ mismo que se sustentó en la ficticia participación de todos en ejercicio de la soberanía popular.

Dicho andamiaje fue necesario para romper con el absolutismo, arribando a la democratización del poder del Estado; no obstante, podemos decir que ese estadio fue inicial y que a partir del desarrollo de las sociedades se ha propugnado por pasar, de la democracia electiva para designar a esos representantes a una democracia directa, participativa, deliberativa y decisional.

La persistencia porque sea el Congreso la única vía válida para aprobar una reforma, incrementa el grado de politización de la negociación y concibe a los ciudadanos como meros expectantes de esa escena política.

Expresa Touraine “Si, al contrario, la integración de las demandas sociales no se opera más que en el plano político, ¿cómo puede hablarse de democracia representativa? En ese caso, nos acercáramos peligrosamente a lo contrario de la democracia, a la sociedad política de masas.”⁹²

Por el contrario, al incentivar a la ciudadanía al protagonismo social, se incentiva la relación con la gobernabilidad del Estado, en función del principio de autodeterminación, en sustrato fundamental de la soberanía. “La percepción de gobernanza se presenta como fundamental la influencia de la sociedad en las políticas destinadas a su propio desarrollo.”⁹³

La línea común por la cual ha transitado con mayor fuerza la idea de abrir los espacios de participación ciudadana, de involucramiento y decisión, ha sido la del

⁹¹ “El concepto de democracia tal como ha surgido del pensamiento jurídico-político del siglo XVIII es correlativo a la corriente liberal y concomitante a las ideas de igualdad y libertad que ésta proclamó.” Burgoa, *Derecho Constitucional Mexicano*, 511.

⁹² Touraine, *¿Qué es la democracia?*, 81.

⁹³ Abraham P. Vázquez, José Eduardo B. Escobedo, Ignacio C. González. “Transparencia, participación ciudadana y gobierno electrónico: el caso del Gobierno Local de Ciudad Juárez”, *Soc. e Cult. Golaina*, Vol. 15, 2012.

gobierno en la función ejecutiva.⁹⁴ Partiendo de la noción de allegarse de información y, así, transparentar las actividades en relación a la rendición de cuentas.

Al transparentar el proceso legislativo constitucional, se tendería a la mayor publicidad de las enmiendas.

En este sentido, habría la posibilidad de generar más información por parte de las instituciones, a fin de ponerlos comprensiblemente a consideración de la ciudadanía, por los diversos medios de difusión; es decir, el acervo informativo tendría el efecto de convencimiento, por lo tanto, tendría un enfoque ciudadano y no solo cumpliendo en aras de satisfacer vacuamente la idea de gobierno abierto, en donde la información, si bien está disponible, únicamente es a fin de observar formalmente dicho objetivo.

Ahora bien, la característica de que los datos relativos a la propuesta estén disponibles para la consulta del pueblo y sean accesibles en razón del entendimiento del tema, supone un elemento para que dicha colectividad asuma la cuestión de los efectos de su aceptación o rechazo; es decir, la interiorización de la norma como producto del conocimiento racional, *ex ante*, de la iniciativa.

Como dice Cossío “El modo como los sujetos hacen de las normas causas de sus conductas es mediante su internalización, la cual conduce a preguntarse ¿cómo se lleva a cabo?, y ¿qué es aquello efectivamente se internaliza? En este sentido, aquello que se internaliza es el conocimiento que cada uno de los sujetos individuales tiene de la norma o de las normas en cuestión.”⁹⁵

⁹⁴ “En regímenes auténticamente democráticos, la división de poderes, los frenos y contrapesos y la rendición de cuentas, constituyen garantías fundamentales del debido control de la gestión gubernamental. La fragilidad de una democracia puede deberse a muy diferentes causas, pero algunas de ellas se relacionan muy directamente con la debilidad de los mecanismos de responsabilización de los gobernantes, con la falta de disposición ciudadana a ejercer sus derechos de participación y control de la gestión pública y con la insuficiente capacidad de los gobiernos para dar respuesta a las aspiraciones y demandas de la ciudadanía.” Oscar Oszlak, “Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública”, *Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe*, septiembre 2013.

⁹⁵ Cossío, *Derecho y análisis económico*.

Así, se propende a la socialización de información, de los documentos técnicos y dictámenes a través de medios de comunicación tradicionales sumados a los tecnológicos, pero en una mayor y mejor interacción con los destinatarios; además, se impulsa a la difusión de opiniones, aunado al intercambio de posturas con los sectores especializados de la reforma.

Otro punto importante es que la participación popular genera un equilibrio en la función legislativa, teniendo en un efecto fiscalizador respecto de la reforma constitucional, esto es, un contrapeso ciudadano en torno a las decisiones en materia de dicha modificación.

De esa forma, la sociedad adquiere un papel relevante dentro del escenario procesal, no solo como receptor de la reforma –que no lo deja de ser- sino como un punto meridional de control ya que define la viabilidad o no de la misma; por otro lado, adquiere un valor directo en función de un rol particular, el cual se dará en razón de su facultad constitucional –nótese aquí que es en asunción de la misma ley fundamental.

Citando a Bchrach, Macpherson y Pateman “la poca participación y la desigualdad social están íntimamente unidas: para que haya una sociedad más equitativa es necesario un sistema político más participativo.”⁹⁶

Ahora bien, otra propiedad que adquiere el proceso legislativo de reforma constitucional es el relativo al carácter de los intereses, que se superponen como parte de dicho cometido.

Como se ha mencionado en líneas anteriores, la proposición legislativa al germinarse, debatirse y aprobarse exclusivamente en el Congreso ocasiona que tenga una carga altamente política, que atienda solamente a los intereses de los grupos parlamentarios, evidentemente de los partidos políticos. Esto es, que se ponga sobre la palestra las visiones particulares, priorizándolos respecto de las generales.

⁹⁶ Vilma Pernudi Chavarría, “Poder legislativo, ciudadanía y democracia”, *Aportes*.

Así, por medio de la participación ciudadana se propendería al equilibrio de la balanza parlamentaria ya que al ser una decisión indispensable para el tránsito de la reforma, aunado a las demás características que obligarían a los legisladores a presentar a la reforma como necesaria y con altos beneficios colectivos, se tendería a direccionar los esfuerzos del cuerpo legislativo para seleccionar y socializar, en proposición, aquella modificación constitucional que ostente mayores probabilidades de aceptación popular, concomitantemente aquella que busque considerablemente más beneficios colectivos, sobre los particulares o partidistas.

Ahora bien, otro asunto que se vendría a reforzar es el papel de las minorías parlamentarias.

En este sentido, se ha observado que el éxito dentro del proceso legislativo está asegurado cuando se dan las condiciones del acuerdo entre mayorías.

Conforme a esto, debemos observar que la integración del ente legislativo se da a partir de una elección donde participa un número reducido de electores; si tenemos en cuenta este factor, la agregación de intereses queda reducida a la agenda que cada bancada tenga, sumado a que los legisladores no responden netamente a las exigencias de la sociedad.

En contraparte, la suma de las intenciones ciudadanas no necesariamente es concordante con los intereses de la mayoría legislativa; de esta forma, la interacción con el pueblo viene a resultar en un ingrediente interesante para la dinámica al interior del cuerpo asambleario.

Esto es, el hecho de que la población que tenga visiones diversas u opuestas a lo que en una determinada coyuntura tenga la concertación mayoritaria, implica indirectamente un salvamento para las minorías legislativas que, sin esa vinculación social, se ven reducidas a fungir en papel de oposición y detractores de la modificación legislativa, por ende, teniendo que recurrir en su actuar a prácticas como la dilación de votación, la discrepancia que puede ser radical como la toma de tribuna, sin que ello tenga un verdadero efecto en el proceso legislativo.

En razón de lo anterior, la democratización del proceso legislativo de reforma constitucional es un aspecto positivo en el desarrollo del sistema político, aún más, cuando su fundamento –es decir, ese paso evolutivo- es hacia la democracia.

Ello implica la participación directa de los ciudadanos mediante y, por tanto, el reconocimiento de esa necesidad cívica, sumada a la existencia de cauces normativos que lo posibiliten en lo formal y en lo material.

Por ende, debe existir el reconocimiento de esa posibilidad como prerrogativa dentro de las fases que integran el proceso legislativo, situación que al mismo tiempo debe contrastar con el monopolio del Congreso, ya que, ante esa falta de vinculación popular, se perfila hacia la constante degradación de su legitimación, aun cuando sea aceptada en términos formales.

De igual forma, la participación del sector popular propenderá –como hemos reseñado- a fungir como un equilibrio o contrapeso de las decisiones asamblearias e, incluso, respecto de las mayorías parlamentarias, así como a la construcción de sociedad en términos de cultura participativa y, finalmente, a la aceptación de la reforma constitucional.

Ese estadio en el que transita de un Estado democrático, en cuanto a que ya no se basa en un ejercicio autoritario y porque permite el juego de la estela de representantes populares electos por la ciudadanía y que participan en un escenario regulado por normas de estricta observancia.

Sin embargo, el siguiente nivel adquiere un componente de mayor vinculación popular que desconcentre el ejercicio de esa democracia en exclusividad, para compartirlo en sus atribuciones ejercidas directamente por los ciudadanos; a esta pista es la que pretendemos referirnos como el Estado *postdemocrático*, porque las decisiones ya no son asumidas por el cuerpo de elegidos –fragilizado, además, por la concurrencia de otros factores reales de poder-, sino que convierte a los ciudadanos en verdaderos participes de la decisión y no, como ocurre en nuestro país, en una mera masa electiva con los costos evidentes en términos de crisis del sistema político.

CAPÍTULO TERCERO

REFORMA CONSTITUCIONAL Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

3. 1. REFORMA CONSTITUCIONAL Y DEMOCRACIA, ASPECTOS RELEVANTES

La reforma a la Constitución es el momento cúspide en torno a su actualización, piedra angular del sistema normativo del Estado a efecto de dar respuesta a las necesidades sociales y, al mismo tiempo, mantenerla vigente en el sentido de su fuerza de aplicación.

Sumado a esto, se tiene que el pueblo es su *leitmotiv* y, por tanto, el legítimo depositario de su custodia a partir de los representantes que en un momento inicial fungen como constituyentes originarios y, en segundo acto, como reformador permanente.

La idea de que la Constitución debe atender los intereses de toda la comunidad, por el hecho de provenir de un fenómeno social, en virtud de ser producto y reflejo de las necesidades de la población, sus aspiraciones como tal, afianza la concepción democrática de su esencia.

Partiendo de ese presupuesto ontológico, si su origen es democrático, en el sentido de que asume las exigencias de la pluralidad, entonces, la consideración de que el proceso mediante el cual se vitaliza permanentemente, debe involucrar las voces de esa diversidad, por lo tanto, hace necesario observar efectivamente el cumplimiento de esa premisa, esto es, de la democracia.

Actualmente, se puede decir que el tal hecho se ve superado en el momento que se reúnen los legítimos reformadores en un cuerpo asambleario para decidir qué norma, en grado constitucional, se modificara y cuándo.

Bajo ese andamiaje, el cambio normativo no puede sino ostentar también un carácter democrático, en cuanto a que deriva de un cuerpo representativo y plural de la sociedad y es esta misma quien mantiene su reconocimiento. Por esta razón

es que se asegura que cada modificación, cada enmienda, debe secundarse asegurando que cada proceso se dé sobre la base de ese principio, pues desconocerlo es negar su propia esencia, su origen y su valor como fenómeno social.

Por medio de la democracia, en este caso, se tiende un puente para que la ciudadanía sea escuchada, ya que ella es generadora y guardia originaria de la Constitución, “que debe sentirla como suya y como algo de importancia, y debe estar dispuesta a defenderla a través de sus organizaciones, e incluso con la desobediencia civil.”⁹⁷

Al ser su génesis y su procuradora, debe darse una íntima relación entre la norma fundante y el pueblo, de lo contrario, se allana el camino hacia la disociación del documento constitucional y la sociedad, degradando así su valor entre la misma al nivel de su deslegitimación; ello, a pesar de reconocer que la Constitución resulta válida, por su cumplimiento legalista en donde la “validez hace referencia a la pertenencia de la norma al ordenamiento, lo que dependerá del cumplimiento de las condiciones de pertenencia al mismo”.⁹⁸

Por el contrario, la concurrencia o asociación entre el Código Máximo y los ciudadanos, hace que en sí resulte viable, con ello su *reformabilidad*, posibilitando su aceptación dentro del Estado; a decir de Zagreblesky “a través de este acuerdo se hace posible remodelar un cuadro social y político general, respecto al cual cada fuerza política representa solo un fragmento.”⁹⁹

A partir de esa consideración, debemos tener en cuenta que el papel institucional del poder político no puede desplazar la legítima función de la sociedad en su papel de actor dentro del proceso de reforma constitucional; esto es así, por su origen.

⁹⁷ Cesar Astudillo y Lorenzo Córdova, *Reforma y control de la Constitución. Implicaciones y límites*, (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2011).

⁹⁸ Miguel Carbonell, Susana Thalía, Pedroza de la Llave, coord., *Elementos de Técnica Legislativa*, 292.

⁹⁹ Paolo Comanducci G., “Modelos e interpretación de la Constitución”, Zagrebelsky, *Società-stato-costituzione*, 66.

De tal forma que, al cumplirse con dicho presupuesto se puede hablar de una reforma democrática.

Ahora bien, es importante señalar que el proceso legislativo llevado a cabo por ese poder, debe estar fundado en la democracia en el sentido de que en un sistema democrático no puede existir un poder ilimitado, desbordado, ni obtuso a las necesidades colectivas.

Dicho de otro modo, la Constitución se soporta sobre esa base *principalista* misma que le otorga el grado suficiente de legitimación, ésta asegura precisamente el ejercicio de la soberanía popular la posibilidad de que el pueblo decida su organización y el contenido constitucional con la intención de que esa voluntad no sea suplantada.¹⁰⁰

Como dice Aragón “la normativización de la soberanía popular no significa tanto su limitación como su garantía y, en ese sentido la autolimitación del soberano, constitucionalizándose, no repugna a su propia condición de soberano.”¹⁰¹

De ahí que el límite sustantivo es la democracia en sí, la aprobación de la comunidad; de esta forma, se busca el mejor equilibrio, donde no existan interferencias negativas respecto de intereses particularizados, de aquellos poderes como el económico que permite tener una mayor posibilidad de influir ante las instituciones del gobierno, principalmente las deliberaciones de las políticas públicas como las llevadas en el proceso reformativo.¹⁰²

Por tal contexto, “la democracia es el principio legitimador de la Constitución, entendida ésta no solo como forma política histórica (o como verdadera o no falsa forma de Estado) sino, sobre todo, como forma jurídica específica, de tal manera que solo a través de ese principio legitimador la Constitución adquiere su singular condición normativa, ya que es la democracia la que presta a la Constitución una

¹⁰⁰ Manuel Aragón, *Constitucionalismo y democracia* (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002).

¹⁰¹ Manuel Aragón

¹⁰² Roberto Ehrman Fiori, “El cabildeo en México: teoría y práctica”, *Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM*, 3.

determinada cualidad jurídica, en la que validez y legitimidad resultan enlazadas.”¹⁰³

En tal sentido, la democracia implica el reconocimiento de la autonomía individual; es decir, el ciudadano ostenta dicha calidad en función de su participación en la modificación del contenido constitucional. Esa aceptación, acrecienta la consideración que existe del concepto de ciudadanía –como hemos referido– porque no se reduce al espacio electivo, sino que trasciende a una esfera de acción colectiva.¹⁰⁴

Por otro lado, “la evolución de la organización política de la sociedad en comunidades organizada se orienta para lograr sus fines mediante la práctica de una democracia participativa que apoya al Estado para administrar el interés público.”¹⁰⁵

Así, el contraste es la saturación de la acción pública en manos de los sectores dominantes dentro del Estado mismos que, para infortunio, no en pocas ocasiones prevalecen sus intereses particulares; así, la focalización de necesidades colectivas es tendente a su propia transformación, además de que no necesariamente persiguen intereses políticos partidistas o de grupos de poder lo cual constituye una forma directa de transformación de la vida social.¹⁰⁶

¹⁰³ Manuel Aragón, *Constitución y democracia*.

¹⁰⁴ “El impacto político de la comunidad como una forma en que la sociedad se organiza para lograr sus fines señala el cambio de una sociedad gobernada por un sistema de democracia representativa a una democracia participativa donde la participación directa de los ciudadanos tiene más relevancia. La evolución de la organización política de la sociedad en comunidades organizadas se orienta para lograr sus fines mediante la práctica de una democracia participativa que apoya al Estado para administrar el interés público.” José Guadalupe Vargas, “Teoría de la Acción Colectiva, Sociedad Civil y los nuevos movimientos sociales en las nuevas reformas”, *Espacio abierto*, vol. 12, No.4, octubre-diciembre 2003.

¹⁰⁵ Vargas, “Teoría de la Acción Colectiva, Sociedad Civil y los nuevos movimientos sociales en las nuevas reformas”, 4.

¹⁰⁶ “La teoría de acción colectiva delimita que el capital social formado por redes de reciprocidad, cooperación voluntaria y compromiso, contribuye a la formación de la comunidad. La composición de los nuevos movimientos sociales se presenta en un proceso de amalgamamiento de elementos cognitivos y relaciones de poder entre los individuos, grupos y organizaciones que se interrelacionan en estructuras segmentadas y multifacéticas para construir un colectivo.” Vargas, “Teoría de la Acción Colectiva, Sociedad Civil y los nuevos movimientos sociales en las nuevas reformas”, 5.

En ese marco, la *hiperconcentración* de la función legislativa provoca la incursión de agentes negativos, como el abuso de poder o corrupción.

La conformación de sociedad a partir de su participación, en el sentido comunitario, brinda la posibilidad de acrecentar el principio de identidad, gestando la idea – colectiva- de que resulta útil para el desarrollo de un fin común del Estado, incrementando el sentimiento de inclusión plural respecto de las posiciones o roles que se asumen dentro de él.

Dicha situación –como hemos señalado- equilibra la balanza respecto de los poderes públicos, específicamente del actuar legislativo. Viéndolo desde otra perspectiva, se combina un escenario netamente político con uno humano en términos de asociación de intereses.

Así, la traslación de una función franquizada por pretensiones de los grupos políticos, a aquellas de la sociedad.

Ahora bien, otro punto importante a raíz de esta puesta es la idea de la deliberación pública.

El debate sería en razón del conjunto de los integrantes del Estado a nivel micro, situándose desde la base social; la deliberación también adquiriría un carácter de sede parlamentaria, concentrada y –en ocasiones- cerrada en alcance de *hipercogresismo* a aquella optimizada por la deliberación en el espacio público reconociendo por su propia naturaleza heterogeneidades, diferencias y particularidades.¹⁰⁷

Desde esa panorámica, a nivel orgánico las instituciones de representación popular han estado progresivamente disociándose de los intereses populares, al extremo de hablar de una crisis de la representación política por la falta de recursos para efectivamente adscribir las demandas de la población no segmentadas y la

¹⁰⁷ Vargas, “Teoría de la Acción Colectiva, Sociedad Civil y los nuevos movimientos sociales en las nuevas reformas”, 9.

politización de éstas en defecto de su acuerdo objetivo para el desarrollo del proceso legislativo.

De ahí que sea la convergencia social, mediante la cual se aminorarían esos déficits que padece actualmente la *hiperpolitización* de la reforma constitucional y- como lo hemos expresado- el *hipercogresismo* y, así, una propuesta para reconstruir su legitimidad institucional en torno a la representación popular.

Así, la reconciliación y dialogo¹⁰⁸ entre las dos esferas públicas, la social y la institucional evitando que las decisiones de trascendencia estatal se den en espacios cerrados,¹⁰⁹ si bien con legitimidad formal, pero con exigua legitimación popular.

3. 2. ASOCIACIÓN VS. DISOCIACIÓN DE SUS ASPECTOS

La asociación de intereses ha sido uno de los propósitos fundamentales a partir de la interacción social.¹¹⁰ Debemos observar, como este dinamismo resulta fundamental para la organización que en sí trasciende al ámbito de la configuración del Estado, incorporándose los fines de esa conjunción a un nivel supraindividual.

En cambio, el desentenderse de las necesidades que han dado origen a esa representación popular puede avizorarnos un espacio de disociación.

Así, “Cuando los órganos legislativos no interpretan las inquietudes populares, se produce un distanciamiento entre la dirigencia y el cuerpo político, que es peligroso

¹⁰⁸ En esta tesitura, la reconciliación del dialogo pasa por abonar al acercamiento entre el representante popular y su sector representado; por ejemplo, al momento de plantear o defender una iniciativa de reforma ante la ciudadanía tendrá que comunicarse –por las diversas vías que ofrece incluso la tecnología- con el ciudadano para tratar de convencerlo, tal como sucede en el momento preelectoral en las campañas electorales.

¹⁰⁹ Lucas M. Arrimada Antón, “Sin frenos ni contrapesos. Mucho más allá presidencialismo y parlamentarismo: democracia deliberativa y división de poderes en el siglo XXI”, *Lecciones y ensayos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 239.

¹¹⁰ “La participación democrática al ser iniciativa, espacio, control y organización, es poder, lo que permite a los seres humanos constituirse como sujetos y comunidades y asociarse fraternalmente, favoreciendo y potenciando las capacidades humanas de forma tal que estas contribuyan eficazmente al proceso de desarrollo.” José Antioe Fiallo Billini, *Democracia, participación popular y reforma constitucional*. (República Dominicana: Instituto Tecnológico de Santo Domingo, 2001).

ya que el desprestigio de los políticos puede erosionar la propia institución parlamentaria y de la democracia misma.”¹¹¹

Visto desde el ángulo congresual, ese es el riesgo latente de la falta de incursión de la sociedad en su actividad, principalmente aquella que resulta en un efecto trascendente para la vida institucional y colectiva del Estado como es la reforma constitucional.

De ahí que se afirme que el proceso para dicha modificación deba estar apuntalado desde la participación ciudadana, lo cual no es otra cosa, que la clarificación democrática de este, reconociéndolo como elemento que entrelace los intereses del pueblo.

Como hemos mencionado, no se trata de suplantar la atribución que ostenta el poder legislativo, sino complementarla mediante la acción colectiva.

Por consiguiente, tal participación es el hilo conductor que retoma la asociación de intereses, ponderando aquellos que son gestados verdaderamente desde la sociedad de los que sirven como cartas políticas para la concertación de intereses de las elites políticas.

Con esa unificación, se muestra un elemento instrumental para la democratización del objeto de la reforma constitucional en sí, entendiéndose la norma que se produce a partir de esta.

Desde esa perspectiva, la norma adquiere un componente asociativo entrelazando su origen democrático, en algún grado, con la aceptación popular. Por ende, la ley adquiere dicho componente ya no desde la sede cupular del parlamento, sino desde la sede popular en la ciudadanía.

¹¹¹ Jorge Horacio Gentile, “La función del parlamento en la democracia moderna”, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/899/18.pdf>

Se asume que la ley es esencialmente democrática en cuanto a que se produce por una institución representativa y, en la cual, se cumplen las formalidades¹¹² que prescribe la pauta del proceso instituido; sin embargo, dicho carácter deriva, en suma, de la intermediación y condensación politizada de los partidos políticos y grupos de interés al seno del Congreso.

Entonces, esa norma si bien tiene una asunción democrático-formal, no significa que efectivamente sea democrática-popular.

Tal disociación es lo que impide afianzar el siguiente nivel de la función legislativa tratándose de la reforma constitucional; esto es, sin que sea materialmente un impedimento para asegurar su carestía democrática, sí evidencia un déficit de legitimidad –como hemos dicho- dificultando la relación (disociación) de la ciudadanía con las instituciones y, en ese trasunto, en la producción normativa, así, la ley en sí.

La complementariedad de la norma, a nuestro modo de ver, en su aspecto democrático, formal y popular, es la base de esa asociación; el efecto contrario - como se ha multicitado-, es su exigua composición democrática.

Dicho de otro modo, pretender asegurar la democracia a partir de la participación de las élites, de los grupos de poder político y financieros, que influyen decididamente la acción del poder legislativo, desvinculándose de los elementos sociales, es concebirla en rol utilitarista en el sentido de beneficiar únicamente a una posición.¹¹³

¹¹² “Los principios forman parte del sistema jurídico por razón de su contenido –lo que acerca al derecho con la moral- y no como las reglas que integran el sistema jurídico por razón de su origen, esto es, porque existe una autoridad competente que las ha emitido siguiendo el procedimiento previsto.” Introducción al Estudio del Derecho, Capítulo Cuarto “La norma jurídica”, 110. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3260/7.pdf>

¹¹³ “son conjuntos de individuos formados en torno de intereses particulares comunes, cuya finalidad esencial consiste en la defensa de ventajas materiales o a la salvaguarda de valores morales que influyen para el efecto de la política pública...estos excluyen a los intereses públicos o generales...pues son agrupaciones privadas” Fernando Pérez Noriega, Lucero Ramírez León, Compiladores, Cabildeo y conflicto de intereses, (México: Comisión de Bibliotecas y Asuntos Editoriales, Senado de la Republica, LXI Legislatura,2012), 336.

En tal sentido, esa oligarquía parlamentaria puede llegar –sino es que ya lo hace– a evidenciar la representación popular monopolizada por los partidos políticos y sus intereses, sumado a aquellos de índole económico, entre otros.¹¹⁴

El arribo de ese poder condicionante del parlamento, es un riesgo inminente que, si bien es permisible, ya que forma parte de la dinámica de ese grupúsculo, es –curiosamente– un riesgo para el desarrollo de la democracia del Estado.

En suma, la disociación entonces implica el acrecentamiento del poder de esa clase superior, cortapisa de la participación social. Llanamente se puede observar como en la actualidad, esa cualidad es conveniente para dichos grupos que no advierten obstáculos o contrapesos a sus decisiones más que el juego de la política en la esfera cupular, que se ciñe únicamente a la negociación de ese mismo monopolio político.

Un ejemplo claro fue la concertación de una agenda legislativa, y posteriores modificaciones constitucionales, que fructificó a partir de la firma de 95 compromisos a partir del llamado “Pacto por México”, signado el 12 de diciembre de 2012 por el Ejecutivo federal y las respectivas dirigencias de los partidos de la Revolución Democrática, Revolucionario Institucional, Acción Nacional y Verde Ecologista de México. Tal acuerdo tuvo un impacto significativo a nivel de instituciones¹¹⁵ y, por ende, de la Constitución.

¹¹⁴ “...es claro que desarrollo socioeconómico y democracia tienen que ir de la mano y viceversa, como ha acontecido en Europa occidental en las últimas seis décadas. Si no ocurre así, ningún sistema democrático tiene asegurada la estabilidad y la gobernabilidad. Entonces, no puede realizarse un pronunciamiento sobre el sistema de gobierno que es mejor en un país determinado para lograr la democracia, si previamente no se analizan tiempo, instituciones, cultura y evolución políticas, así como los sistemas electorales y de partidos.” Jorge Carpizo, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009), 73.

¹¹⁵ “Las reformas constitucionales respectivas, derivadas del Pacto por México, trajeron aparejadas la creación o reformulación de los OCA (Órganos Constitucionales Autónomos) –de “longitud variable”– siguientes: 1) Comisión Federal de Competencia Económica; 2) Instituto Federal de Telecomunicaciones; 3) Instituto Nacional de Evaluación de la Educación; 4) Comisión Nacional de Hidrocarburos; 5) Comisión Reguladora de Energía; 6) Instituto Nacional Electoral (antes Instituto Federal Electoral); 7) Comisión Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social; 8) Organismo para Proveer el Servicio de Radiodifusión; 9) Fiscalía General de la República; 10) Fiscalía especializada en materia de delitos electorales; 11) Fiscalía especializada en materia de combate a la corrupción; 12) Contraloría General del INE; 13) Contraloría interna de la Cofece; 14) Contraloría interna del Ifetel; 15) Fiscalía Especializada en materia de delitos electorales, al interior de la Procuraduría General de la República; 16) Fiscalía especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción, al interior de la Procuraduría General de la República.” Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, “Los órganos constitucionales autónomos. Antes y

Este caso refleja, particularmente en nuestro país la intención cupular –además con exigua transparencia- de asumir los cambios “necesarios” en la Carta Magna, en donde se evidencia, por poner lo menos, la escasa participación de la sociedad civil e, incluso, sin que se haya involucrado a los restantes partidos integrantes del Congreso en evidente muestra de que las mayorías políticas y, por supuesto, parlamentarias, son las que al final determinan la viabilidad y aprobación de las reformas.

Hay opiniones, como la de Cárdenas,¹¹⁶ que refieren la suplantación de la voluntad representativa y plural del Congreso para delinear una agenda legislativa y un plan de acción por la realización de consensos artificiales, en lugar de los consensos auténticos que deben imperar en el Estado, relegando así el interés general por el acuerdo político.

En este caso, no pudo hablarse de una asociación de intereses, de la convergencia de pluralidades políticas y, por su puesto, del involucramiento directo de la sociedad, lo cual es contrario de un sistema político democrático que privilegia el núcleo de participación social e institucional.

Tal hecho debe observarse, más allá de las conjeturas politológicas, en el punto central del proceso legislativo ya que agudizó el cariz oligárquico.

Contrariamente, la construcción del acuerdo acerca de las leyes dependerá de la participación en ese proceso público.

El papel de los ciudadanos es demandar que el acuerdo, formado en nivel público, se refleje en la decisión legislativa y en la instrumentación de nuevas formas institucionales, más adecuadas, para el tratamiento de las cuestiones sometidas a debate.

después del Pacto por México”, en *Historia y Constitución. Homenaje a José Luis Soberanes Fernández, tomo II*, coords. Miguel Carbonell Sánchez y Oscar Cruz Barney (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2015), 99-100.

¹¹⁶ Crítica Jurídica al Pacto por México, comentario –Jaime Cárdenas García. Instituto de Investigaciones Jurídicas. <https://www.youtube.com/watch?v=o4UXbloz-6s>

Es decir, ha de existir un flujo de “comunicación entre la formación de la opinión pública, el debate parlamentario y las decisiones legislativas.”¹¹⁷

Así, al hablar de asociación, en vinculación, se precisa como herramienta para contrarrestar ese poder de las elites decisoras y despresurizar la concentración de intereses.

Citando a Luciano Canfora “...la democracia no es el hecho de que gobierne la mayoría después de hacer el recuento de votos, es el Estado social, el hecho de que quienes no poseen la riqueza cuenten en la vida política y tengan el modo de hacerlo.”¹¹⁸

Por lo tanto, la idea de que la disociación conlleva un déficit de legitimidad de las decisiones en contraposición de la asociación de intereses que deben primar a nivel del poder legislativo, asumiendo esta última, en incremento de la legitimidad popular, más allá del presupuesto formalista del origen de la ley, pero sin asignación de un reconocimiento popular.

Enfocándonos en el proceso legislativo de reforma constitucional, el asumir su componente democrático solo a partir de una fase electiva, que se queda en el sufragio, es reducirla a un espacio de participación exigua, que no termina por solidificar la interacción de la representación popular.

Esta situación ha sido objeto de constantes críticas, ya que “el problema de la representación surge del hecho de que representar alude a algo que está, a la vez, presente y ausente.

El mismo acto de delegar la representación supone deshacerse de la capacidad de participar. A la vez esto genera una situación conflictual para el representante, el

¹¹⁷ José Manuel Ramírez Sáiz, *Democracia directa. La primera iniciativa popular de ley en México*, (México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, 2002), 11.

¹¹⁸ Pablo Ordaz, “Democracia cadáver”, *El país*, 25 de abril de 2014, sección Libros/entrevista.

cual puede encontrarse atrapado entre los imperativos de su mandato y su independencia de juicio.”¹¹⁹

De esta forma, a partir del fortalecimiento del principio asociativo se pretende acercar los intereses de la ciudadanía en paralelo con la función del parlamento, apuntalando la representación popular; esto es, allegar a dicho nivel los intereses que surgen desde abajo y no, como sucede, que son planteados por la élite, posicionados en la palestra del debate y del proceso como necesidad de Estado.

Retomando las palabras de Aragón “la juridificación de la soberanía popular comporta inexcusablemente, el establecimiento de unas reglas sobre la formación de la voluntad soberana, pero no sobre el contenido de esa voluntad, porque el soberano constitucionalizado ha de tener la facultad de cambiar, radicalmente, en cualquier momento de constitución, o, dicho en otras palabras, el pueblo tiene que conservar la libertad de decidir, jurídicamente, su propio destino.”¹²⁰

Por su parte, Michelangelo Bovero expresa que “La representación puede ser considerada democrática solo cuando los órganos representativos reflejan las diversas tendencias políticas de los ciudadanos, sin exclusiones y en las proporciones representativas.”¹²¹

Igualmente, expone que “La democracia es aquel tipo de régimen en el cual todos los individuos vinculados por las decisiones colectivas son titulares, en igual medida, de los derechos de participación política... aquellos que tienen la obligación política de obedecer las normas colectivas, deben ser ciudadanos activos, titulares del *ius activae civitatis*.”¹²²

¹¹⁹ Thomas E. Cronin, “Direct Democracy. The Politics of the Initiative, Referendum and Recall”, en Jean-Francois Prud’homme, *Consulta Popular y Democracia Directa*, (México: Instituto Nacional Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No.15,2016), 68.

¹²⁰ Aragón, *Constitucionalismo y democracia*.

¹²¹ Michelangelo Bovero, “Democracia y Derechos Fundamentales”, *Isonomía*, No. 16, abril 2002, 27.

¹²² Michelangelo Bovero, *Derechos débiles, democracias frágiles. Sobre el espíritu de nuestro tiempo*, (México: Instituto Nacional Electoral, Conferencias magistrales. Temas de la democracia,2016), 28.

La democracia como principio de participación –nosotros hemos adicionado como elemento de unificación- con el poder público es el sustento¹²³ de un Estado democrático en sí mismo con los efectos que conlleva en cuanto la calidad de las decisiones y acciones de las instituciones del sistema.

Visto desde otro lado, al no existir esas bases o puentes de participación decisional no se puede asegurar la vigencia de un nivel democrático efectivo en el Estado, por ende, no existe en sí un sistema democrático o, por lo menos, es deficiente, tal como hemos insistido.

Ahora bien, ¿qué sucede cuando el dilema estriba precisamente en la falta de bases asociativas? En efecto, no puede asegurarse que quede satisfecho con la presencia de instrumentos básicos pero que, por esa decimonona, no responde efectivamente al contexto actual de exigencia.¹²⁴

Así, lo único observable es su incompatibilidad y el permanente desencuentro entre la ciudadanía y las instituciones de gobierno o, dicho de otro modo, su constante deslegitimación.

Tampoco el hecho de que la reforma derive de un acuerdo previo entre las mayorías legislativas, privilegiando la negociación política, con los graves riesgos que implica, habla de un verdadero proceso sustentado en el principio democrático ya que la ciudadanía es desplazada por esa inercia a un escenario observador y, a lo sumo, de crítico pasivo de las decisiones que se toman a un nivel diferenciado por un poder superior a ella.

¹²³ “Las normas constitucionales que atribuyen estos derechos no son propiamente reglas del juego: son reglas preliminares que permiten el desarrollo del juego...precondiciones.” Bovero, *Derechos débiles, democracias frágiles*, 31.

¹²⁴ “El momento esencial, el que confiere una auténtica calidad democrática a un proceso decisional –antiguo o moderno-, es el de la deliberación: la democracia, insisto, no puede ser reducida a la suma algebraica de las opiniones y de las preferencias individuales (de los ciudadanos y/o de sus representantes), sino que es la institucionalización de la confrontación pública, a través de cual las opiniones y las preferencias dejan de ser idiosincrasias privadas, pueden matizarse, corregirse y modelarse por acción recíproca, converger y reagruparse, y de esa manera constituir la base de decisiones ponderadas.” Bovero, “Democracia y Derechos Fundamentales”, 27.

De esta forma, la democratización del proceso legislativo de reforma constitucional es un pilar que verificaría un enlace directo entre la ciudadanía detentadora del poder democrático, como derecho subjetivo, con el órgano instituido de la función legislativa, combinando una suerte de participación decisional y un derecho, sustentado en el principio de democracia como herramienta de defensa ante los intereses y decisiones de ese poder superpuesto de facto, suficiente para ser oponible a los intereses de la oligarquía congresual.

Por consiguiente, la apuesta es que la democracia sea el medio para a su fortalecimiento, no a la supresión de ese poder legislador, sino la moderación o contrapeso en relación con la reforma a la Constitución, en su contenido programático y sus efectos sociales, indefectible víctima de la incesante acción modificadora que, no pocas veces, responde a esa dinámica *hiperconcentrada* e *hipepolitizada*, además, influenciada por otros poderes de ostensible visión utilitarista.

CAPÍTULO CUARTO LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

4. 1. ASPECTOS PRINCIPALES DEL PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

El proceso legislativo en nuestro país, está pautado para darse en la sede del poder bicameral mediante de la participación de los grupos parlamentarios. Tal situación es comprensible, si se atiende al principio que pondera la edificación de la institución parlamentaria y, en ese dinamismo, la actuación exclusiva de los partidos en armonía con la representación popular.

Ahora bien, el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos preceptúa que la discusión de las iniciativas de reforma se debe dar en ambas Cámaras; esto quiere decir que, tanto los Diputados como Senadores, intervienen en la aprobación de las reformas ordinarias dependiendo la de origen en cuanto a la materia de que se trate, ya que en ese caso deberá atender a determinada exclusividad.

El referido numeral enuncia que la propuesta legislativa se someterá a una Cámara (iniciativa), una vez aprobada ahí se mandará a la colegisladora a efecto de que también apruebe o, en su caso, realice las modificaciones que estime necesarias (discusión). Una vez efectuado lo anterior, se regresa a la *originante* para su aprobación (aprobación) y envío al Poder Ejecutivo (sanción) y publicación (iniciación de la vigencia).

Grosso modo este es el camino que sigue el proceso legislativo con sus avatares normativos, aunado a las vicisitudes propias de la política.

Es importante señalar que, por cuanto a la reforma a la Constitución, en principio, se ciñe bajo la idea de ostentar un mayor resguardo normativo, el cual se ve reflejado por la rigidez del proceso con el que se debe ejecutar; diferenciando así el proceso especial del ordinario, atendiendo al objeto de la acción legislativa.

Prioritariamente tiene el propósito de proteger a la Norma Suprema asegurando que no sea modificada en forma común, como sucede en el caso de las leyes que derivan de esta, o denominadas secundarias, las cuales –como se ha señalado– basta con la concurrencia de ambas Cámaras y el Ejecutivo para formalizarlas.

Además de la forma, el hecho de que el órgano encargado de dicha actividad no sea equiparable a aquellos que están jerárquicamente supeditados a la Constitución; sino que, por el contrario, se vivifique un ente de características *sui generis*.

Es importante decir que algunas corrientes ubican dicho ente reformador como el constituyente derivado o permanente. En este caso, debemos decir que el poder constituyente, tal como se expuso en capítulos anteriores, es solo uno el cual cumple su objetivo en un acto generador y, posteriormente, desaparece.

Si bien existe una ingeniería institucional, que establece la instancia para llevar a cabo el proceso de reforma constitucional, debemos advertir la diametral diferencia entre ambos, porque de lo contrario, equiparar al poder reformador permanente con el originario nos conduciría a aceptar la idea de que como tal no puede ser limitado y que, por tanto, encarna a plenitud el ejercicio de la soberanía en cada acto, sin restricción alguna.

Retomando la cuestión constitucional, el procedimiento y órganos indicados en la actualidad se instituyen en una forma especial, ya que depende del concurso del Congreso de la Unión, así como de la mayoría de las legislaturas de los Estados de la federación, transmutándose, por tal hecho, en un poder reformador *sui generis* con la intención de que –como hemos señalado– no sea *prima facie* equiparable a los instituidos a nivel infraconstitucional.

Como se observa, la inflexibilidad del proceso implica que la modificación o adición no pueda ser efectuada por el legislador ordinario, asegurando de esa manera un presupuesto necesario para la supervivencia de la Carta Magna; esto es, por medio del principio de supremacía constitucional se consigna un orden jerárquico rígido, fuente de todo el sistema jurídico, por tanto, al ser matriz no puede ser objeto de

veleidades procesales como cualquier otra norma secundaria, ello, ante el riesgo de resquebrajar esa cúspide normativa.

Tal carácter es el que en un primer momento se instituye para asegurar, como hemos expresado, la supremacía constitucional; principio este que se alberga en el artículo 133 del propio texto.

Como se ve, la misma Constitución se asume en fortaleza normativa, señalando que ningún otro orden, puede estar por encima de ella sino, en todo caso, con cierta concomitancia¹²⁵ en funcionalidad sistémica.

De esta forma, al poner un candado procedimental en asociación con el principio de rigidez, se encumbra su supremacía constitucional, en valor de salvaguardar la existencia del imperio como ley y, por otro lado, de la maleabilidad reformadora de ese contenido, para mantenerse como norma fuerte, certera de ese grado.

De lo contrario, existiría –en términos teóricos- una constante degradación del documento máximo, ya que estaría sujeto al caprichoso escenario de las coyunturas, a veces más políticas que sociales.

En relación a esta protección, "...la tendencia general de las Constituciones postula el universalismo de la rigidez, ya que de su solemnidad y la manera más o menos compleja que adopta una Constitución para revisarse, se esperan garantías de estabilidad y fortaleza para el derecho y el régimen político."¹²⁶

Con ese pretense, la rigidez y la supremacía se convierten en el basamento para la disposición de un procedimiento de reforma particular; manifestando el sentido de la Constitución misma, en cuanto a que, al no ser una ley ordinaria, no es semejante a aquellas que establecen diversas regulaciones; por el contrario, de esa

¹²⁵ "Sin embargo, en la interpretación de este precepto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha aclarado que tanto las leyes como los tratados están por debajo de la Constitución, puesto que se requiere que las primeras "emanen de ella" y los segundos "estén de acuerdo con la misma." Imer B. Flores, "Sobre la jerarquía normativa de leyes y tratados. A propósito de la (eventual) revisión de una tesis", *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, No. 13.

¹²⁶ Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Derecho Constitucional mexicano y comparado*, (México: Editorial Porrúa, 2012), 105.

forma representa la existencia definitoria de un Código mayor pilar de un sistema jurídico, del cual mana en sustento y razón de ser todo el entramado normativo.

Así, la arquitectura de este proceso legislativo especial refleja la intención del constituyente originario al establecer que solo un ente de similitudes legislativas, aunque no igualitarias, pueda modificar la Ley Suprema a efecto de evitar su perpetuidad *ad infinitum*, por consiguiente, la petrificación de sus normas y núcleo esencial; por el contrario, un esquema que responda decididamente a las exigencias y necesidades contextuales del momento pero cuidando que no se llegue al destierro de valores normativos fundamentales, que fueron objeto precisamente de la génesis constitucional en la labor del constituyente originario o que, por su veleidoso cambio, se transforme en una norma vacua.

Sin embargo, si bien esos pilares han sido el sostén del andamiaje constitucional la participación ciudadana ha quedado excluida de esa partitura decisional; en éste sentido, los únicos guardianes de esa estructura son los poderes instituidos, esencialmente el Congreso de la Unión, en coparticipación con las legislaturas y el Ejecutivo.

Entonces, debe asegurarse el involucramiento de la población implica una participación política ya que “la intervención de los ciudadanos, en cuanto sujetos políticos, en actividades públicas y en un ámbito igualmente político.”¹²⁷

Ahora bien, en torno a la instrumentación de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debemos observar brevemente lo siguiente:

La iniciativa para modificarla puede darse, siguiendo lo preceptuado por el artículo 71 de la propia Constitución, por parte del Presidente de la Republica, los integrantes del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativa, y los ciudadanos.

¹²⁷ Ramírez Sáiz, *Democracia directa. La primera iniciativa popular de ley en México.*

Es importante detenernos en este punto, si bien la iniciativa popular producto de la reforma político-electoral de 2012¹²⁸ trajo la posibilidad de que la población también plantee una modificación constitucional; sin embargo, en lo facto, existen particularidades que complejizan esa prerrogativa.

Veamos. Conceptualmente “es una forma de democracia directa o pura que, al complementarse con la democracia representativa existente, forma en sinergia la democracia participativa o semidirecta. Con este derecho político, los ciudadanos participan activamente en las tareas legislativa proponiendo adecuaciones legales e incluso constitucionales, además de nuevas leyes adjetivas sin intervención del legislativo, o bien, de manera indirecta iniciando el proceso para que sean discutidas, votadas y, en su caso, aprobadas por los legisladores. Si bien es cierto es un derecho individual, este se ejerce en forma colectiva, pues requiere para su ejercicio del respaldo de un número determinado de ciudadanos que avalen la iniciativa con su firma.”¹²⁹

En principio, el requisito de procedencia que establece la presentación de la iniciativa acompañada por el equivalente al 0.13% de la lista nominal de electores, significa aproximadamente poco más de 100,000 ciudadanos.

En síntesis, una vez que alguna de las Cámaras, integrantes del Congreso, recibe la propuesta debe solicitar al Instituto Nacional Electoral la validación de las firmas, a efecto de su recepción y turno o, en su caso, desechamiento.

Por otro lado, se introdujo la consulta popular con la idea de que la ciudadanía participe directamente emitiendo su opinión respecto de un tema que sea planteado, a convocatoria del Congreso de la Unión, y a solicitud del mismo órgano legislativo federal, el Ejecutivo o la ciudadanía.

Es importante señalar que, como herramienta de funcionalidad democrática, tiene elementos ya que “ejerce en la ciudadanía una actitud positiva en la forma de

¹²⁸ Entre otras, las candidaturas independientes, la paridad de género, etc.

¹²⁹ Yuri Gabriel Beltrán Miranda, “Bienvenida la consulta e iniciativa popular.” ADN Político, Sección Opinión, agosto 2012.

influencia sobre el sistema político y demuestra una mayor incidencia en la respuesta de los poderes públicos hacia los ciudadanos.”¹³⁰

Ahora bien, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, prevé en su Título Quinto denominado “De la iniciativa ciudadana y preferente”, la posibilidad de que se presente bajo el cumplimiento de determinados requisitos, la propuesta de reforma constitucional.¹³¹

Si bien esta prerrogativa resulta un avance en el reconocimiento de los derechos ciudadanos y una pieza en la democratización del proceso legislativo, también es de observar que, en la realidad, no ha tenido un impacto efectivo en la vinculación popular, ni tampoco en el dinamismo congresual.

Algunas de sus críticas señalan que “La falta de uso sugiere, por un lado, que el instrumento no ha sido lo suficientemente socializado y, por el otro, que es poco accesible debido a la cantidad considerable de recursos monetarios y humanos necesarios para movilizar una iniciativa.”¹³²

¹³⁰ Bowler, Shaun y Donovan, *Institutions and attitudes about citizen influence on government*, (Cambridge University, 2002) en Enrique Córdova Avelar, “Bienvenida la consulta e iniciativa popular”, ADN Político, Sección Opinión, agosto 2012.

¹³¹ Artículo 131.

1. La iniciativa ciudadana, además de los requisitos que establecen los reglamentos de las cámaras, según corresponda, deberá:

a) Presentarse por escrito ante el Presidente de la Cámara de Diputados o de Senadores; y en sus recesos, ante el Presidente de la Comisión Permanente. La Cámara que reciba el escrito de presentación de la iniciativa ciudadana será la Cámara de origen, salvo que el proyecto respectivo se refiera a empréstitos, contribuciones, impuestos o reclutamiento de tropas. En estos casos la cámara de origen será siempre la de Diputados. Durante los recesos del Congreso, la Mesa Directiva de la Comisión Permanente determinará la Cámara de origen en caso de que la iniciativa no lo especifique.

b) Contener los nombres completos de los ciudadanos, clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente y su firma. En caso de advertirse error en la identificación del ciudadano, siempre y cuando éste sea menor al 20% del total requerido, el Instituto prevendrá a los promoventes para que subsanen el error antes de que concluya el periodo ordinario de sesiones, debiendo informar de ello al Presidente de la Mesa Directiva, de no hacerlo se tendrá por desistida la iniciativa;

c) Nombre completo y domicilio del representante para oír y recibir notificaciones; y

d) Toda la documentación deberá estar plenamente identificada, señalando en la parte superior de cada hoja el nombre del proyecto de decreto que se propone someter. Cuando la iniciativa no cumpla con los requisitos señalados en los incisos a), c) o d) el Presidente de la Cámara prevendrá a los proponentes para que subsane los errores u omisiones en un plazo de quince días hábiles a partir de la notificación. En caso de no subsanarse en el plazo establecido, se tendrá por no presentada.

¹³² “La iniciativa ciudadana más allá de la ley 3de3”, Centro de Investigación para el Desarrollo A. C., http://cidac.org/la-iniciativa-ciudadana-alla-la-ley3de3/#_ftn1

Al respecto, basta ver el registro hasta el primer trimestre de 2017 de que ha transitado efectivamente la iniciativa ciudadana denominada “3de3”. En los hechos, se observa el riesgo que puede correr, al igual que otras, de no formar parte de los intereses del Congreso y, por tanto, no tener ninguna posibilidad de éxito en su aprobación.¹³³

Como vemos, concreción del ejercicio pleno de la participación ciudadana queda reducida a la aceptación del legislativo; así, este se convierte en un administrador de la voluntad de la ciudadanía, ejerciendo un acto de poder directo sobre esta propuesta, ello, a pesar de que se satisfagan todos los requisitos que la ley establece y que sea nítida la voluntad popular, aun cuando es dada en alguna proporción numérica.

Tan solo basta ver que el órgano denominado Junta de Coordinación Política, en ambas Cámaras, es el encargado de delinear el curso de la agenda legislativa en el Congreso de la Unión, el cual está conformado por las representaciones de los grupos parlamentarios que, también decirlo, no son otra cosa que los partidos políticos.

En relación a lo anterior, el artículos 33¹³⁴ y 34, numeral 1, inciso a),¹³⁵ así como 80¹³⁶ de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,

¹³³ “Desde 2013 a la fecha, los ciudadanos solo han presentado seis iniciativas ratificadas por el Instituto Nacional Electoral, de las cuales una prosperó, es decir, la llamada ley 3de3, impulsada por académicos y organizaciones civiles para el combate a la corrupción.” en Tania Rosas y Leticia Robles de la Rosa, Congreso manda al congelador iniciativas ciudadanas, *Excélsior*, 19 de marzo de 2017, Sección Nacional.

¹³⁴ Artículo 33.

1. La Junta de Coordinación Política es la expresión de la pluralidad de la Cámara; por tanto, es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar los acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden

¹³⁵ Artículo 34.

1. A la Junta le corresponden las atribuciones siguientes:

a) Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las agendas presentadas por los distintos grupos parlamentarios y con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo;

¹³⁶ Artículo 80.

1. La Junta de Coordinación Política expresa la pluralidad de la Cámara y en tal carácter es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias para alcanzar acuerdos que permitan el cumplimiento de las facultades que la Constitución asigna a la Cámara.

enuncian que es la Junta de Coordinación Política la encargada de “Impulsar la conformación de acuerdos relacionados.”

Es decir, si dicha área interna del parlamento decide el futuro de la iniciativa, en alguna medida, corre la suerte de lo que ahí se acuerde y planifique.

En este caso, lo que podemos ver es que la decisión del pueblo se administra por la ponderación de los intereses políticos de la mayoría parlamentaria. Por ejemplo, el hecho de que sea un cuerpo colegiado con integración de los grupos, quienes, tienen legalmente la función de acordar la viabilidad de las agendas legislativas y la pertinencia de su aprobación.

Es de apreciarse que, la iniciativa popular tiene un origen de mayor legitimidad, por asumir en su esencia un interés colectivo y sin que necesariamente, o al menos en menor grado, anteponga perseguir un objetivo político, como sí ocurre en la gran parte de las iniciativas devenidas de los partidos que tienen una carga hacia la obtención de adeptos; en el caso de las iniciativas ciudadanas se puede observar un cariz enfocado a la atención de intereses ciudadanizados.

Sin embargo, a pesar de tener esa germinación ciudadana no es suficiente como fuerza que contrarreste los intereses del poder congresual y de sus mayorías, quedando al arbitrio del proceso legislativo y, en consecuencia, adquiriendo la misma suerte que la gran parte de las propuestas, sin distinción de origen y, por ende, enlistándose en la agenda de las comisiones con la posibilidad de ser “congeladas”.¹³⁷

Una vez que hemos visto lo concerniente a la iniciativa y sus avatares democráticos, debemos atender propiamente al trámite seguido al interior del Congreso de la Unión. Ubicando –nuevamente- el foco de atención en la carente

¹³⁷ Estéfana Murillo, Las 9 iniciativas ciudadanas que el Congreso desdeñó, *La Silla Rota*, 20 de diciembre de 2017, Sección Especiales LSR. <https://lasillarota.com/especialeslsr/las-9-iniciativas-ciudadanas-que-el-congreso-desdeno-congreso-ley-3de3-camara-de-diputados-senado/195414>

participación del pueblo, si acaso, algunos guiños iniciales sin que llegue a evidenciarse efectivamente.

Retomando el eje del proceso, cuando se presenta la propuesta de reforma se turna a los órganos de dictamen¹³⁸ correspondientes; lo anterior, conforme a los artículos 39, 45, numeral 6, inciso f), que señalan a dichas instancias como las encargadas de generar el dictamen correspondiente, elemento indispensable para la consideración del Pleno camaral y su eventual aprobación, modificación o rechazo.

Es importante destacar que el trabajo llevado en comisiones legislativas no prevé la participación de la ciudadanía; ello, aun cuando existen ejercicios de meridiana vinculación, como es el caso del cabildeo, el cual por cierto es de reciente regulación en el capítulo III “Del Cabildeo”, del Título Octavo “De las resoluciones del presidente y disposiciones complementarias”, del Reglamento de la Cámara de Diputados, así como el Capítulo Cuarto “Del Cabildeo” del Título Noveno “De otras actividades del Senado”, del Reglamento del Senado de la República; así como de la realización de foros de discusión, estas últimas que pueden obedecer más a presiones venidas de la propia organización civil.

En atención a los artículo 45,¹³⁹ en la discusión del dictamen es potestad de las comisiones ejercer la facultad de solicitar información a terceros involucrados en las temáticas, así como a convocar a foros de consulta o mesas de trabajo.

¹³⁸ Reglamento del Senado. Artículo 182 1. Los dictámenes legislativos son los documentos formulados en comisiones, por los cuales se propone al Pleno una decisión sobre las iniciativas o proyectos turnados por el Presidente. 2. Al emitir dictamen las comisiones proponen aprobar, modificar o desechar, parcial o totalmente, iniciativas o proyectos.

Reglamento de la Cámara de Diputados. Artículo 80. 1. El dictamen es un acto legislativo colegiado a través del cual, una o más comisiones facultadas presentan una opinión técnica calificada, por escrito para aprobar o desechar los siguientes asuntos: I. Minutas; II. Iniciativas de ley o de decreto; III. Observaciones hechas por el Titular del Poder Ejecutivo Federal a proyectos de ley o decreto; IV. Observaciones de la Cámara de Senadores en términos de la fracción E del artículo 72 Constitucional; V. Cuenta Pública; VI. Propositiones, y VII. Solicitudes de permiso constitucional en términos del artículo 37, inciso c), fracciones II a IV, de la Constitución.

¹³⁹ Artículo 45.

1. Los presidentes de las comisiones ordinarias, con el acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate de un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relativa a las materias que les corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos aplicables

El artículo 184, numeral 1,¹⁴⁰ del Reglamento del Senado enuncia que “En el proceso de dictaminar, las comisiones pueden convocar a audiencias públicas o reuniones, con el fin de escuchar al autor o autores de la iniciativa, a especialistas en la materia, representantes de organizaciones y grupos interesados, así como a ciudadanos”.

Conforme la normativa del Senado, se reitera el supuesto optativo, por lo que su desatención no significa vulneración alguna en términos formales, aunque sí de escasa comunión ciudadana, tal como se aprecia en el diverso 183, numeral 2,¹⁴¹ en relación al 129, numeral 1, fracción VII,¹⁴² que establecen la facultad de la Junta Directiva de la Comisión que “podrá” convocar a estos trabajos y consultas.

Misma suerte se ve en la reglamentación de la Cámara de Diputados, en los artículos 149, numeral 2, fracción VI,¹⁴³ y numeral 3,¹⁴⁴ así como 177, numeral 2, fracción V¹⁴⁵ y 178, numeral 1.¹⁴⁶

¹⁴⁰ Artículo 184

1. En el proceso de dictaminar, las comisiones pueden convocar a audiencias públicas o reuniones, con el fin de escuchar al autor o autores de la iniciativa, a especialistas en la materia, representantes de organizaciones y grupos interesados, así como a ciudadanos.

¹⁴¹ Artículo 183

2. La Junta Directiva de la comisión coordinadora, en consulta con las de las otras comisiones dictaminadoras, acuerda la organización y el método de trabajo para el estudio de los asuntos y la elaboración de los proyectos de dictamen correspondientes.

¹⁴² Artículo 129

1. La Junta Directiva tiene las atribuciones siguientes:

VII. Proponer consultas y audiencias, públicas o privadas, con autoridades gubernamentales, especialistas, representativos de organizaciones sociales y ciudadanos en general, relacionados con las materias de cada comisión;

¹⁴³ Artículo 149.

2. La Junta Directiva de la comisión o comité deberá, en su caso:

VI. Llevar a cabo consultas, respecto a los temas de su competencia, con representantes de los otros Poderes de la Unión, especialistas, organizaciones sociales, grupos de interés y ciudadanos en general;

¹⁴⁴ 3. La Junta Directiva podrá consultar a ciudadanos, grupos, organizaciones, a los titulares de las entidades de la administración pública centralizada y paraestatal y a los titulares o representantes legales de quienes detenten una concesión del Estado, cuando se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

¹⁴⁵ Artículo 177.

2. La comisión por mayoría absoluta podrá acordar la realización de audiencias públicas o reuniones, en las que consulte:

V. Las opiniones de los ciudadanos.

¹⁴⁶ Artículo 178. 1. Para la realización de las audiencias públicas las comisiones acordarán por mayoría absoluta el programa y las fechas en las que se podrá participar en el proceso de opinión ante ellas, que se divulgarán a través de los medios de información de la Cámara.

Sin tener en cuenta que las comisiones dictaminadoras son un espacio fundamental para el análisis, discusión y aprobación preliminar de la iniciativa, para el tránsito final ante el Pleno de las Cámaras, debemos señalar que también buscan ser centros de trabajo técnico, especializado.

Desde el punto de vista de la técnica legislativa, en esta fase se instruye un momento en el que las decisiones políticas se van a plasmar en un documento, en el cual, se materializan todos aquellos elementos que se reúnen durante la etapa pre-legislativa.

Haciendo un breve paréntesis, resulta importante ver como es este el momento del proceso donde surgirán otras tareas a realizar; esto es, cuestiones que van desde asegurar el cumplimiento de los preceptos que regulan el proceso legislativo, hasta cuestiones sustanciales como la congruencia en la construcción de la norma.

Aquí, debe realizarse una descripción de lo que se pretende, lo cual implica analizar antecedentes, de manera coherente, así como implicaciones o efectos que representará el nuevo producto.

De esta forma, cabe un análisis comparado susceptible de allegarse de opiniones, como puede ser a través de la organización de foros, consultas con especialistas o grupos de la sociedad, dentro de la sede congresual, mismas que podrían reforzar cuestiones elementales como la buena redacción, a fin de asegurar la calidad lingüística y coherencia escrita.

Desde la óptica que ofrece dicha ciencia, este punto resultará imprescindible en aras de que el producto tenga una estructura normativa lógica, para que la ley pueda aplicarse efectivamente; al tiempo de analizarse la armonización con las demás leyes existentes, a fin de evitar confusiones dentro de la misma Constitución federal y su efecto en las leyes secundarias.

Visto así, cobra aún más relevancia la participación ciudadana como elemento integrador de la función técnico-legislativa; por el contrario, al no tener un punto de

vinculación real, no hay posibilidad de afinar o perfeccionar el producto de comisiones.

Tal como ocurre al desarrollarse potestativamente los foros o mesas de consulta ciudadana, ya que, en el mejor de los casos, si bien pueden llevarse a cabo, escuchándose posiciones, no existe una obligación en torno a que sean consideradas o incorporadas en el diseño del dictamen.

En síntesis, la posibilidad de que la voz popular realmente forme parte del proceso legislativo de reforma constitucional es remota; además, como hemos señalado, depende de la voluntad de la mayoría de los legisladores integrantes de las dictaminadoras para hacer la invitación, siendo punto neurálgico para el tránsito de la reforma.

Más aún, desde la apreciación de los efectos la etapa post-legislativa se va a caracterizar por analizar los alcances de dicha norma (consecuencias) dentro del sistema jurídico y social; advertir si en verdad se han logrado los objetivos previstos en el momento de su creación y el grado de cumplimiento. Aquí, la finalidad primero será ver si el producto cumplió las expectativas (nivel de eficacia práctica),¹⁴⁷ al grado de ser un insumo para contribuir, o no, a la legitimidad del sistema político-jurídico.

Por otro lado, también será útil para señalar las deficiencias o necesidades, con la posibilidad de realimentar la dinámica del ciclo legislativo, es decir, realizar nuevas reformas a estas leyes.

Sin embargo, al ser catalizada la participación popular por la voluntad de las mayorías parlamentarias, atendiendo a los interés y coyunturas particulares, no puede asociarse efectivamente con las ventajas que podría ofrecer en apoyo de la técnica legislativa.

¹⁴⁷ Reyes. *El proceso de producción legislativa*, 153.

Cabe decir que en aquellos casos que se ha verificado dicho involucramiento en foros de análisis, ha sido en situaciones que tuvieron por origen la exigencia popular de ser considerados por los legisladores.

Un elemento adicional, de suma importancia, es que en dichos casos en los que sí se han realizado mesas de consulta ciudadana, si bien se desarrollan al grado de caracterizarse por la postura de diversos frentes interesados, además de la calidad técnica y especializada de las exposiciones, quedan –permítase la expresión- en la memorística parlamentaria, sin que exista alguna obligación normativa de atender dichas posiciones, es decir, carecen de vinculación para con el proceso legislativo.

A escala de la reforma constitucional, dicha participación llega a ser un guiño – como ya decíamos- de su democratización, aparente, sin que llegue a tal.

Si bien está considerado un mecanismo institucional optativo, que franquee la relación directa entre la ciudadanía organizada y el Congreso, no obstante, queda limitada por los efectos que por sí tiene; es decir, la norma interna no prevé que tal participación sea obligatoria para el desarrollo de los trabajos de dictaminarían ni que, en todo caso, de llevarse a cabo sea tomada en consideración, es decir, no es vinculatoria.

Al final, si bien la exigencia de participación de la población que orille al cuerpo legislativo a llevar a cabo reuniones, solo se toma como medio de despresurización política.

A pesar de que, por ejemplo, la iniciativa popular, aun de pretensu constitucional, ostente un alto grado de exigencia ciudadana, cae en el mismo tratamiento que una iniciativa ordinaria al tener el mismo alcance en términos de su valoración, con el riesgo –ya decíamos- de ser frenada por las mayorías legislativas.

Tanto la iniciativa popular, como el desarrollo de mesas de trabajo, son administrados por el seno congresual y, en el mejor de los casos, llega a darse una

participación limitada a partir de la exigencia de determinados sectores, algunos identificados con las bancadas y bajo ciertas coyunturas políticas.¹⁴⁸

De esta forma, la voluntad popular en cuanto a las necesidades materiales, la conveniencia de la reforma, su relevancia e implicaciones en lo social, pasan a segundo término anteponiendo la conveniencia política de los intereses cupulares.

Ante dicho panorama, no existe recurso¹⁴⁹ de control o vigilancia del proceso legislativo de reforma constitucional. Contrario al postulado originario de que el guardián legítimo y directo de la Carta Magna es el pueblo, y que es este quien debe vivificar su contenido a partir de la incorporación de respuestas normativas a sus necesidades como cuerpo social.

Así, la Ley Suprema se encuentra en posición vulnerable frente a las mayorías congresuales, aun cuando la modificación parta de una exigencia social, ello no impide que su esencialidad pueda degradarse, al mismo tiempo, su legitimación ante el cuerpo popular al que, paradójicamente, se debe en cuanto origen y vigencia.

Retomando la parte procesal, una vez que se genera el dictamen pasa a la votación plenaria de cada una de las Cámaras.

Es importante señalar que cuando se da la circunstancia de que una iniciativa es impulsada previamente mediante acuerdo por la, respectiva, Mesa Directiva, adquiere cierta prioridad dentro de la agenda de trabajo; por lo tanto, cuando se ha convenido de esa forma la labor en comisiones, asume una función de trámite, por

¹⁴⁸ Redacción, 2012. Tensas manifestaciones por reforma laboral al Senado. *Aristegui Noticias*, 2 de octubre, Sección Fotos.

Rafael Cabrera, 2013. Entre manifestaciones, arranca debate de Reforma Energética en el Senado. *Animal Político*, 10 de diciembre, Sección Sociedad.

¹⁴⁹ REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO CONTRA LA DEROGACIÓN DEL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL ADVERTIR QUE LOS EFECTOS DE UNA EVENTUAL SENTENCIA PROTECTORA PROVOCARÍAN TRANSGRESIÓN AL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD (DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 13 DE NOVIEMBRE DE 2007). *Semanario Judicial de la Federación*, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Jurisprudencia, 2a./J.38/2012 (10ª).

ende, difícilmente cambia el sentido de la propuesta, a menos que el riesgo permanente de la coyuntura política o la falta de acuerdos haga modificar e, incluso, impedir que la reforma salga adelante.

Cuando ha llegado a la dicha votación, la misma Constitución prevé que, conforme al artículo 135,¹⁵⁰ sea mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, esto es, mayoría calificada.

En este punto surge una cuestión interesante: atendiendo a la regla para sesionar válidamente consistente en el *quórum* legislativo conforme al artículo 3, numeral 1, fracción XXI,¹⁵¹ del Reglamento de la Cámara de Diputados y 59, numeral 1,¹⁵² del Reglamento del Senado, basta que haya la presencia de la mitad más uno de sus integrantes para ese efecto aprobatorio.

Este dato resulta relevante, ya que si bien conforme al precepto 135 constitucional, se establece un procedimiento rígido para la reforma, en los hechos se requiere el voto de la mayoría calificada, pero, de los integrantes presentes, debiendo engarzarse dicha cuantificación a la regla del *quorum* en cada Cámara, conforme lo señala el artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En términos específicos, la concurrencia válida en Diputados corresponde a 251 y en el senado a 65. Si la aprobación de la reforma constitucional, requiere de la mayoría calificada, pero de los miembros presentes, entonces, basta con que la Cámara baja sume 167 y colegisladora 43.¹⁵³

¹⁵⁰ 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 el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.

¹⁵¹ Artículo 3.

1. Para efectos del Reglamento se utilizan las voces y significados siguientes:

XXI. Quórum: Es el número mínimo de diputados y diputadas requerido para que el Pleno, las comisiones y los comités puedan abrir sus sesiones y reuniones respectivamente, así como para realizar votaciones nominales. Este número equivale a la mitad más uno del total de sus integrantes;

¹⁵² Artículo 59

1. La sesión inicia una vez que se declara el quórum, el cual se constituye con la asistencia de la mitad más uno de los integrantes del Senado.

¹⁵³ “La doctrina constitucional mexicana considera que dada la importancia que tienen por sí mismas las cuestiones constitucionales, se debe proceder con sumo cuidado en materia de reforma constitucional, y por lo mismo, se pronuncia a favor de establecer un quórum calificado para la aprobación de las propuestas de reforma constitucional, con el fin de que en caso de alcanzarse el

Como se ve, en términos reales es mínimo el número de votos requeridos para transformar el Código Fundamental lo cual dista mucho de ser en absoluta conformidad representativa del pueblo.

Por ende, las exposiciones contrarias dadas en la discusión en Pleno, no tienen mayor incidencia en el destino de la reforma. Cabe observar cómo la reglamentación interna prevé la confluencia de posiciones, pero, sin que ello trascienda en algún mecanismo efectivo, en ese orden, más aún como herramienta contramayoritaria.

Por ejemplo, las Mesas Directivas de cada Cámara pueden incluir las listas de oradores en pro y contra del dictamen, sumado al derecho de un miembro de la dictaminadora para hablar respecto del producto que se presenta a votación. En los hechos, la discusión se puede tornar farragosa, pues la ley contempla la discusión, en favor o en contra, hasta agotar el tema a efecto de proceder a la votación.

Cuando se abre la posibilidad de reservar artículos¹⁵⁴ en la reforma constitucional, podrá hacerse mediante un turno oradores en contra o a favor por cada artículo;¹⁵⁵ sin embargo, tal hecho no hace sino, a lo mucho, prorrogar el tiempo de la discusión

mismo, ello sea prueba elocuente de que existe un amplio consenso a favor de la reforma.” Javier Patiño Camarena, “Consideraciones en torno al mecanismo de reforma a la Constitución federal y a las Constituciones de los Estados”, *Publicación Electrónica*, Núm. 1, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2011, 179.

¹⁵⁴ Reglamento del Senado.

Artículo 202.

1. Para los debates en lo particular sobre artículos reservados o adiciones, el Presidente procede a desahogar cada propuesta registrada, de la manera siguiente:

I. El autor o, en su caso un representante de los autores, explica al Pleno el sentido y los alcances de la misma;

II. Se consulta al Pleno si se admite o no a debate;

III. Si no se admite, se tiene por desechada; en su oportunidad, se somete a votación el artículo reservado, en los términos del dictamen;

IV. De admitirse, se levantan listas de oradores en contra y a favor; inicia el primero registrado en contra; V. Concluida cada ronda de dos oradores en contra y dos a favor, se consulta al Pleno si el asunto ha sido suficientemente debatido o no. En función de la respuesta, se dispone lo previsto en las fracciones VI y VII del párrafo 1 del artículo 199 de este Reglamento, en cuyo caso intervienen hasta dos oradores en cada nuevo turno;

VI. De sólo registrarse oradores a favor, al concluir sus intervenciones los dos primeros, se procede de acuerdo a la fracción anterior; y

VII. Agotada la lista de intervenciones registradas, se declara concluido el debate y, previa lectura por un Secretario del texto a considerar, se somete a votación del Pleno; de ser aprobado, se incorpora en el cuerpo normativo; de no ser así, prevalecen los términos originales propuestos en el dictamen y se somete a votación el artículo reservado.

¹⁵⁵ Susana Pedroza, Jesús Cruz, 58.

teniendo sesiones maratónicas de incansables exposiciones en contra, sin mayor efecto ante el preacuerdo de mayorías.

En suma, una vez aprobada en el Congreso, pasa a las legislaturas de los estados dónde se requerirá la mayoría de éstas, es decir, 17 entidades. Posterior a ello, se cumplen determinadas formalidades, como la declaratoria ante el Congreso de la Unión, así como la sanción y publicación por el Ejecutivo.

Ahora bien, volviendo al punto medular, la arquitectura del proceso legislativo de la reforma constitucional mexicano fragiliza el principio de rigidez,¹⁵⁶ en relación – como hemos expuesto- con el de supremacía, al no existir contrapeso alguno frente a la modificación constitucional; recordemos que no procede recurso de control de constitucionalidad en contra de la modificación del Código Máximo, salvo violaciones procedimentales.¹⁵⁷

¹⁵⁶ “La rigidez constitucional consiste en el efecto de permanencia relativo de los textos constitucionales producido por la disposición de obstáculos procesales que dificultan el mecanismo de elaboración de normas constitucionales, a través de un procedimiento constituyente que se diferencia del legislativo ordinario por su mayor complicación” Sergio Díaz Ricci, “Rigidez Constitucional. Un concepto toral.” en *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios homenaje a Jorge Carpizo*, tomo IV, Vol. 1, coords. Miguel Carbonell Sánchez, Héctor Fix-Fierro y Diego Valadés, (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM), 558.

¹⁵⁷ REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. EL INTERÉS JURÍDICO DERIVA DE LA AFECTACIÓN QUE PRODUCE, EN LA ESFERA DE DERECHOS DEL QUEJOSO, EL CONTENIDO DE LOS PRECEPTOS MODIFICADOS. Semanario Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis LXII/99. REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. PARA SU PROCEDENCIA NO SE REQUIERE DE LA EXPRESIÓN, EN EXCLUSIVA, DE VIOLACIONES RELACIONADAS CON EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN. Semanario Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis LXI/99.

No es vano decir lo ilustrativo de las modificaciones que ha sufrido, tan solo de 1917 a 2015 se registraron 642 cambios normativos;¹⁵⁸ además, un total de 225 decretos por los cuales se reformó o adicionó.^{159 160}

Por ende, el acuerdo político al interior, la negociación previa y durante la discusión de la iniciativa adquiere más peso frente a la voz e interés de la población; además, ante los nulos controles y contrapesos tiende a ponderar el rédito político a la aceptación colectiva.

Como se ve, la democratización del proceso legislativo en la reforma constitucional es un tema pendiente, el cual, en su sintomatología, evidencia la inexistencia de mecanismos democráticos oponibles a ese poder parlamentario; de esta forma, su inexistencia perfila el terreno para la comisión de excesos y, en consecuencia, degradar la Constitución.

Tal efecto es innegable cuando, por su propia dinámica, se advierte la ponderación de intereses político-asamblearios y, con ello, los vaivenes modificatorios de la norma; esto, sin perder de vista los efectos en la calidad del producto legislativo – a veces no tan positivos- con alto impacto para el sistema jurídico y político, en términos de legitimidad institucional y de gobernabilidad.

Lo anterior, sin dejar de mencionar los efectos ya que muchas veces el contenido de la Ley Suprema no es concomitante con las necesidades de la población, en muchos casos ni siquiera existe una internalización social de la reforma, elemento indisoluble de identidad nacional y cultura de la legalidad.

¹⁵⁸ Por periodo se registran las siguientes reformas: 1920-1924: 8; 1924-1928: 18; 1928-1934: 28; 1934-1940: 15; 1940-1946: 18; 1946-1952: 20; 1952-1958: 2; 1958-1964: 11; 1964-1970: 19; 1970-1976: 40; 1976-1982: 34; 1982-1988: 66; 1988-1994: 55; 1994-2000: 77; 2000-2006: 31; 2006-2012: 110; 2012- octubre 2013: 15. Además, por ejemplo, las iniciativas que se registraron de 1997 a 2 mil 470 en Diputados y 933 en Senadores. Fix-Fierro, “Hacia el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Una reflexión a propósito de reformas, textos, modelos y culturas constitucionales.” en *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios homenaje a Jorge Carpizo*, 690.

¹⁵⁹ Cámara de Diputados, “Reformas constitucionales por decreto en orden cronológico”. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm

¹⁶⁰ “Hacia la reordenación y consolidación del texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Estudio Introductorio.”

4. 2. LEGALISMO LEGISLATIVO VS. LEGITIMIDAD POPULAR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Tal como hemos relatado, la modificación a la Constitución puede lograrse siempre y cuando se den los presupuestos legales; dispositivos estos, que pueden cumplirse en la medida que exista paralelamente un acuerdo político dentro del Congreso, que labre la conducción de la iniciativa, la discusión y su eventual aprobación.

Al llevarse primordialmente en la arena política, la proposición queda sujeta a las negociaciones; por lo tanto, la satisfacción de las pautas reglamentarias del proceso se traslada al ámbito del formalismo, a la ejecución de sus requisitos legales.

En consecuencia, la reforma puede ser válida en el sentido de conllevar la satisfacción de la norma reglamentaria. Retomando la idea de Kelsen, cuando se refiere a la validez de la norma positiva,¹⁶¹ ésta debe ser obedecida y obligatoria, esto es “a) que la misma existe; b) que es vinculante para sus destinatarios o sea que los mismos deben realizarla conducta establecida en la norma.” Por lo que es obligatoria, por el solo hecho de ser ley jurídica.¹⁶²

Así, la juridicidad de un hecho es suficiente para tenerla como tal, como ley. “El acto puede ser interpretado en función de la norma que le ha atribuido la cualidad jurídica.”¹⁶³

De tal forma, la culminación de la reforma, con base en el cumplimiento de los preceptos normativos, es lo que se considera formalismo o legalismo legislativo. De esa manera, el hecho de que se asegure tal observancia pone en entredicho la satisfacción de otro de los elementos consustanciales de la modificación constitucional, esto es, la legitimidad.

¹⁶¹ “Ihering opina: La vida no existe a causa de los conceptos, sino que los conceptos existen a causa de la vida”, Karl Larenz, *Metodología de la Ciencia del Derecho* (Barcelona: Ariel Derecho, 1994), 67.

¹⁶² Tatiana Díaz Ricardo, Validez del derecho: análisis conceptual a partir de los modelos teóricos de Kelsen y Alexy, *Revista Jurídica Mario Alario D’Filippo*, primer semestre 2011, Vol. 3, 106.

¹⁶³ Hans Kelsen, *La teoría pura del derecho*, (México: Colofón), 16.

Si bien se colma este presupuesto legal, queda expuesta la vinculación con la ciudadanía; e incluso, como mecanismo de equilibrio ante lo dividido que pueda estar un tema, cuando no hay un número representativo de la totalidad de los integrantes del Congreso.

En este sentido, no únicamente va significar el cumplimiento de las pautas legales señaladas dentro del proceso¹⁶⁴ para la de creación de normas, sino que habrá que poner principal atención a “una serie de interacciones que tiene lugar entre los autores de normas; los destinatarios o las personas a quien la ley va dirigida”.¹⁶⁵

Así pues, se está ante el riesgo de un legalismo ultranza; de forma tal, que no pueda vincularse directamente su quehacer legislativo y la racionalidad, esto es, la incorporación armónica del conjunto de normas a partir de la comprensión de los factores sociales como las experiencias y el mundo o contexto entendido.¹⁶⁶

Es importante señalar que no se reprocha el cumplimiento de la ley que regula la enmienda a la Constitución, sino la aplicación aislada y la desvinculación con el factor colectivo; como hemos dicho, la observancia formal es utilizada para validar la transformación emprendida bajo una base *hiperpolitizada* sin enlazarse meridianamente con la legitimidad fáctica, lo cual pone en entredicho el componente indispensable de la Norma Suprema.

Por el contrario, la participación social vendría a reforzar el proceso legislativo, un esquema funcional, incluyente, democratizado.

Sin embargo, el contexto actual es otro ya que, en los hechos, el concierto de las mayorías legislativas es suficiente para aprobar la iniciativa; ya vimos que *cuantitativamente* la puerta de la votación es amplia.

¹⁶⁴ “De esta manera, el proceso legislativo será una decisión política, en la que intervienen interesados en los asuntos, que pueden ser los propios destinatarios de la ley, así como aquellos que tienen la intención de que no sea aprobada”, Garita Alonso, Miguel. “La técnica legislativa en México”, UNAM-Facultad de Derecho. Presentación.

¹⁶⁵ Alonso, La técnica legislativa en México, 5.

¹⁶⁶ Revilla, Carmen “Dimensiones de la racionalidad hermenéutica” Departamento de Filosofía Teórica y Práctica, Facultad de Filosofía, Universidad de Barcelona, 144.

El trabajo en comisiones implica el trasunto de la iniciativa y la conjunción de mayorías para su aprobación, basta también que se den las circunstancias políticas para poder impulsar el dictamen.

Por ejemplo, en este caso, es suficiente que el documento aprobatorio sea ratificado por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, atento a lo preceptuado por el artículo 84, numeral 1,¹⁶⁷ de la Ley Orgánica de la Cámara de Diputados, así como 150, numeral 1,¹⁶⁸ del Reglamento del Senado.

De esta forma, el cumplimiento formal de las disposiciones reglamentarias purifica cualquier vicio de legitimidad; sin embargo, esto se convierte en un contraste, tal es el caso, por ejemplo, cuando no hay conjunción de la totalidad de los integrantes de cada Cámara, en el caso, por ejemplo, de una acérrima oposición de las minorías parlamentarias o, inclusive, de algunos sectores organizados de la población, es suficiente solventarlo mediante el cumplimiento de los preceptos de la norma que regula el proceso.

Es interesante ver como esos gestos de oposición no encuentran posibilidad de actuación formal, sino material en términos de política reactiva. Tal es el caso de las reservas a los artículos las cuales pueden hacer insufribles las sesiones de Pleno, o actos radicales como las “tomas de tribuna” o la convocatoria social para manifestaciones públicas, en el mejor de los casos.

Sin embargo, no existen efectos inmediatos más allá de los posibles costos políticos. Es decir, volvemos al escenario en el que la voluntad del pueblo queda reducida a un margen de inconformidad sin que, al efecto, se pueda conducir en una órbita legal-instrumental, oponible a los acuerdos de las mayorías al interior del parlamento.

¹⁶⁷ Artículo 84.

1. El dictamen será válido sólo cuando la comisión o comisiones discutan un asunto en Reunión y éste se apruebe, por mayoría absoluta.

¹⁶⁸ Artículo 150

1. Las decisiones en las comisiones se adoptan con el voto de la mayoría absoluta de sus integrantes presentes.

La legislación interna no considera ningún tipo de obligación de los órganos internos del Congreso, para considerar la voz de la sociedad organizada.

Por ende, ésta desvinculación redundante en la deficitaria democratización del proceso legislativo; no solo es el hecho de que no existan esos canales de vinculación, sino que los efectos perniciosos, para con el producto, pueden ser en negativo, con altos impactos en el sistema jurídico-político.

Como se ha referido, el riesgo directo de la desvalorización del cuerpo constitucional, porque las soluciones a los avatares políticos son subsumidas buscando respuesta inmediata en el Texto Supremo.

Esto es, se genera una conciencia de los intereses de los representantes populares, a partir de que todas las necesidades y problemáticas institucionales deben ser resueltas por medio de una adición constitucional.

Tal depreciación, se concatena con el riesgo constante de extralimitar la función representativa. Esto es, se patentiza la rentabilidad de la reforma constitucional, ya que las fracciones parlamentarias pasan por tener una agenda temática “necesariamente” constitucional.

Lo anterior, se asume como aparente tarea innata de la función legislativa, y que, por dicha circunstancia, adquiere un peso político-electoral al asumirse como punto de explotación política para adquirir adeptos.

Esto es, sin que la iniciativa e impulso responda a una exigencia popular, sino a una plataforma identificable con un gobierno-partido que puede ser vendida para fructificar en réditos políticos; por tanto, se modifica obedeciendo a intereses distintos a los del pueblo o, maquiavélicamente, vinculados a estos.

Ahora bien, la actividad de las dictaminadoras de alguna manera es reflejada en el Pleno al evidenciar el pacto político de las mayorías, lo que coloquialmente se conoce como voto en bloque, en la medida de aminorar objeciones.

Por su parte, esa manufactura mayoritaria hace que se avance en el tema y que prospere, con el solo hecho de dar cumplimiento a la ruta adjetiva del proceso legislativo, sin que exista posibilidad alguna de que las minorías legislativas tengan forma de contrarrestarlo.

Así, el legalismo cierra posibilidad alguna de evitar la “aplanadora” parlamentaria. Aun cuando existen algunos resquicios legales al interior, como el caso de las reservas de artículos en lo particular por parte de la oposición, a efecto de exponer razonamientos divergentes y, con ello, pretender sensibilizar a aquella mayoría.

De esta forma, el legalismo del proceso legislativo se convierte en un protectorado para la modificación constitucional, por su puesto válido, pero que indirectamente favorece al parlamento omnipotente y a la *hiperpolitización* del proceso; así, esa configuración excluyente de la participación ciudadana apuntala en lo formal el producto definitivo, pero no permite que se adicione, en su propio refuerzo, el principio de legitimidad.

4. 3. ¿POR QUÉ FORTALECER EL PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL, ES NECESARIO?

Siguiendo al maestro Valadés, tal situación va en antinomia con la axiología constitucional que prevé el ejercicio soberano del pueblo, es decir “el ejercicio del gobierno no está reservado solo para aquellos que han penetrado en el arcano de la técnica legislativa o para quienes detentan los cargos de responsabilidad pública fundados en la cada vez más utópica teoría de la representación”.¹⁶⁹

En esa razón, “Si la soberanía radica en el pueblo y se proyecta en la Constitución, es necesario asegurar la sumisión de los órganos de Estado a la misma y a los principios que le son inherentes. De esta forma, el parlamento que es el órgano que, por representar al pueblo, es ya de por sí encarnación del principio democrático, debe en todo momento actuar conforme a este principio. Así lo exige no sólo su naturaleza, sino también el más importante fruto de su actividad: la Ley y la

¹⁶⁹ Diego Valadés, “La constitución reformada”, (México: UNAM, 1987), 271.

Constitución. Pero cabe afirmar que es algo más que una imposición de la Constitución.”¹⁷⁰

Desde esa perspectiva, el elemento consustancial de la actividad legislativa es la reforma al Código Fundamental. De ahí, la necesidad de reformular su arquitectura, no en detrimento del esquema actual sino, por el contrario, fortaleciéndolo mediante el reconocimiento de la participación inclusiva de la sociedad.

Como expresa Carbonell, “por muchos años en México la reforma constitucional sirvió para incorporar en el texto de la Carta Magna intereses coyunturales o, simplemente, la visión particular que cada presidente de la República ha tenido sobre las cuestiones que debe contener la Constitución.”¹⁷¹

Así, la disquisición debe partir de ver la necesidad de democratizar el proceso legislativo, pero no en un sentido abstracto pues, tan solo eso, puede darse por descontado cuando se observa en la reglamentación aplicable al Congreso, el derecho establecido para que las diversas posiciones parlamentarias asuman una posición, la expresen y emitan, de forma libre y en atención a esa pluralidad, su aprobación o rechazo.

En esos términos –ya decíamos-, desde la panoplia formalista, la democracia del proceso reformativo se garantiza, sin embargo, el pilar que yace desde la exigencia de legitimación popular no alcanza a ser el componente final para asegurar un efectivo parámetro de democratización.

Visto estrictamente, nadie podría controvertir que en la función congresual se salvaguarda el principio democrático; no obstante, tal apreciación rigurosa se posiciona verticalmente desde arriba, pero cierra los canales de una democracia devenida de abajo, del pueblo.

¹⁷⁰ Paloma Biglino Campos, “Los vicios en el procedimiento legislativo”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 8, núm. 24, septiembre-diciembre 1988, 225.

¹⁷¹ Miguel Carbonell, “Notas sobre la reforma constitucional en México”, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

Ya decíamos, la legitimidad se da por asunción legal, pero no por su componente popular.

Ahora bien, otro elemento indispensable para afirmar la necesidad de democratizar el proceso legislativo, es el hecho de que no existen mecanismos de salvaguarda jurisdiccional para examinar su desarrollo, lo cual podría decantarse –como ya decíamos- frente a los excesos por parte del legislador por medio de su judicialización.

La inexistencia de instrumentos internos para evitar que los grupos parlamentarios, que no son sino también intereses partidistas, suplanten la voluntad popular, su sentido real, hace que volteemos necesariamente con una visión crítica a fin de solventarla.

Sin embargo, también la falta de un recurso jurisdiccional¹⁷² (“toda vez que el Constituyente estableció la posibilidad de adicionar o reformar la propia Ley Fundamental a través de las instituciones representativas de la voluntad de la Nación Mexicana, sin dar intervención directa al pueblo, esto es, no se prevé medio de defensa alguno para impugnar el contenido a una modificación constitucional, ya que ello atentaría contra el sistema establecido”)¹⁷³ en favor de los ciudadanos, conlleva a definir alternativas.

Para visualizar dicho escenario, es importante señalar como la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la reforma a la Constitución no puede ser objeto de revisión de constitucionalidad en sí, salvo –señala- vicios de índole procedimental.

¹⁷² REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO CONTRA EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO A, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL ADVERTIRSE QUE LOS EFECTOS DE UNA EVENTUAL SENTENCIA PROTECTORA PROVOCARÍAN TRANSGRESIÓN AL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD (DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 13 DE NOVIEMBRE DE 2007). Semanario Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Jurisprudencia 2a./J.37/2012 (10ª).

¹⁷³ REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS DE LOS INDÍGENAS. CARECE DE INTERÉS JURÍDICO UNA COMUNIDAD INDÍGENA PARA RECLAMAR EN JUICIO DE AMPARO EL PROCESO LEGISLATIVO. Semanario Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis Aislada, Tomo XVI, noviembre 2002.

Si, por un lado, hemos visto que el formalismo que envuelve cada fase del proceso, está estructurado para llevarse a cabo en sincronía de los intereses de la mayoría, con escasas posibilidades de oposición cuando hay acuerdos; luego entonces, la probabilidad de ser controlado, desde la vigilancia del proceso, se vuelve judicialmente remota.

A manera de ejemplo, traemos aquí algunos antecedentes de sumo interés.¹⁷⁴

El primer caso emblemático fue el amparo en revisión 1334/1999, llamado “caso Camacho”; mediante este asunto la Corte determinó la posibilidad de que el Amparo procediera en contra de la modificación constitucional, pero analizando cuestiones formales, es decir, del proceso legislativo.

Sin embargo, en posterior estudio en la Controversia Constitucional 82/2001 el Máximo Tribunal expresó que tanto el procedimiento como la reforma en sí, no podría ser objeto de control, al evidenciarse la actuación de un órgano reformador extraordinario, el cual no se equiparaba con algún orden sujeto a control externo y, por ende, no quedaba supeditado a la vigilancia por otro órgano, sino que por esa cualidad tenía en su propia función el atributo de su garantía.

En el amparo en revisión 123/2002 se confirmó la improcedencia del juicio o cualquier otro medio de control constitucional para la revisión de las reformas constitucionales o del proceso legislativo.

De igual forma, en la acción de inconstitucionalidad 168/2007 y acumulada 169/2007, se definió que no procedía –tampoco- el medio de control debido a que no se estaba en presencia del legislador ordinario, ni el contenido constitucional tenía carácter de ley federal, sujetos de regularidad constitucional.

El recurso de queja 11/2008, fue señalado la improcedencia del amparo en contra de la modificación Ley Suprema, ya que la el misma no establecía límite alguno al

¹⁷⁴ Francisco Vazquez Gómez Bisogno, “La Suprema Corte y el Poder Constituyente constituido. Hacia la defensa del núcleo intangible de la Constitución.” *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Núm. 22, enero-junio 2010.

poder constituyente permanente, sumado al principio de definitividad de la sentencia, por lo cual no resultaba idónea la declaración de constitucionalidad de un precepto.¹⁷⁵

Por consiguiente, ante el escenario en el que prima la inexistencia de algún medio de control de regularidad constitucional de la reforma a la Constitución, debido a los precedentes sentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a partir de que el entramado legal, y particularmente la configuración de los medios de control, no prevén la procedencia expresa de para ese examen, sumado a que al tratarse de un orden especial – el “constituyente permanente”- no equiparable a los órganos ordinarios, no puede someterse a la corrección jurisdiccional por parte de un órgano precisamente ordinario.

Así, es del propio Código Supremo, y a partir de su improbable protección jurisdiccional, es que deriva la necesidad de redefinir las pautas fortificando esencialidad normativa en el proceso legislativo de reforma, todo ello en paralelo al presupuesto de supremacía, evitando su endeble consistencia y funcionalidad dentro del sistema jurídico-político.

Apuntalar el proceso implica reconocer, en inicio, que las enmiendas al texto son necesarias, de lo contrario, los mismos principios que le dan continuidad implicarían obstáculo para para mantenerla viva, vigente.

Además, allegar un modelo de control adjetivo de la reforma, dado desde el mismo proceso legislativo; por supuesto, también significa equilibrar la balanza de los posibles excesos de la política o, citando a Aragón, “una Constitución democrática habría de contener límites materiales frente a un poder de reforma en el que el pueblo no tenga asegurada necesariamente su participación (como instancia última e inapelable).”¹⁷⁶

¹⁷⁵ Verónica Nava Ramírez, 2011. Juicio de amparo contra el proceso de reforma constitucional. en *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia*, coords. Manuel González Oropeza, Eduardo Ferrer Mac-Gregor coords. (México: Universidad Autónoma de México, 2011), 76.

¹⁷⁶ Manuel Aragón, “La democracia como forma jurídica”, *Working Paper* No. 32, Universidad Autónoma de Madrid, Barcelona 1991.

Lo anterior, fundamentado en el principio de expansión de los espacios de decisión, siguiendo a Bobbio, “hoy se quiere tomar un indicador del desarrollo democrático, éste ya no puede ser el número de personas que tienen derecho a de votar, sino el número de las sedes, diferentes de las sedes políticas, en las cuales se ejerce el derecho de voto. Para dar un juicio sintético pero eficaz del grado de democratización de un determinado país, el criterio ya no debe ser el de quién vota sino el de dónde vota.”¹⁷⁷

Bajo esta tesitura, señala que “es indispensable que aquellos que están llamados a decidir o a elegir a quienes deberá decidir, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una u otra...la democracia parlamentaria se está transformando cada vez más en un régimen autocrático.”¹⁷⁸

4. 4. HACIA LA REVALORIZACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA A TRAVÉS DE LA DEMOCRATIZACIÓN DEL PROCESO DE SU REFORMA

De lo hasta aquí expuesto, hemos tratado de señalar la pertinencia de revisar el proceso legislativo de reforma constitucional por medio de su democratización; lo anterior, no sin aseverar que es mediante el fortalecimiento de esa arquitectura instituida por la propia Constitución y el factor institucional del poder legislativo, como se podrá lograr.

Lo anterior, quiere decir que es propendiendo a una nueva configuración que refuerce el poder revisor establecido, más no su restricción o supresión.

Tal consideración parte de revalorar el papel de la institución congresual estipulada por el orden constitucional que participa en adecuar la Norma Básica; esto es, el cuerpo asambleario quien, en suma, de representación popular, tiene una posición catalizadora de las iniciativas y su aprobación, pero a partir de su nueva configuración por medio del involucramiento popular, base de la democracia.

¹⁷⁷ El futuro de la Democracia, 65.

¹⁷⁸ El futuro de la Democracia, 16.

En tal sentido, no puede considerársele como un actor exclusivo y definitorio en el proceso legislativo, aunque sí fundamental; esto, ya que, como hemos expuesto, su actuar no debe sobrepasar los límites de esa función, inclusive trascendentes en la teleología constitucional.

No obstante, la inexistencia de medidas que contrarresten ese posible desborde hace que se plantee la posibilidad de algún mecanismo de control, por supuesto, en la instauración de un poder que derive de lo más genuino del Estado, esto es, del pueblo.

Así, a través de la suma de ese actor funcional, dentro del sistema de la participación ciudadana, será el engarce que optimice el principio democrático del Estado a fin de apuntalar ese diseño institucional.

Tal propuesta yace de reconsiderar a la Constitución en su sentido fundamental, no como un documento ordinario. Si bien no se niega la posibilidad de su transformación y adaptación a las exigencias populares, también es que no puede modificarse a capricho de las componendas políticas o de determinadas élites congresuales e, incluso, de ciertos propósitos político-electorales.

Esa revalorización es la base para fortalecer la Norma Fundacional, su principio de supremacía, el cual, no puede ser desdeñado por la confección discrecional¹⁷⁹ de las mayorías parlamentarias, computadas en un rigorismo reglamentario para solventar el requisito del *quorum* y, así, la pulcritud formal de la ley, pero alejada de una sintonía legitimaria.

Por el contrario, aterrizarla al pueblo en la vía más diáfana posible de su participación es propender a asegurar la decisión constitucional de los legítimos detentadores del poder del Estado, aquellos que en su génesis decidieron unirse en propósito de una modificación sistémica a partir de un nuevo orden normativo y, con ello, el nacimiento de principios e instituciones.

¹⁷⁹ Señala Ackerman que “una constitución, después de todo, no es una herramienta multiusos para la solución de todos y cada uno de los problemas de la lista de deseos del congreso constituyente.” Ackerman, *La nueva división de poderes*, 82.

De ahí que, el considerar que la definición normativa del Texto Fundamental se convalida con la sola participación de los representantes populares, es desconocimiento de su origen y falencia de su composición; si bien, la Constitución reconoció ese mecanismo reformativo, también es que la exigencia actual, y en atención a la evolución democrática, en términos de civilizatorios y culturales, ha dado un nuevo componente a todo el sistema incluido por supuesto el documento normativo por antonomasia.

Es claro el desencuentro constante entre la clase político-representativa y la ciudadanía. Por ende, la crisis de legitimidad, el descredito, desligue, etc., entre otras explicaciones, pasa por una disociación de las actividades públicas ante la falta de espacios institucionales, en donde se pueda ejercer la vinculación popular y el parlamento. Bajo ese contexto, se fincan los siguientes propósitos:

- “1. Operar como fuente de nuevas opiniones, independientes de las del Estado.
2. Realizar la difusión de estas opiniones e ideas.
3. Adiestrar a los individuos en las diversas habilidades política.
4. Alentar e introducir a éstos en las actividades políticas.
5. Brindar una identidad particular y específica a sus miembros.”¹⁸⁰

Tal pauta participativa implica, al mismo tiempo, la posibilidad de reprochar directamente la actuación de los representantes populares, “mandar un mensaje político”, por medio de una decisión, respecto de una propuesta constitucional en modo de expresión política.

Por esta razón, “La Constitución debería emprender acciones afirmativas para acrecentar la calidad deliberativa de la consideración popular una vez que una propuesta pase a los votantes. Debería garantizar fondos sustanciales para que ambos lados argumenten a su favor, facilitando discusiones de gran amplitud. Si una propuesta recorre esta escala y gana aprobación una y otra vez, su éxito es la mejor evidencia posible de que su promulgación no es ninguna casualidad de

¹⁸⁰ García, “las formas del pluralismo”.

estrategia política, sino que ha ganado el respaldo movilizado de una mayoría deliberativa”¹⁸¹

De esta forma, atender a un nuevo esquema de equilibrio del poder. “Impedir que las decisiones políticas se den en un solo centro de poder o, al menos, que su ejecución se vea condicionada a la anuencia, indiferencia o crítica de este tipo de entidades.”

¹⁸¹ Ackerman, *La nueva división de poderes*, 52.

CAPÍTULO QUINTO
REFORMULACIÓN DEL PROCESO LEGISLATIVO DE REFORMA
CONSTITUCIONAL EN MÉXICO. UNA PROPUESTA DESDE LA DEMOCRACIA
PARTICIPATIVA

5. 1. ALGUNAS APROXIMACIONES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN
EL PROCESO LEGISLATIVO

Se ha opinado que “la democracia representativa de la actualidad se encuentra inmersa en un proceso de desgaste y erosión, lo que permite identificar un cierto grado de crisis de la misma. a) La desigualdad de las sociedades, que se traduce en un acceso diferente de los sectores sociales a bienes, cultura, riqueza y poder; b) La complejidad de la organización estatal, que dificulta al ciudadano conocer su funcionamiento y los procedimientos de toma de decisiones por tanto, desconfianza en la ciudadanía hacia las instituciones estatales; c) el desarrollo en los ciudadanos de una capacidad de organización que le permite defender sus derechos y ampliarlos; d) La participación y posición asumida por los medios de comunicación , a través de acciones mediáticas, en el planteamiento de la necesidades sociales asumiendo una postura de intermediarios entre los ciudadanos y el Estado.”¹⁸²

Ahora bien, un punto reiterado es la necesidad de democratizar el poder legislativo, particularmente por lo que hace a la reforma de la Constitución. De igual manera, hemos señalado los aspectos negativos de mantener es falta de vinculación popular en la fase congresual, sin que ello represente la usurpación de su función sino, por el contrario, un complemento optimizador y fortificador de su función.

Sin embargo, si bien a nivel constitucional existe el derecho de asociarse y participar en los asuntos políticos del país ¹⁸³ también es que tal acceso está

¹⁸² Mecanismos de Participación ciudadana en el ámbito del Poder Legislativo Federal, Senado de la República,
<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3176/Garita%20Mecanismos%20de%20participaci%C3%B3n%20ciudadana%20MVI.pdf?sequence=25&isAllowed=y>, 5

¹⁸³ Artículo 9. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

delimitado a determinados ámbitos o, en el mejor de los casos, su ejercicio queda a figuras con efectos restringidos.

Por lo que atañe a estas líneas, en el proceso legislativo entendido como “el conjunto de actos que deben realizar los órganos competentes para crear una ley, metódicamente articulados con un propósito específico consistente en la elaboración y expedición de las normas jurídicas, y que no se realizan de manera simultánea sino por etapas o fases”,¹⁸⁴ existen algunos visos de participación ciudadana, lo cual, hace aproximarnos a ese fin dado el planteamiento de exigencia surgido desde el pueblo.

Tal es el caso de la iniciativa ciudadana y del que su proceso de dictamen prevé la posibilidad de convocar a que participe algún representante con la finalidad de que exponga sus posiciones; esto se enuncia en el artículo 133, numeral 1,¹⁸⁵ de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

No obstante, un rasgo crítico es que los razonamientos vertidos en la reunión no tienen efectos vinculantes, con lo cual se debilita el ejercicio argumentativo ante el acuerdo parlamentario.

Así, menciona que “las opiniones vertidas durante la reunión la que fue convocado, no serán vinculantes para la comisión y únicamente constituirán elementos adicionales para elaborar y emitir su dictamen, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de la Cámara respectiva.”

Aunado a esto, tal circunstancia no se convierte en un requisito de procedencia al trabajo en comisiones; esto es, la falta de invitación no conlleva a un vicio

¹⁸⁴ María Zaragoza Sigler, “El procedimiento legislativo”. *Revista de Investigaciones Jurídicas*. Año 32, 2008, 805-843.

¹⁸⁵ Artículo 133.

1. En el proceso legislativo de dictamen en cada Cámara, el Presidente de la comisión deberá convocar al representante designado por los ciudadanos, para que asista a una reunión de la comisión que corresponda, a efecto de que exponga el contenido de su propuesta.

susceptible de anular el dictamen, tal como se presenta en el mismo artículo, numeral 3.¹⁸⁶

Como se ha comentado, esto evidencia el sentido taxativo que se le da a la participación popular dentro del proceso de reforma; si bien, aún y cuando se haya cumplimentado el requisito formal de la propuesta legislativa y que ostente un mayor número de adeptos, en cuanto al respaldo ciudadano de firmas, no es suficiente para que le asegure, al menos, discutirse al seno del Pleno para su deliberación.

Al quedar sujeto a la deliberación ordinaria de comisiones, mantienen una fuerte sujeción al acuerdo dado al interior de estas, quedando así a la voluntad de los integrantes de estos cuerpos orgánicos y, a lo sumo, a la pertinencia que determinen los órganos políticos internos.

Es importante señalar que, si bien se reconoce la participación en la fase deliberativa, de un representante de la ciudadanía en la presentación de la iniciativa, solamente queda comprendida al interior de comisiones; esto es, no existe el derecho como tal de que también puedan allegarse manifestaciones argumentativas en las discusiones ante el Pleno, lo cual es restrictivo de la exposición que pueda hacerse en grado definitivo ante la máxima instancia cameral.

Otro elemento de importancia, a efecto de avizorar intentos por democratizar el proceso legislativo, es la consulta popular instaurada en el artículo 35, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁸⁶ 3. El procedimiento de dictamen no se interrumpirá en caso de que el representante no asista a la reunión a la que haya sido formalmente convocado.

Esta figura prevé que los ciudadanos expresen su opinión respecto de algún tema de trascendencia nacional¹⁸⁷ mediante su voto, tal como enuncian los artículos 1, 2 y 4 de la Ley Federal de Consulta Popular.¹⁸⁸

En este caso, la propuesta de relevancia debe provenir de alguna de las Cámaras del Congreso, misma que será calificada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en examen *ex ante*, respecto de su constitucionalidad.

Recordemos que está restringida cualquier propuesta que al respecto se realice, en torno a cuestiones de derechos humanos, forma de gobierno, electoral, presupuesto del Estado, seguridad nacional y fuerzas armadas, tal como lo preceptúa el normativo 35, fracción VIII, apartado 3,¹⁸⁹ de la Norma Básica.

Si bien existe la posibilidad de que, entre las diversas autoridades facultadas para proponer una consulta, sean los ciudadanos, tal derecho queda al cumplimiento de determinados requisitos, además de una valoración jurisdiccional en torno a su constitucionalidad por parte del Alto Tribunal.

Por parte de la ciudadanía, debe cumplir con al menos dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores¹⁹⁰ y presentar la solicitud ante alguna Cámara del Congreso.

¹⁸⁷ Artículo 6. Se entiende que existe trascendencia nacional en el tema propuesto para una consulta popular cuando contenga elementos tales como:

- I. Que repercutan en la mayor parte del territorio nacional, y
- II. Que impacten en una parte significativa de la población.

¹⁸⁸ Artículo 1. La presente Ley es reglamentaria de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es de orden público e interés social; y de observancia en el orden federal.

Artículo 2. La presente Ley tiene por objeto regular el procedimiento para la convocatoria, organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la consulta popular y promover la participación ciudadana en las consultas populares.

Artículo 4. La consulta popular es el mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen su derecho, a través del voto emitido mediante el cual expresan su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional.

¹⁸⁹

- 1) La restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución;
- 2) Los principios consagrados en el artículo 40 de la Constitución;
- 3) La materia electoral;
- 4) Los ingresos y gastos del Estado;
- 5) La seguridad nacional, y
- 6) La organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.

¹⁹⁰ Artículo 12. Podrán solicitar una consulta popular:

En este caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación expuso que existe limitación para su tratativa, a partir de reconocer que hay materias que no pueden escapar del ámbito legislativo, es decir, que están reservadas en exclusiva a su función y que, por tanto, escapan de la arena ciudadana en cuanto a que puedan ser objeto de consulta a la población.

Esa interpretación se ha dado, por ejemplo en la revisión de la constitucionalidad de la consulta popular 1/2014, respecto de reforma constitucional en materia energética, en la que se expuso que “se advierte que por decisión del órgano reformador de la Constitución, dentro del sistema jurídico mexicano existen decisiones que por su importancia quedan reservadas en exclusiva a los órganos legislativos federales a quienes les atribuya una competencia expresa, sin que exista la posibilidad de que los temas relacionados con ellas, puedan ser objeto de consulta popular, entre ellas, las relacionadas con los ingresos y gastos del Estado mexicano.”

Por otro lado, la consulta debe celebrarse al tiempo de una elección federal y, en su caso, quedar aprobada por al menos el cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores para que el resultado sea vinculatorio.

Como se ve, a nivel federal estas son actualmente las dos formas reconocidas – iniciativa y consulta popular- mediante las cuales el pueblo puede ejercer su derecho de decisión en forma directa en términos de participación o involucramiento en el proceso legislativo de reforma constitucional.

I. El presidente de la Republica;

II. El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso, o

III. Los ciudadanos en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores.

Los ciudadanos podrán respaldar más de una consulta popular, pero no procederá el trámite de las consultas que sean respaldadas por los mismos ciudadanos cuando estos rebasen el veinte por ciento de las firmas de apoyo. En este caso sólo procederá la primera solicitud.

La inobservancia de la prohibición a que se refiere el párrafo anterior se resolverá conforme a las reglas previstas en el artículo 34, fracción IV de esta Ley.

En la primera, para presentar una propuesta de enmienda y, la segunda, para convalidar en determinación final la aprobación o no de un determinado asunto de efectos nacionales.

Ahora bien, en cuanto al involucramiento con el proceso reformador, por lo cual, nos lleva a afirmar que estamos ante una aproximación ciudadana en él, es por la participación que se da conjuntamente con el Congreso. En este caso, ambas disposiciones participativas tienen, necesariamente, que suceder en dicha sede asamblearia.

En torno al primero, podemos decir que se trata de una propuesta que adquiere el carácter legislativo ordinario, sujeto a la deliberación en comisiones y que, como hemos comentado, puede, o no, darse la invitación de algunos ciudadanos o sectores organizados para hacer valer sus posturas o reunirse en mesa de trabajo, pero sin que exista una obligación como tal, sino a criterio del dictaminador.

Respecto del segundo, es alguna de las Cámaras quien recibe también la propuesta ciudadana de consulta, cuando es impulsada por ese sector, y también la tramita ante la autoridad electoral federal, para efecto de validar el requisito del respaldo, así como la revisión de constitucionalidad por parte de la Suprema Corte.

En ambos contextos el Congreso de la Unión tiene una participación preponderante.

Tal como manifiesta Alarcón “tampoco puede olvidarse los avances obtenidos en el acercamiento de los procesos de representación política a los ciudadanos a partir de la aprobación de las candidaturas independientes, así como en la introducción de mecanismos participativos como la consulta popular y la iniciativa popular legislativa; tales adelantos supondrán una reducción tendencial de los ámbitos de monopolización e injerencia que tenían los partidos políticos tanto en el acceso a los cargos de elección popular y representación, como en los procesos de

legitimidad y legalidad asociados con las decisiones tomadas desde los poderes del gobierno.”¹⁹¹

Sin embargo, no debemos dejar pasar que cada uno de estos mecanismos puede llegar a tener un alcance distinto entre sí.

A nuestro modo de ver, el hecho de presentar una iniciativa ciudadana una vez cumplimentados todos los requisitos, al adquirir un carácter ordinario dentro del proceso legislativo, subyace el riesgo de ser objeto del rezago en comisiones, ello, a pesar de ser evidente el respaldo ciudadano, en cariz de legitimidad mayor, no implica su éxito.

Por otro lado, el segundo de los supuestos puede tener un mayor efecto ya que, en caso de lograrse, el respaldo pasa directamente a la fase electiva de la ciudadanía, esto es, si se aprueba llevar a cabo, se somete directamente, sin que sea objeto de mayor deliberación, como sí ocurre con la iniciativa popular que debe esperar la aprobación congresual.

De ahí que consideremos esta última forma, de participación ciudadana e involucramiento con el poder legislativo, una vía institucional que puede tomarse como base para lograr, con algún alcance, la democratización del proceso legislativo de reforma constitucional, esto sin perder de vista que sería sumada a los demás elementos que concitan la deliberación al interior de esa instancia, es decir, la función instrumental y la función sustancial del proceso.

La idea entonces, es concitar la participación asociada a manera de eje para modificar la Constitución, pero, a través de verdaderas vías que materialicen ese derecho –instancia reconocida- en actores reales de la confección constitucional en función de que una determinada propuesta vincule la arena congresual a la arena político-deliberativa del pueblo y que, en ese actuar, se pueda verificar claramente la voluntad, en decisión, de la ciudadanía.

¹⁹¹ Víctor Alarcón Olguín, “Reformas Político-electoral 2012-2014 y régimen de gobierno”, *Temas selectos de derecho electoral*, No.51, 17.

En ese contexto, el vínculo popular retoma un papel prioritario dentro de la función legislativa; además, se concibe un espacio de necesaria interacción institucional, es decir, tal espacio pasa a ser una fase insoslayable de la función revisora constitucional en el marco del poder legislativo constitucional.

Desde esta perspectiva, la potenciación del proceso legislativo significa, al mismo tiempo, fortalecer a la Constitución en el vértice de su supremacía oponiéndose a que su contenido pueda ser reformado en forma regular u ordinaria, sino en aras de una concepción evolutiva del proceso legislativo, el cual, agrega un componente bajo el entendiendo que, dejar el mecanismo en los términos actuales, es mantener una visión decimonónica de él, sin que exista un efectivo acompañamiento del desarrollo del sistema político-normativo y de las coyunturas sociales y, por supuesto, de la democracia como sistema.

En este orden de ideas, Tena Ramírez refiere que “las cámaras federales y locales, integrantes del órgano revisor, no se forma por individuos designados para realizar funciones constituyentes, la cual no requiere aptitudes distintas a las de los electores no tiene por objeto la designación de representantes constituyentes. Además, como los legisladores ordinarios pueden convertirse en cualquier momento, por su sola voluntad, en constituyentes, los electores que carecieron de oportunidad para nombrar mandatarios precisamente constituyentes, tampoco la tienen para captar o no el acto reformativo de unos representantes no designados expresamente para ese objeto.”¹⁹²

Cabe decir que el núcleo esencial de aquellos derechos que son encumbrados en la Constitución, ya sean como prerrogativas a favor del pueblo o en configuración de instituciones del Estado, mantienen un componente, el cual debe protegerse en paralelo a la enmienda constitucional.

De lo contrario, entender la maleabilidad de esos derechos, sería considerar que un grupo asambleario, aun cuando legal y representativo, puede llegar al extremo

¹⁹² Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano* (México: Porrúa, 1967), 66.

de suprimir o restringir un derecho que fue configurado por el constituyente a favor de la sociedad.

Así, tal como dice Ferrajoli, “la esfera de lo decible y de lo no decible que no, es decir, un espacio sustancial que constituye un coto vedado que la decisión política no puede afectar, o bien un condicionante a la discrecionalidad de las decisiones políticas del Estado que está obligado a satisfacer ciertas expectativas garantizadas para los individuos y que están concretadas en derechos de los que aquellos son titulares.”¹⁹³

De esta forma, la democratización del trasunto legislativo pasa por dos escenarios. El primero, relativo a la sede congresual, en donde –como hemos comentado- se cataliza la iniciativa, se procesa en términos de su análisis, discusión, deliberación y aprobación, se nutre con valoraciones políticas, pero también algunas veces técnicas; no obstante, es indudablemente que en ese espacio la participación de los ciudadanos es segregada.

En el segundo paisaje, está la fase decisoria, la cual –al igual que en la anterior- el eje popular se encuentra desvinculado y, a lo sumo, no tiene posibilidad decisoria más que por medio de la consulta popular.

Considerando ambas fases del mismo proceso legislativo, es que debe atenderse en cada una a su expansión democratizadora; esto es, asumiendo que la participación popular es la base fundamental para esa pauta, por considerar a la ciudadanía como legítima y originaria detentadora del poder esencial del Estado, además como partícipe del diseño de políticas públicas debe considerarse para sopesar la conveniencia de una modificación, la pertinencia y, en todo caso, los efectos de esta en términos de una evaluación pública.

Tal hecho trae necesariamente un efecto positivo dentro de la configuración tradicional de los contrapesos a los poderes estatales; además, se sitúa un nuevo espacio de control o vigilancia de su actuar, más allá de aquellos previstos

¹⁹³ Luigi Ferrajoli, “Derechos y garantías. La ley del más débil”, en *Reforma y control de la constitución. Implicaciones y límites*, coords. Cesar Astudillo y Lorenzo Córdova, 215

institucionalmente, por otros soportados en los efectos políticos e, incluso, electorales.

En este sentido, se expresa que “el control que realiza la sociedad sobre las acciones del Estado puede llevarse a cabo mediante las acciones de evaluación de políticas o de servicios, o mediante la participación en la confección de las decisiones públicas, o en la gestión de los servicios.”¹⁹⁴

Indudablemente, el paso evolutivo del proceso legislativo es hacia su propio carácter democrático, esto es, potenciando su elemento sustantivo al tiempo de respetar el principio de representación popular que le da vigencia, pero adicionando un actor fundamental en la partitura del proceso.

5. 2. PROPUESTA DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL PROCESO DE DISCUSIÓN (FUNCIÓN INSTRUMENTAL)

Tal como hemos señalado, la iniciativa de reforma constitucional que se presenta al interior del Congreso, transita necesariamente por una Comisión dictaminadora en la cual se discuten los pormenores y se adopta la decisión de aprobar en su integralidad, modificar o rechazar la propuesta.

Así, una vez satisfecho este escalón legislativo, pasar al Pleno a efecto de su discusión amplia y su aprobación definitiva.

Sin embargo, también hemos dado cuenta que tal decisión queda en última instancia al acuerdo de la mayoría, el cual puede darse de forma indistinta desde las comisiones hasta el Pleno, en el sentido de que su naturaleza –como instancias deliberativas- asumen la posición de aprobar o no la reforma.

En esos términos, es un acto restringido ya que queda a la voluntad de una mayoría parlamentaria que, en términos formales, puede superarse válidamente sin

¹⁹⁴ María Teresa Villareal Martínez, Participación ciudadana y políticas públicas. Décimo certamen de Ensayo Político, Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, México, 2009, http://ceenl.mx/educacion/certamen_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf

comprometer el cumplimiento de lo ordenado por las normas instrumentales o reglamentarias. Por ende, tal esquema deriva en cuestionamientos ya no de su legalidad, por el acatamiento de las normas que delinear el proceso, sino por el valor legítimo que tiene respecto del pueblo.

En suma, la falta de ese componente es lo que nos lleva a decir que existe un déficit –que no una carencia- de legitimidad, con las consecuencias palpables que pueden recorrerse desde el sistema político en sus diversas manifestaciones, como es el de la cultura de la legalidad.

Más aún, si por sistema político se llega a entender como un conjunto de actores e instituciones, formales e informales, que convergen en un espacio¹⁹⁵ político-jurídico denominado Estado, que tienen como pretensión el ejercicio del poder (político), o incidir en él, mediante una serie de procesos, ya sea de forma directa o indirecta, para la toma de decisiones “el sistema se inicia con su ubicación en un tiempo y un lugar determinados”.¹⁹⁶

Tal como dice Finer “el Estado es una agrupación humana en la que rige cierta relación de poder entre sus componentes individuales y asociados. Dicha relación se encarna en las instituciones políticas.”¹⁹⁷

Así, el presupuesto necesario del cual deriva la Constitución, como documento que germina de un pacto popular, queda incompleto ante la nula existencia de involucramiento efectivo de la sociedad con sus instituciones; asegurando ese todo organizado en instituciones e interacciones de poder a partir de definir las reglas políticas, el objetivo a satisfacer o sus fines, aquí sus objetivos políticos, buscando mantener siempre su orden y consecución.

Si bien hemos observado algunas aproximaciones para solventar eso o, mejor dicho, para encausar las demandas populares a nivel de figuras instituidas como la iniciativa ciudadana o la consulta popular, en grado de prerrogativas reconocidas

¹⁹⁵ Sin duda, además de los elementos, dependerá del momento temporal y espacial.

¹⁹⁶ Gonzalo Reyes Salas, *Sistemas Políticos Contemporáneos*. (México: Editorial Oxford, 2000).

¹⁹⁷ David Marsh y Gerry Stoker, *Teoría y métodos de la ciencia política*, (Madrid: Alianza, 1977).

en la Constitución, ello no ha sido del todo eficaz más aún cuando se verifica que el Congreso mantiene el monopolio final de la decisión al poder condensar a partir de su trámite.

Lo anterior, por supuesto, es reconocer las implicaciones positivas de ambas figuras en el contexto de una democracia que se exige a nivel vertical desde abajo, desde la base.

Sin embargo, es innegable que tal como está planteada para la adopción de una modificación constitucional, no es del todo eficiente, más aún si se trata este documento cúlmine de todo un sistema político, social, económico, cultural, etc.

Ahora bien, en cuanto a la etapa instrumental del proceso legislativo o, concretamente, aquel que se lleva en el Congreso, entendiéndose las comisiones que se encargan del dictamen, hasta su aprobación en Pleno, también se evidencian sesgos ante los cuales no es factible a que participe la población.

De ahí que, en este punto, la propuesta se encamine a evidenciar algunas pautas que pueden retomarse para configurar una participación activa, decisiva y, sobre todo, vinculante de la actividad que se despliega en esta fase del proceso.

Hemos dicho que la actividad en comisiones se restringe a la participación de los integrantes y que, a merced de la voluntad o el acuerdo de las mayorías al interior, existe la posibilidad de invitar, con esa calidad, a representantes de los sectores involucrados en las temáticas de la reforma; no obstante, no es un requisito para llevar a cabo las reuniones, ni sus efectos –en el mejor de los casos- son vinculatorios.

En similar esquema, tratándose únicamente de la iniciativa popular existe la remota probabilidad de que algún ciudadano acuda a posicionarse respecto al tema, pero tal acto se prescribe a efecto de darse solo en las comisiones encargadas del dictamen; en otras palabras, en este punto queda restringida la salvaguarda de ese mismo derecho, ante el Pleno, ante la totalidad del órgano legislativo.

En principio, debemos ver que –y así se ha tratado de evidenciar en estas líneas– tal prerrogativa queda al acuerdo de los parlamentarios, de forma que, resulta un gesto voluntarioso, al grado –permítase la expresión– de una dadiva política.

En efecto, la legislación parlamentaria mexicana contempla a la participación ciudadana en esos términos, es decir, bajo un presupuesto optativo; por ejemplo la Cámara de Diputados así lo concibe, al decir: “deberá en su caso”¹⁹⁸, “podrá”, “podrá acordar”¹⁹⁹; por su parte, el Senado prescribe: “tiene las atribuciones”,²⁰⁰ “puede”.²⁰¹

Todo lo anterior, para fines de que la población –en el mejor de los casos– concurra en el trámite llevado para dictaminar la iniciativa.

En razón de eso, es que se finca la propuesta de reformular el trámite de la reforma constitucional a nivel instrumental; esto es, aquel que se da desde en la deliberación técnica de comisiones, así como el ejercicio que se lleva en el Pleno camarál.

¹⁹⁸ Artículo 149.

2. La Junta Directiva de la comisión o comité deberá, en su caso:

VI. Llevar a cabo consultas, respecto a los temas de su competencia, con representantes de los otros Poderes de la Unión, especialistas, organizaciones sociales, grupos de interés y ciudadanos en general;

3. La Junta Directiva podrá consultar a ciudadanos, grupos, organizaciones, a los titulares de las entidades de la administración pública centralizada y paraestatal y a los titulares o representantes legales de quienes detenten una concesión del Estado, cuando se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

¹⁹⁹ Artículo 177.

2. La comisión por mayoría absoluta podrá acordar la realización de audiencias públicas o reuniones, en las que consulte:

III. A los titulares de las entidades de la administración pública paraestatal, a las organizaciones, grupos, ciudadanos y a los titulares o representantes legales de las empresas de particulares que detenten una concesión del Estado;

V. Las opiniones de los ciudadanos.

²⁰⁰ Artículo 129 1. La Junta Directiva tiene las atribuciones siguientes:

VII. Proponer consultas y audiencias, públicas o privadas, con autoridades gubernamentales, especialistas, representativos de organizaciones sociales y ciudadanos en general, relacionados con las materias de cada comisión;

²⁰¹ Artículo 184

1. En el proceso de dictaminar, las comisiones pueden convocar a audiencias públicas o reuniones, con el fin de escuchar al autor o autores de la iniciativa, a especialistas en la materia, representantes de organizaciones y grupos interesados, así como a ciudadanos.

La justificante que permiten afirmar lo anterior, propende hacia la seguridad de esa participación y que, por tanto, ese involucramiento resulte efectivo.

En primer lugar, desde nuestra opinión propositiva, es necesario el reconocimiento de ese derecho, como una prerrogativa de índole constitucional a favor de los ciudadanos involucrados e interesados, por lo cual sea oponible al propio Poder legislativo.

Así, tal adopción debe darse desde la Constitución, como base normativa fundamental para su propia reforma, sumado a las adecuaciones que de ello se efectúen en los ordenamientos secundarios, principalmente aquellos atinentes a la reglamentación del Congreso de la Unión, en el proceso legislativo.

Desde la perspectiva propositiva, se puede modificar la parte relativa a los derechos de las y los ciudadanos para establecer, el de *concurrir a la deliberación y opinión cuando se analice y discuta, por alguna de las Cámaras, la reforma a esta Constitución, siempre y cuando se verifique el cumplimiento de los requisitos que determine la ley.*²⁰²

En relación a lo anterior, debe existir concomitancia en la misma Norma Fundante, en la parte concerniente al proceso legislativo regulado por ella, permitiendo asegurar la recepción de la solicitud, la verificación de los requisitos y el carácter obligatorio de la participación ciudadana.

Así, en sugerencia, podría establecerse que *La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas, debiendo asegurar la participación de la ciudadanía en los términos que se establezca, una vez que se satisfagan los requisitos para ello.*²⁰³

²⁰² Capítulo IV
De los Ciudadanos Mexicanos
Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

²⁰³ Sección II
De la Iniciativa y Formación de las Leyes
Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

...
La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas

Ahora bien, para engarzar la función legislativa, en cuanto a prever la necesaria adecuación se podría agregar la facultad del Congreso para legislar conforme a esta prerrogativa. Así, *Para legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares, así como la participación ciudadana en el proceso de reforma a esta Constitución.*²⁰⁴

De forma tal, que se transforme el esquema vigente, es decir, que no quede al arbitrio de la voluntad mayoritaria del parlamento o que sea efecto de la presión manifiesta de sectores, sino que, en todo caso, surja del cumplimiento de requisitos verificables, pacíficos, por el propio cuerpo asambleario, a partir de la existencia de un puente normativo, que haga de ese derecho una vinculación irrenunciable.

Ahora bien, en segundo paso, después de la asunción jurídica, es que debe acompañarse del establecimiento de requisitos que puedan cumplirse para su ejercicio.

Lo anterior implica una salvaguarda normativa para su protección, al mismo tiempo, del propio derecho de la ciudadanía; es decir, con la finalidad que su goce no sea frívolo, ahora por los ciudadanos o ciertos sectores, sino que se adopte su ejercicio responsable y comprometido, pero, sobre todo, en observancia a las previsiones legales.

De esta manera, es que se establecería su ejercicio por medio del cumplimiento de determinados presupuestos, al tiempo poder advertir, con toda nitidez, la voluntad directa de la población de concurrir en participación dentro del proceso de discusión cameral.

En tal sentido, puede adoptarse un esquema similar en la legislación orgánica a partir de lo que se muestra en figuras vigentes, mismas que, fungen como referentes en cuanto a propuestas de democracia participativa, tales como la iniciativa popular.

²⁰⁴ Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

XXIX-Q. Para legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares.

Por ejemplo, la propuesta sería en que, a partir del cumplimiento de un número de firmas en respaldo ciudadano, pudieran acudir presentando su solicitud ante alguna de las Cámaras del Congreso para que, una vez verificado ese apoyo por la autoridad administrativa electoral, a fin de dar certeza y seguridad de los datos, surja el derecho de participación de observancia obligatoria para la instancia legislativa.

Lo anterior sería dar un nuevo sentido, en función del fortalecimiento de la fase inicial de análisis de una propuesta de modificación constitucional en las instancias dictaminadoras y del Pleno, previendo la posibilidad jurídica, no sujeta a la apreciación de las mayorías camerales, sino al cumplimiento de los requisitos legales, por medio del cual la ciudadanía exige directamente su derecho a participar en la discusión y deliberación.

Así, un parámetro puede tomarse a partir del respaldo que se exige para la presentación de la iniciativa ciudadana; sin embargo, consideramos que a fin de que este requisito no constituya un obstáculo insuperable, dado que se trataría de una participación en fase procedimental, mas no sustancial en cuanto proponer una reforma, debe modularse el porcentaje exigido en comparación con lo que prevé la Constitución.

Si bien en la iniciativa popular se exige el cumplimiento del 0.13% de la Lista nominal, en apoyo, bastaría que en este supuesto se diera la mitad de ese requisito, esto es, el 0.6%; debemos hacer ver, que aquel porcentaje para la iniciativa fue reducido en un segundo momento a la mitad, ya que el primer dictamen de la colegisladora había considerado el requisito del 0.25%, (poco más de 50 mil ciudadanos) se dijo entonces que para no establecer requisitos insuperables para los ciudadanos, debía disminuirse.²⁰⁵

Retomando el hilo de la propuesta, una vez que se satisfaga tal respaldo se llevaría al Congreso, a la Cámara atinente, para que tramite ante la autoridad electoral

²⁰⁵ http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/155_DOF_20may14.pdf

encargada de verificar la validez de los datos, y dar pie al cumplimiento de los requisitos de ley, en similitud como se preceptúa en la iniciativa ciudadana actual.

Una vez esto, adquirirá un carácter legal, oponible y obligatorio en su observancia para la Asamblea, transformando el componente apreciativo de las mayorías o, en su caso, por la conveniente relevancia de la iniciativa; sino que, una vez cumplimentados todos los requisitos y tratándose de cualquier modificación al Texto Supremo que se plantee, surja esa prerrogativa ciudadana de la misma Ley Fundamental, de expresar su voz en relación a la reforma ante el Congreso.

Una vez determinada esta prerrogativa, surgiría su adaptación a la dinámica de las comisiones.

Nos atrevemos a decir que habría una especie de “gestión de la voz ciudadana”, en contraste con la de los parlamentarios, ya que la mayoría de las veces son atendiendo las directrices e intereses de sus partidos políticos, independientemente de su inmunidad e inviolabilidad,²⁰⁶

Sin embargo, no es desconociendo que dicha función está en algún modo alterada por los intereses de una bancada en concreto; así, es de notar que si además existe un lazo clientelar²⁰⁷ entre el partido y el grupo parlamentario, será un elemento para evidenciar el grado de autonomía, o no, del legislador en relación a satisfacer la línea política del partido o las demandas de sus ciudadanos electores.

²⁰⁶ INVIOABILIDAD PARLAMENTARIA. SÓLO PROTEGE LAS OPINIONES EMITIDAS POR LOS LEGISLADORES EN EL DESEMPEÑO DE SU FUNCIÓN PARLAMENTARIA. semanario judicial de la federación, Tesis aislada P.I/2011, Tomo XXXIII, febrero de 2011.

INMUNIDAD PARLAMENTARIA. PARA QUE OPERE NO ES NECESARIO QUE EL LEGISLADOR HAYA VERTIDO SU OPINIÓN EN EL RECINTO LEGISLATIVO. Semanario judicial de la federación, Tesis aislada, 1ª. XXXI/2000, Tomo XII, diciembre de 2000.

DIPUTADOS. NO PUEDEN SER SANCIONADOS POR LOS PARTIDOS, POR ACTOS EN EL DESEMPEÑO DEL CARGO (LEGISLACIÓN DE JALISCO), Tesis XXXVII/2013, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año. 6, Número 13, 2013.

²⁰⁷ Jesús Ramírez Millán, “Los grupos parlamentarios en el senado. Una omisión constitucional.” 284.

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/93/15.pdf>

En este caso, la propuesta se encamina a poder verificar la concurrencia popular durante las reuniones de trabajo, así *tendrá el derecho de participación ciudadanía por medio de un representante con ese carácter, una vez satisfechos los requisitos de ley de cuantos hayan sido validado, acudiendo para exponer sus posiciones en cada sesión pública de dictamen de las comisiones, así como del Pleno. Este derecho se ejerce en cada Cámara, ante la cual se haya solicitado la participación.*

Es importante destacar que habría que establecer un plazo para poder allegarse del respaldo ciudadano y, de esa forma, cumplir el requisito indispensable para acudir a solicitar al Congreso su validación y reconocimiento.

Lo que podemos ver es que indirectamente se estaría generando un mecanismo de contención de aquella reforma constitucional exprés; esto es, las que son aceleradas²⁰⁸ por cuanto a su discusión y aprobación, derivado de un acuerdo entre las mayorías.

Así, ese tiempo determinado para que los ciudadanos se organicen y se alleguen de firmas, serviría –también– para socializar el tema, para posicionarlo, inclusive, en medios de comunicación y en la escena política, por más tiempo, lo cual podría detonar una mayor atención e involucramiento popular.

De esta manera, el derecho de involucrarse en el proceso legislativo tendría dos instancias; la primera, en todas y cada una de las reuniones de trabajo que se hayan determinado para la dictaminarían de la reforma constitucional; la segunda, también el de participar mediante un posicionamiento en tribuna ante el Pleno del órgano; esto es, con el propósito de que un ciudadano sea escuchado por la totalidad de la Cámara, situaciones estas que no ocurren actualmente.

Así, con esta aproximación se propende a la apertura del proceso legislativo en su fase instrumental, reformulando un elemento adicional que se encamina hacia la

²⁰⁸ PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE URGENTE RESOLUCIÓN. LOS VICIOS EN SUS FORMALIDADES NO SON OPONIBLES EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN PLANTEADOS EN EL JUICIO DE AMPARO

democratización de la modificación constitucional, por medio del elemento esencial del Estado: el pueblo.

5. 3. PROPUESTA DE PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD EN EL PROCESO DE DECISIÓN (FUNCIÓN ADSCRIPTIVA)

Una vez expuesto lo concerniente a la democratización del proceso legislativo, en su fase analítica de la discusión, para aprobar la reforma al interior del Congreso llegamos, con la misma base a partir de la democracia participativa, a la vertiente decisoria.

Tal como hemos comentado, en nuestro sistema jurídico vigente quién tiene la última palabra en términos de la aprobación de la modificación constitucional, es el poder reformador instituido, el cual, se comprende por ambas Cámaras del Congreso de la Unión y por las respectivas legislaturas estatales.

En este nivel ya no planteamos una intervención popular en la construcción de la reforma, en la fase de discusión; sin embargo, se persigue un propósito similar, al pretender descargar el componente político que ostenta la concentración en el cuerpo asambleario a fin de la propia Constitución, mediante la conjunción popular.

No obstante, se propone la posibilidad de que también se instituya, esto es, que exista un reconocimiento como derecho fundamental en la propia Ley Suprema como prerrogativa a favor de la ciudadanía.

Por ende, tendría que ubicarse en el apartado correspondiente a los derechos de los ciudadanos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, e incluir el derecho a *votar para ratificar la reforma a esta Constitución, conforme el procedimiento que establezca la ley.*²⁰⁹

²⁰⁹ Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

Por añadidura, debería modificarse la configuración que prevalece en torno a que el Congreso de la Unión y la mayoría de las legislaturas de los Estados son los únicos que intervienen en la reforma.

La propuesta es establecer en la Carta Magna que, *para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presente, acuerden las reformas o adiciones, que estas sean aprobadas por las legislaturas de los Estados, y ratificadas por el voto directo de la ciudadanía.*²¹⁰

Así, al tener asunción constitucional adquiriría una naturaleza jurídica que blindaría su contenido ya que, por un lado, sería de observancia obligatoria para las instituciones señaladas el llevar a cabo esa consulta y, por otro, sería un derecho oponible en favor de la ciudadanía para hacerlo valer.

En efecto, la fase decisional tomaría un nuevo cariz democrático ya que sería el pueblo quien legítimamente, formal y material, determinara en última instancia la procedencia de la modificación de la Constitución.

Por ende, se debe tener a la propia Carta Magna quien asuma este derecho, bajo el principio de su propia garantía de *reformabilidad*. Lo anterior se enlaza con la propuesta de incluir, en las facultades del Congreso de la Unión, *Para legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares, así como la participación ciudadana en el proceso de reforma a esta Constitución.*²¹¹

Es importante decir que, este escenario tendría la cualidad de engarzarse con el planteamiento desde la fase instrumental, ya que, si la voz ciudadana se puede ejercer formalmente desde la fase interna del Congreso, le haría tener una proyección a futuro hacia la puesta en consideración final del pueblo. De ahí que,

²¹⁰ Artículo 135.

²¹¹ Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

XXIX-Q. Para legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares.

la propuesta se enfoque en el componente de legitimación genuina, por medio de la democracia participativa popular directa.

Bajo ese esquema, desde su origen generaría una socialización mayor, respecto a su planteamiento y confección, de tal forma, ampliándose el espectro de notoriedad popular y, por ende, abonando el terreno para poder plantearla en su fase decisional ante el pueblo; de ese modo, considerando al cuerpo colectivo como receptor de la reforma, teniendo como efecto positivo, el fortalecimiento de su legitimidad, en el eje de su observancia y, así, propendiendo hacia el gradual desarrollo de la cultura de la legalidad constitucional.

En consecuencia, se cerraría la pinza de involucramiento popular, ya que el componente democrático permearía en las dos pistas del mismo proceso de reforma constitucional.

Antes de proseguir, es importante señalar lo que la doctrina que ha tratado de brindar en cuanto a los límites a la reforma, centrándose en el contenido de la propia Constitución, denominados explícitos.²¹²

Sin embargo, ello no es parte de estas líneas, ya que –como hemos expuesto- los criterios jurisdiccionales de nuestro Alto Tribunal no convalidan salvedad alguna de este supuesto de protección al decir que, en todo caso, la única posibilidad de verificar la constitucionalidad de una reforma a la Norma Suprema es mediante la validez de su tramitación, requisito del cual hemos dado cuenta de sus bondades.

Además, consideramos que establecer cláusulas taxativas expresas podría suponer un dilema o, en su caso, serviría para argumentar la inmovilidad de algún contenido constitucional, con el subyacente riesgo de quedar restringida a la exigencia de la sociedad.

²¹² “Reformas a la Constitución y Clausulas pétreas”. *Boletín de Estudios Legales*. http://fusades.org/sites/default/files/investigaciones/boletn_no._99_marzo_2009.pdf

Al respecto, se enfoca en uno de los escenarios que quizá también ha suscitado más debate, pero que igualmente ha dado mayor solvencia en uso de figuras de democracia directa, como el caso del referéndum.²¹³

Si bien esta figura jurídica se encuentra estrechamente vinculada con la reforma, bien puede tenerse como herramienta en nuestro sistema jurídico vigente, la cual, puede abrir paso para la aprobación de la reforma.

No obstante, como parangón actualmente está la opción que nos proporciona la consulta popular, incorporada en el Código Supremo desde la reforma 2012,²¹⁴ y su reglamentación en la Ley Federal de Consulta Popular de 2014, tiene algunos elementos que pueden resultar funcionales para que participe la ciudadana en la aprobación de una enmienda constitucional.

Antes bien, es de hacer notar que si bien hemos dicho que, como primer paso debería darse el reconocimiento de ese derecho a nivel constitucional, también es que sería entonces una figura diseñada exclusivamente para ese fin, de la cual derivaría su reglamentación *ex profeso* teniendo un ámbito a nivel federal y con particularidades aplicables.

Con lo anterior, queremos decir que si bien estaríamos tomando como punto de referencia la consulta popular, actualmente está normada en nuestro sistema jurídico, ello no implica que sea esa regulación la que deba ser aplicable al caso de la modificación constitucional.

Por el contrario, la propuesta específica radica en que sea retomando algunos de sus aspectos referentes, pero tendría que haber una regulación.

²¹³ Cámara de Diputados. Servicio de Investigación y Análisis, División de Política Interior. "Democracia directa: Referéndum, Plebiscito e iniciativa popular." <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/DPI-46-Mar-2003.pdf>

²¹⁴ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política. 09/08/2012 http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012

Retomando como foco a la consulta popular, esta ofrece sintonía en cuanto a que prevé la puesta a la consideración del pueblo para que apruebe o no, de algún tema de trascendencia nacional. Además, la misma ley contempla el cumplimiento de determinadas formalidades, desde aquellas para su convocatoria, así como para darle validez a la determinación.

Es importante decir, para efecto de estas líneas, que es sólo un punto de partida ya que la consulta popular, tal como está configurada, no admite que una reforma constitucional se someta a su figura.

Lo anterior, al ser criterio de la Corte que el proceso legislativo constitucional solo puede darse por el poder reformador, tal como lo determina la Constitución, es decir, por el Congreso y las legislaturas, sin que exista posibilidad para que la población participe en esta, por no estar previsto en ese diseño.

No obstante, -reiteradamente hemos dicho- nos permite tener un primer paso para avanzar hacia la participación social, en democracia directa, y su vinculación con el poder legislativo.

Ahora bien, regresando a este punto tendría que existir una figura en particular, con una regulación específica, a partir de que derive de su reconocimiento constitucional.

En esos términos, tendría que ser una ley de carácter federal dadas sus implicaciones espaciales y materiales; por ende, tendría que considerar los aspectos generales siguientes:

Asunción como derecho fundamental. El derecho de la ciudadanía de aprobar, mediante el voto directo, una reforma constitucional. Esto implica una prerrogativa oponible al poder legislativo, por lo cual tendría que ser esa base a partir de la cual se desarrollara su reglamentación.

Surge así un derecho fundamental de reconocimiento constitucional, el cual transforma el proceso de modificación que la misma Constitución prevé pero que, paralelamente, se funda en la base que le da origen, la participación ciudadana.

Tal como se expusiera en la revisión de la constitucionalidad de la consulta popular 1/2014, en relación a un conjunto normativo que hiciera operativas las figuras de democracia directa, “es menester señalar que la regulación de las diversas figuras de democracia participativa debe ir acompañada de un marco jurídico normativo que permita su plena operatividad y efectividad, y que no derribe la confianza ciudadana para ejercer su derecho de participación política”²¹⁵

Reconfiguración del poder legislativo. Si bien, se admite que debe seguir actuando el poder revisor tal como lo prevé el Código Máximo, también es que se fortalecería con la participación obligatoria del pueblo.

En este sentido, el Congreso y las legislaturas de los Estados mantendrían la función de aprobación de la reforma constitucional, pero se adicionaría una fase para ponerla a votación de la ciudadanía en simples opciones o *respuestas categóricas* “a favor” o “en contra”; no obstante, por esa misma razón, la pretendida vinculación del proceso legislativo y dado el carácter representativo del parlamento, es que las Cámaras serían quienes iniciara el trámite a efecto de dar cumplimiento a esa última fase.

Así, una vez que se hiciera la declaratoria de la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas, el Congreso de la Unión daría vista a la autoridad administrativa electoral para que, en coordinación, se emitiera la convocatoria ciudadana respectiva, para someter a consideración en el proceso electoral federal correspondiente.

Fase decisoria popular. Teniendo como etapa consultiva misma que, a su vez, formaría parte del proceso legislativo, implicaría someterla al voto directo en un

²¹⁵ Voto concurrente de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, en la Revisión de la Constitucionalidad de la Materia de la Consulta Popular 1/2014, de sesión pública de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 30 de octubre de 2014.

proceso electoral federal, con la organización y posterior validación de resultados por parte de la autoridad electoral federal.

En consecuencia, la población adquiriría un papel determinante, ya no expectativo o crítico desorganizado y desarticulado, sino funcional dentro del proceso, siendo ya poder reformador, ostentando su carácter originario, elemento genuino y legitimador del pacto social materializado en la Constitución.

Ahora bien, de esta propuesta, es probable que esta parte del proceso sea objeto de crítica, en el sentido de que, al no señalar un porcentaje mínimo de participación, como requisito para validar el resultado, no habría constancia para evidenciar el respaldo popular.

Al respecto, consideramos que no tendría que ser una condicionante ya que, por un lado, se corre el riesgo de que nazcan algunos intereses, incluso de la minoría en contra, para desincentivar la participación ciudadana con la intención de oponerse a la reforma, pero utilizando la estrategia de incumplimiento del requisito numérico de validez.

De ahí que, se proponga quitar ese presupuesto, a fin de que no se convierta en una barrera negativa que impida *ad infinitum* la adecuación del Texto Supremo.

Por otro lado, la afirmación de que se dejaría la decisión de la reforma, en las manos de una minoría poblacional decidir la reforma, no es del todo certera; esto, ya que la propuesta establecería someterla, necesariamente, a un proceso electoral federal, con la probabilidad de mayor participación dado el interés que pudiera despertar.

En otros términos, decir que no sería significativo por una calificación numérica abriría un nuevo debate en torno a cuestionar que tanta representatividad, en términos de votos electorales, ostenta el *quorum* y la mayoría exigida en el Congreso, es decir, si dicha atribución –como actualmente sucede- tiene

efectivamente un respaldo superior dentro del universo de electores en el país, en comparación con quienes ejercen su voto en los procesos electorales federales.²¹⁶

Ante esa apreciación rígida, surge una paradoja en la representación, esto es, en la protección de los intereses de esa colectividad subyace la amenaza de camuflar el egoísmo propio, “El ejercicio de la tiranía en ejercicio de la ley misma o lo arbitrario en interés de los gobernados.”²¹⁷ De ahí que se tienda a su interacción.

Expansión de la sede deliberativa y su temporalidad. Al proponerse en el proceso electoral federal siguiente, se abriría un margen temporal para socializar la reforma; con ello, las fracciones parlamentarias del Congreso podrían tomar posiciones, ya sea la mayoría o minoría, pues representaría una posibilidad política para ambas, con la obligación de defender sus posturas directamente ante el pueblo; más aún, se habilitaría otra instancia de mayor amplitud para argumentar posiciones, adicional a la congresual, de suyo restringida.

En efecto de lo anterior, se expandiría el espacio de decisión estableciendo un puente para acrecentar el interés de la ciudadanía en los temas públicos, en su línea constitucional, de tal forma que fomentara la cultura democrática, así como la internalización del contenido habilitándose el vínculo de corresponsabilidad entre la institución generadora, proponente y la participativa-decisoria e, incluso, con intenciones de evaluación.

Se podría verificar un efecto en la dinámica del poder reformador, tanto del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales.

Lo anterior, ya que el trabajo para posicionar la reforma, a favor o en contra, no concluiría en la sede camaral respectiva, sino que el legislador tendría que dinamizar su función ahora en razón del electorado general, despresurizando el debate *hiperconcentrando*; además, se vería obligado a modificar el modelo de

²¹⁶ Porcentaje de participación en elecciones de 1991 a 2015. Instituto Nacional Electoral. <http://siceef.ine.mx/campc.html?p%C3%A1gina=1>

²¹⁷ Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, trad. Luis R. Cuellar, (México: Fondo de Cultura Económica, 1957), 259.

comunicación tradicional por la necesidad de enfocarse al pueblo, en términos comprensivos, diáfanos.

Con ello, se podría disminuir la *hiperpolitización* de la enmienda de la Constitución, al tener que dejar de volcar sus recursos y función a la negociación cupular de las mayorías parlamentarias.

Esto es, la reforma dejaría de ser objeto de pactos entre fracciones o, al menos, tendería a disminuir. Así, la negociación tendría que ser franca entre los integrantes del poder legislativo reformador y, paralelamente, la ciudadanía.

Como hemos expuesto, este esquema coadyuvaría a fortalecer la relación directa entre los representantes y representados; por consiguiente, se aminoraría la crisis político-institucional que permea al sistema gubernamental o, al menos, se daría la base para incrementarlo a futuro. Más aún, se ampliaría el espacio de comunicación y debate al trasladarlo a la arena ciudadana, y no en su restrictiva función concentrada en el poder legislativo.

De esta forma, se podría fortalecer la confluencia de dos áreas, indisolubles, pero definidas en su ámbito, esto es, la política y la jurídica del proceso legislativo en sí, entendido como *“una serie de interacciones que tienen lugar entre los editores o autores de normas; los destinatarios o las personas a quienes la ley está dirigida; el sistema jurídico o el conjunto normativo del que forma parte la nueva ley; los fines, objetivos o metas que se persiguen con la elaboración de las leyes y los valores que justifican dichos fines.”*²¹⁸

Retomando lo que señala Atienza,²¹⁹ al decir que la interacción de ambas vertientes en el proceso de creación legislativa, cuando las clasifica en “arena política” y “arena jurídica”, son indispensables para el desenlace de la producción normativa.

²¹⁸ Reyes Rodríguez Mondragón, “El proceso de producción legislativa. Un procedimiento de diseño institucional.” en *Elementos de Técnica Legislativa*, coords. Miguel Carbonell y Susana Thalía Pedroza de la Llave (México: Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2004), 143.

²¹⁹ Manuel Atienza, “Razón práctica y legislación”, *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, Núm. 3, 1ª época, vol. 1, septiembre-diciembre de 1991, 19.

Lo anterior, arrojaría la necesidad de elaborar un producto, en su aspecto formal, que resulte útil, aplicable, entendible, operable y sincronizado con el sistema jurídico (Constitución) pero concatenado con las necesidades objetivas (sociedad). Bajo este escenario, de nada serviría tener una reforma, si no cumple con estos elementos, que sin duda serán resultado de la asociación de ambos contextos.

Adscripción del contenido normativo. No habría límites en cuanto a esto; es decir, toda reforma constitucional que se plantee no tendría restricción en relación a la materia, sino que resultaría admisible por sí misma al tratarse de una modificación a la Carta Suprema, seguida de un proceso legislativo con una fase popular.

Lo anterior, a causa de que se atiende al objeto, esto es, a la Constitución, por tanto, no podría haber distinción sustancial, pues ello significaría un obstáculo material y, al final, quedaría sujeto a la interpretación de la validez del tema, por parte otra autoridad, es decir, la participación y voluntad popular quedaría – nuevamente- supeditada a la apreciación material de un poder distinto, materialmente supraconstitucional, rompiendo la intención de democratización del proceso legislativo y el reconocimiento de su garantía.

La des-hiperpolitización. Por las características que tendría el diseño institucional, las fracciones parlamentarias e, incluso, desde al acuerdo partidista, se verían obligadas a concitar y generar las mejores propuestas de reforma constitucional, “tendiendo a hacer práctica y eficaz la norma jurídica en el medio social a que se la destina.”²²⁰

De esta forma, ya no se apostarían únicamente a aquellas convenientes políticamente y que, por fuerza de negociación y contraprestaciones de poder, tuvieran éxito; con esto, también se descargaría la *hiperpolitización* del proceso legislativo, tendiendo hacia elementos objetivos y comprensibles para la sociedad.

²²⁰ Miguel Alejandro López Olvera, “Técnica legislativa y proyectos de ley.” en *Elementos de Técnica Legislativa*, coords. Miguel Carbonell y Susana Thalía Pedroza de la Llave (México: Porrúa-UNAM,2004), 184.

Así, se volcarían los esfuerzos para tener propuestas en conveniencia de aceptación popular, sino también las que resultasen más favorables en acuerdo camaral, incluidas las minorías; además se tendería a poner a consideración aquellas que tuviesen un mayor aceptación ciudadana, y no únicamente del parlamento; así, tendiendo a tecnificar los procesos de construcción obteniendo el más alto nivel de rendimiento y productividad “la necesidad de mejorar la calidad de la ley como requisito fundamental para alcanzar los objetivos del Estado y la sobreproducción normativa.”²²¹

Con base en lo planteado, se evidencia como la participación ciudadana en el proceso legislativo de reforma constitucional es indispensable para su democratización; pero, no es sino mediante la asunción de la propia Carta Magna como se puede dar. Como se ha comentado, situándose en dos momentos, pero encontrándose en un solo eje, con similar un propósito.

Pero, además, en otra cara de la misma moneda, la propuesta radica en democratizar a la sociedad desde abajo, toda, con base en esquemas generadores de opinión colectiva, de deliberación racional e influyente, no manipulada²²² y con modelos institucionales que posibiliten una decisión ulterior a la Código Supremo.

No obstante, ante la actual complejidad del proceso legislativo de reforma constitucional, es importante asumir a la sociedad como parte del elenco de principales actores políticos, estructuras y órganos, con posibilidades para interactuar formalmente en virtud de los propósitos que van a estar definidos en el documento jurídico fundamental, pasando, inclusive, por un tema de cultura política, los fines del sistema y la forma en que concretamente se ha desarrollado, así como las posibilidades para hacerlo en sociedad el *vivere político*.²²³

Por un lado, fortalecer la parte instrumental en cuanto la deliberación del tema, en la posición de razonamientos ante la institución del Congreso, abriéndose este

²²¹ Viviana Díaz Perilla, “Calidad de la ley, técnica legislativa y eficiencia administrativa”, *Revista Prolegómenos-Derechos y valores*, No.27, 2011,-I, 157.

²²² José Fernández Santillán, *Política, gobierno y sociedad civil* (México: Fontamara, 2012), 286.

²²³ Enrique González Pedrero, *La cuerda floja* (México: Fondo de Cultura Económica, 2006), 30.

espacio a la voz ciudadana ya no solo en el plano discursivo, sino, materializando en un aspecto real; por otro, en la decisión final de la modificación, adquiriendo un carácter prevalente e indispensable para el cambio en la Constitución, pero también asumiendo un compromiso colectivo, en aprobar y aceptar reformas para el bien común.

Tales aspectos se encaminan hacia la propia protección del Código Supremo, considerando, en esencia de esa pretensión, el involucramiento ciudadano. En suma, de la propuesta se advierte lo siguiente:

- Habilitar un límite funcional de la reforma constitucional. Esto, ya que solo habría posibilidad de que se sometiera una propuesta en cada proceso federal; de esta forma, el Congreso tendería a definir la mejor propuesta de reforma, propendiendo a ser más socializada y con mayores posibilidades de ser aceptada.
- Democratización del proceso legislativo de reforma constitucional. Con esto, se tendería a su expansión legitimadora y fortalecimiento democrático, al tener como efecto, el desconcentrar las decisiones de la sede congresual y generar un espacio ciudadano de decisión.
- Descargar el carácter de *hiperpolitización* de su negociación. Al tener una fase popular, el centro definitorio se trasladaría del Congreso al espacio ciudadano; de esta forma, se descentralizarían los esfuerzos de la sede parlamentaria, con ello el riesgo que conlleva la concertación a nivel cupular de la reforma constitucional, y el acuerdo exclusivo entre grupos parlamentario.
- Legitimación de la reforma constitucional. Se habilitaría una norma para incentivar a la ciudadanía a organizarse y acudir ante el Congreso, en todas las reformas constitucionales. De esta manera, habría mayor organización de la población, incrementándose el nivel de interés por los temas de trascendencia pública.

- Fortalecimiento del vínculo entre representantes-representados. Sería proclive a la cultura de la legalidad, así como a la internalización de la modificación constitucional, en *pro* de la identidad colectiva con su contenido.
- Calidad del trabajo legislativo, ya que, ante este escenario, se incrementaría en calidad, análisis, y acuerdo político, para delinear el mejor producto normativo en función de los intereses directos de la población, planteando una propuesta comprensible en relación al pueblo, con miras a su aprobación.

CONCLUSIONES

A lo largo de estas líneas pudimos observar que el proceso de reforma constitucional es el mecanismo, mediante el cual, se vivifica el contenido de la Norma Fundamental del Estado, en aras de mantenerse como el documento vigente y normativamente supremo.

Lo anterior, como fuente del sistema jurídico-político y como aquel que sentará las bases para el logro de los fines del Estado y el pueblo.

De esta forma, este trabajo trató de abarcar dos contextos; el primero, desde la perspectiva teórica, esto es, aquella brindada por la ciencia constitucional; el otro, en la aplicación práctica, particularmente en el proceso legislativo de reforma constitucional mexicano.

Así, desde el parámetro teórico, vimos lo indispensable que este procedimiento reformativo se sustente en dos presupuestos fundamentales. Por un lado, la observancia de su legalidad, sin lo cual no puede obtener validez, esto es, cumpliendo lo estipulado en las normas que regulan el proceso; por otro, la legitimidad a partir de la existencia de vinculación de esa modificación con los intereses de la sociedad, en función de sus objetivos y necesidades concretas.

A partir de esa afirmación, pudimos advertir que la falta de alguno de los dos pilares en los que se sostiene la modificación de la Constitución, tiende a fragilizarla y, en consecuencia, a degradar su valor con el riesgo de ponerla en la antesala de su inobservancia social y disfuncionalidad institucional.

Con base en el estudio de estos elementos, obtuvimos la base para advertir que la enmienda a la Norma Suprema puede darse, válidamente, observando lo prescrito en la ley. Sin embargo, esa condición nos dio la pauta para afirmar que, si el pueblo se encuentra disociado de ese proceso, aun cuando sea efectiva en su aspecto formal, puede ser discordante del elemento legitimidad, exacerbando la crisis funcionalidad de la propia Constitución.

Con esa aproximación pudimos arribar a la afirmación de que el tránsito del proceso legislativo requiere necesariamente el fortalecimiento de sus dos pilares básicos.

Bajo esa tesitura, fue que ubicamos la respuesta a tal dilema en la propia Constitución; lo anterior, ya que es ella la única que, por ser suprema, puede establecer el mecanismo para su reforma.

En ese sentido, reflexionamos sobre una propuesta a partir del principio *originante*, es decir, el de la participación popular, como el elemento generador y legitimador de la Constitución.

Con la revisión teórica tuvimos la posibilidad de afianzar el postulado relativo a que, si el fundamento originador es la concurrencia del pueblo, igualitario, que decide en un momento histórico, ante una coyuntura, unirse y darse una Norma Fundante para establecer un nuevo orden institucional y una base de derechos, es entonces ese acto genuino, ese acuerdo de voluntades, el único que puede sustentar un esquema de control de la reforma constitucional. Esto es, si la participación popular es su origen, también será su protección.

Al respecto, la participación popular se da bajo el eje de la democracia, principio también fundamental para la creación de la Constitución. Además, implica afianzar la base original, de que son los ciudadanos quienes tienen el poder de obedecer aquella norma que se han impuesto, adquiriendo un compromiso que deriva de su propia voluntad de asociarse, por tanto, legítima.

Ahora bien, se consideró que el fortalecimiento del proceso legislativo no es aplicando una nueva estructura que suprima el establecido, sino su fortalecimiento del mecanismo, por medio de su democratización.

Con esa base analítica, pudimos tener elementos suficientes para afrontar el problema que yace en torno a la inexistencia de controles y límites en el proceso legislativo de la reforma constitucional, a partir de lo cual pudimos advertir, en el aspecto práctico, la inexistencia de mecanismos institucionales oponibles al poder

parlamentario, ante ello, el constante riesgo de perfilarse al terreno de los excesos y, en consecuencia, a la degradación del contenido de la Norma Fundamental.

Si bien, desde la perspectiva legalista, pudimos ver que la transformación constitucional se valida, aun cuando no se enlace con la legitimidad fáctica; no obstante, ese desligue abre la puerta para que se modifique a conveniencia y a que el proceso de reforma adquiriera una carga *hiperpolitizada*.

Con tal apreciación, pudimos afirmar que el cumplimiento formal del proceso legislativo convalida cualquier vicio de legitimidad; sin embargo, esto se convierte en un contraste negativo, respecto a las posiciones o intereses de la mayoría de la población, proclive a desvincularse y desinteresarse respecto del contenido.

Ante ese panorama, resultó dable plantear el rediseño del proceso de enmienda, advirtiendo que no implicaba su supresión, sino, por el contrario, su fortalecimiento por medio de un nuevo eje de legitimación, en términos de su democratización por medio de la participación ciudadana.

Así, pudimos afianzar el planteamiento de que no es controvertir la relevancia de la función congresual, en su papel de reformador de la Constitución; no obstante, es retomar la aprobación de la modificación desde abajo, sumando el elemento que le da origen, esto es, el pueblo. Con ello, tener la posibilidad de pasar de una legitimidad formal, al fortalecimiento paralelo, con la legitimidad popular.

Ahora bien, durante la investigación se pudo constatar que es cada vez más frecuente la exigencia social de contar con mayores espacios de participación, dado el escenario de crisis de legitimidad institucional y, por ende, del sistema político.

Con base en este paisaje, ubicamos al principio de la democracia como el parangón bajo el cual se puede fortalecer al pueblo, de forma que se sirva para equilibrar la balanza de los poderes del Estado, evitando su proclividad hacia una sola función y, por ende, los excesos en su actuar, como el caso de la *reformabilidad* incontrolable de la Constitución.

En ese orden de ideas, vimos que la democratización del proceso de reforma constitucional, trae aparejados diversos aspectos positivos tales como el fortalecimiento de la participación ciudadana, la legitimidad estatal y la funcionalidad institucional; lo anterior, implica el reconocimiento de todos los ciudadanos, en igualdad y universalidad del ejercicio del derecho, de participar y decidir, con ello afianzando el espacio de vinculación entre el órgano estatal y el pueblo, en relación a la legitimación de acciones políticas.

De igual forma, advertimos que someter la propuesta a la aprobación ciudadana generaría cierto grado respaldo popular, lo cual ciudadanizaría el discurso o reformulación del modelo de comunicación desde el Congreso y, por ende, acercaría la instancia legislativa con el pueblo, con la tendiente desconcentración de la negociación en sede legislativa.

Otro resultado al que pudimos arribar, fue el hecho de que la determinación tomada por la población implicaría una decisión legitimada; esto es, desde abajo y no en su noción clásica.

En conclusión, vimos la posibilidad de generar rasgos positivos a partir de la democratización del proceso legislativo, siendo la participación ciudadana el eje fundamental al tiempo de ser un elemento de legitimación de la decisión y de vinculación institucional.

Por el contrario, también observamos cómo es que la deficitaria participación social, conlleva altas probabilidades hacia el desconocimiento de la reforma, con eso, su disociación e, incluso, el rechazo fáctico del cuerpo constitucional y, por ende, el debilitamiento del Estado o crisis política.

En conclusión, pudimos asegurar que el fortalecimiento de la función legislativa, por medio de su democratización, daría el efecto de su legitimidad popular y, por ende, la vinculación ciudadana, incrementando el interés de los diversos actores de la sociedad en razón del interés colectivo, así como el involucramiento en los procesos políticos del Estado.

Al estudiar esto, vimos cómo un nuevo esquema posibilitaría la unificación de responsabilidades para la generación de iniciativas, ya que se hablaría de un consenso ciudadano, a nivel institucional, y su implementación dentro del sistema político del Estado, teniendo como efecto la ubicación de responsabilidades tanto de autores, como de negociaciones, al interior del Congreso; con ello, ver sus posiciones y ubicarlos ante el pueblo.

En esa tesitura, habría mayor responsabilidad compartida entre el poder público y el pueblo.

De igual forma, se afianzó la idea de tener mayores posibilidades para que nuestra sociedad adquiriese un nuevo rol dentro del espacio público, en términos generales, así como su relación con una institución, en particular, al hablar del Congreso.

Un efecto, también sería el de ampliar la base de autonomía e igualdad del derecho de participación política, pasando de un espacio marginal a uno prevalente, al ser indispensable para la reforma constitucional.

Igualmente, la actitud de los actores políticos e instituciones tendería al acercamiento ciudadano y, con ello, al afianzamiento de la socialización de la agenda pública del poder legislativo, debido a la necesidad de generar una voluntad aprobatoria común.

Con esa participación, nos aproximamos hacia la despresurización del manejo de los temas legislativos, ya que dejarían de priorizarse en función de las bancadas; con ello, la apuesta a la negociación política de las mayorías y los costos para la reforma constitucional, ya que se analiza en una arena *hiperpolitizada*, donde se privilegia la negociación entre partidos y el oportunismo político.

A partir de la propuesta, se puso sobre la mesa una herramienta para contrarrestar la proclividad hacia la negociación y manipulación de la modificación constitucional al interior del poder reformador, evitando que el tránsito o pertinencia de la misma se diera atendiendo a cuestiones de oportunismo político, más que de atención

efectiva a necesidades sociales; con ello, el riesgo para la Constitución al convertir su contenido en moneda política.

Otro punto importante fue que la participación popular generaría un equilibrio en la función legislativa, teniendo en un efecto fiscalizador respecto de la reforma constitucional, esto es, un contrapeso ciudadano en torno a las decisiones en materia de dicha modificación.

De esa manera, la sociedad tendría un papel relevante dentro del escenario procesal, no solo como receptor de la reforma, sino meridional de control al definir la viabilidad o no de la misma.

Ahora bien, en el estudio factico, nos avocamos al análisis de la reglamentación que regula el proceso legislativo mexicano, pudiendo ver cómo es que la iniciativa de reforma constitucional se presenta, debate y aprueba exclusivamente en el Congreso de la Unión y en los Congresos estatales, generando su tratamiento en función de los intereses de los grupos parlamentarios y, evidentemente, de los partidos políticos.

Bajo esa arquitectura, observamos que el cumplimiento de las normas que regulan el proceso posibilita que la reforma constitucional sea válida e, incluso, democrática pues concurre la variedad de fuerzas políticas representantes en el Congreso y se cumplen las formalidades que prescribe el orden reglamentario; sin embargo, con base en ese estudio vimos cómo se tiende a la politización de la reforma por parte de las fracciones legislativas, partidos políticos y grupos de interés que convergen en el Congreso mexicano, pero difícilmente de la sociedad organizada.

De esta manera, pudimos observar que si bien toda enmienda constitucional adquiere una asunción democrático-formal al cumplir a cabalidad lo preceptuado por las disposiciones reglamentarias del proceso legislativo; sin embargo, lo anterior no significa que efectivamente sea democrática-popular.

Esto nos permitió señalar que, en nuestro país, esa disociación es lo que impide afianzar el siguiente nivel de la función legislativa de la reforma constitucional ya

que, sin que sea materialmente un impedimento para asegurar su ausencia democrática, sí evidencia un déficit de legitimidad con graves costos como la disociación con la ciudadanía y descredito de las instituciones.

De ahí que nos haya dado la posibilidad de plantear su rediseño, por medio de la participación ciudadana, afirmando lo oportuno para nuestro sistema político al plantear el equilibrio de la balanza parlamentaria, pues al involucrar al pueblo en una fase decisional para el tránsito de la reforma, aunado a las demás características que obligarían a los legisladores a presentar a la reforma como necesaria y con altos beneficios colectivos, se tendería a direccionar los esfuerzos de los legisladores para seleccionar y socializar aquella reforma constitucional con mayores probabilidades de aceptación popular y, muy probablemente, aquella que busque considerablemente más beneficios colectivos, respecto de los cupulares o partidistas.

Otra característica que pudimos apreciar fue que la democratización del procedimiento resulta efectiva para el fortalecimiento de la asociación colectiva, al ser un mecanismo funcional que tiende un puente de vinculación y, por tanto, generaría el acercamiento con la población ante las Cámaras.

Además, se suma otro compuesto, en cuanto a ser un medio para afianzar el principio de representación popular, pues se daría la proposición desde abajo, en virtud de necesidades reales de la sociedad, y no en relación a planteamientos generados a nivel cupular en función de intereses políticos.

Desde la perspectiva, pudimos apreciar que el poder constituyente es solo uno, en su existencia, el cual cumple su objetivo en un acto generador de la Constitución para, posteriormente, desaparecer.

Una vez esto, se aterrizó ese postulado al plano de los hechos; ante esto, observamos como el modelo institucional establecido para reformar la Norma Suprema no puede equipararse con el cuerpo asambleario original, asumiendo así, identidad de funciones; esto, ya que equiparar al poder reformar permanente con el originario nos conduciría a aceptar la idea de que como tal es igualmente ilimitado

y que, en ese atributo, puede modificar la totalidad del cuerpo constitucional, al ser soberano, sin restricción alguna.

De ahí que, partiendo de la inflexibilidad original que se busca de la reforma, es que vimos que el proceso de modificación no puede efectuarse sin ningún límite o contrapeso expreso, pues el aceptar eso implica que los cambios pasan por un esquema de veleidades procesales, similar a la legislación secundaria, con ello, el riesgo de atentar contra su propia cúspide normativa.

Así, la propuesta la centramos en establecer un contrapeso procedimental, en función de control, a través de la participación social. lo anterior, bajo el presupuesto de salvaguarda de su supremacía constitucional y en oposición a su maleabilidad reformativa.

A la sazón del estudio en el contexto material, vimos que la concentración de la modificación constitucional en el Congreso de la Unión y legislaturas locales, posibilita que se ponderen intereses políticos de la mayoría parlamentaria y abre la puerta en franca posición para negociación politizada.

Advertimos, cómo en términos de la legislación reglamentaria vigente, los órganos de dirección interna del Congreso, integrados por los grupos parlamentarios, dispone la función de acordar la viabilidad de las agendas legislativas, así como valorar su aprobación como tema prioritario.

De esta manera, señalamos la carencia de espacios para formalizar las opiniones ciudadanas en torno a temas de reforma constitucional; en este caso, dicha posibilidad es remota, a través de invitaciones a foros de discusión que, en este caso, queda sujeta a la decisión del Congreso; así como, en la participación como representantes de una iniciativa ciudadana. Sin embargo, en ningún caso dicha expresión tiene un efecto vinculante, ni algún otro de meridiano impacto en el proceso legislativo.

Ahora bien, al abordar lo señalado por nuestro marco normativo actual, vimos que no existe recurso legal o medio jurisdiccional de control de dicho proceso de

reforma constitucional, ya que es aceptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que esa decisión tomada por el poder reformador permanente no puede supeditarse al control de otro órgano, pues resulta ser un cuerpo legislativo de carácter especial superior a los poderes ordinarios.

De alguna forma, dicha aseveración contradice el postulado originario de que el guardián legítimo y directo de la Carta Magna es el pueblo, y que es este quien debe vivificar su contenido a partir de la incorporación de exigencias normativas.

De ahí la afirmación respecto a que la arquitectura del proceso legislativo mexicano de reforma constitucional fragiliza el principio de rigidez y supremacía.

En cuanto al primero ya que, a partir de lo pautado por la norma, es relativamente fácil modificar el contenido constitucional, basta solo tener el *quorum* legal, para sesionar válidamente en ambas cámaras y los votos de los ahí presentes. Respecto al segundo, porque su contenido finalmente no encuentra límite explícito, dejándose en manos de acuerdo o conveniencia de las mayorías, sin importar el grado o alcance de la esencialidad de la norma.

En los hechos, el acuerdo y la negociación política adquiere más peso que los intereses de la población; además, ante los nulos controles y contrapesos se tiende a ponderar el rédito político a la aceptación colectiva.

De ahí que indicáramos la necesidad de replantear un mecanismo para apuntalar el sentido fundamental de la Constitución, en contraste de un documento ordinario, a partir del mecanismo para reformarlo, reconociendo este proceso como aquel mediante el cual se da respuesta a las exigencias populares, pero, manteniendo un sano equilibrio entre éstas y las coyunturas políticas.

La forma de modernizar es desde el eje institucional, esto es, sumando a la función legislativa el componente democrático de la participación directa del pueblo; lo anterior, en atención al origen de la propia Norma Suprema, y en consonancia con la evolución de una sociedad democrática, sumando a los actores tradicionales, un

carácter democrático, tanto en la función instrumental como en la sustancial del proceso de reforma constitucional.

De esta manera, se pudo ver cómo es que la participación de la sociedad es un nuevo eje en el cual puede transitar el proceso modificadorio constitucional. Ello, por medio de vías que materialicen las necesidades sociales, involucrando la discusión y decisión, tanto en el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, como en la arena político-deliberativa del pueblo.

En nuestro estudio, llegamos a concluir que el fortalecimiento del proceso legislativo implica, al mismo tiempo, fortalecer la supremacía Constitucional ya que sirve de mecanismo para oponerse a que su contenido se modifique en forma regular u ordinaria.

Igualmente, la democratización del proceso implica un modo de protección del núcleo esencial de aquellos derechos fundamentales y estructuras básicas que son reconocidas en la Constitución, componentes que deben protegerse en cada modificación constitucional, ya que su cambio caprichoso representa el riesgo de su vulnerabilidad, con la posibilidad de suprimir o restringir derechos fundamentales conquistados por la misma sociedad.

A partir de la propuesta de democratización del proceso legislativo, pudimos observar dos ámbitos que son dables de fortalecer.

El primero, es el Congreso, incluir en el análisis, discusión, deliberación y aprobación, la participación ciudadana, al mismo tiempo, sirviendo de contrapeso a la *hiperpolitización* de la reforma constitucional.

Por otro lado, la expansión de la participación popular, agrega un componente de legitimidad al producto legislativo, además, de convertirse en un actor fundamental para el diseño de políticas públicas a partir de la modificación a la Norma Suprema, en términos de responsabilidad respecto la conveniencia de una modificación y los efectos e, incluso, su evaluación.

Vimos que el subsecuente paso en la línea de evolución de la función legislativa es hacia su propio carácter democrático, a partir de potenciar su elemento sustantivo de origen, en consonancia con el principio de representación popular, el cual le da vigencia. Esto significó una propuesta basada en el involucramiento de la ciudadanía, dentro del esquema del proceso.

Al respecto, pudimos apreciar que en este momento las demandas sociales dentro de la función legislativa mexicana son encausadas a partir de figuras como la iniciativa ciudadana o consulta popular, establecidas como prerrogativas constitucionales; sin embargo, también observamos que estas no han mostrado su eficacia e impacto dentro del sistema político institucional, ya que, por un lado, la iniciativa queda supeditada a la valoración y aprobación de las comisiones dictaminadoras; por el otro, la consulta popular, está restringida a determinadas materias, lo cual se convierte en su propio límite de procedencia.

A partir de este escenario, se vio necesario formular una propuesta para que se reconociera, a nivel constitucional, el derecho de la ciudadanía de participar en el proceso de reforma constitucional, mediante su acceso a la discusión y la emisión de su voto directo para aprobarla.

Lo anterior, para que, al adquirir el carácter de prerrogativa, también fungiese como armadura jurídica al ser oponible a los intereses del propio Congreso; inclusive, servir como mecanismo de contención de aquella reforma constitucional exprés, esto es, las que son acelerada por cuanto a su discusión y aprobación, derivado de un acuerdo entre las mayorías.

Como primer eje, se propuso reconocer el derecho de participar en el Congreso, tanto en comisiones de dictamen como en Pleno, para fijar posicionamiento, con el propósito de que un ciudadano sea escuchado por la totalidad de la Cámara, situaciones estas que no ocurren en la actualidad.

En segundo parámetro, se puso sobre la mesa la idea de abrir una fase adicional al proceso legislativo, con carácter decisonal estableciendo que sea el pueblo

quien legítimamente decida en última instancia la procedencia de la modificación de la Constitución.

A partir de la democratización del proceso legislativo, por medio de la participación ciudadana, se pudo constatar una herramienta funcional en aras de verificar un efecto en la dinámica del poder reformador, tanto del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales.

Lo anterior, desconcentrando el carácter *hiperpolitizado* de la reforma constitucional que actualmente subyace en nuestro país, con los evidentes efectos negativos en términos de legitimidad de la función.

Con ello, se ampliaría un nuevo escenario de participación popular, afianzando el principio de democracia, con alcances positivos ya que la modificación a la Constitución adquiriría un nuevo carácter al tenerse que enfocar directamente a la ciudadanía, para su aprobación, descargando el grado de negociación de las mayorías parlamentarias y sus proclives abusos, al final, atentatorios del propio Código Supremo y, por ende, del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

Ackerman, Bruce. 2007. *La nueva división de poderes*. México: Fondo de Cultura Económica.

Aragón, Manuel. 2002. *Constitucionalismo y democracia*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

Astudillo, Cesar y Córdova. 2011. *Reforma y control de la Constitución. Implicaciones y límites*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

Barroso, Luis Roberto. 2008. *El neoconstitucionalismo y la constitucionalización del derecho. El triunfo tardío del derecho constitucional en Brasil*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

Berlin, Isaiah. 2013. *La traición de la libertad. Seis enemigos de la libertad humana*. México: Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, Norberto. 1989. *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, Norberto. 1993. *Liberalismo y Democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, Norberto. 2001. *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Burgoa Orihuela, Ignacio. 2001. *Derecho Constitucional Mexicano*. México: Porrúa.

Bustos Gisbert, Rafael. 2005. *La Constitución red: un estudio sobre supraestatalidad y Constitución*. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública.

Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, coords. 2004. *Elementos de Técnica Legislativa*. México: Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

Carnelutti, Francesco. 2008. *Cómo nace el derecho*. Colombia: Editorial Temis.

Carpizo, Jorge. 2009. *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús. Los órganos constitucionales autónomos. Antes y después del Pacto por México. En Carbonell y Cruz 2015.

Córdova Vianello, Lorenzo. 2013. *Derecho y poder. Kelsen y Schmitt frente a frente*. México: Fondo de Cultura Económica, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

Cossío Díaz, José Ramón. 1997. *Derecho y análisis económico*. México: Fondo de Cultura Económica-ITAM.

De la Cueva, Mario. 1996. *La idea del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.

De Tocqueville, Alexis. 1957. (Trad. Luis R. Cuellar) *La democracia en América*, México: Fondo de Cultura Económica.

Díaz Ricci, Sergio. Rigidez Constitucional. Un concepto toral. En Carbonell, Fix-Fierro y Valadés, 558.

Díaz, Elías y Ruiz, Eds. 1996. *Filosofía política II. Teoría del Estado*. Madrid: Trottra.

Fernández Santillán, José. 2012. *Política, gobierno y sociedad civil*. México: Fontamara.

Fiallo Billini, José Antinoe. 2001. *Democracia, participación popular y reforma constitucional*. República Dominicana: Instituto Tecnológico de Santo Domingo.

Fix-Fierro, Héctor. Hacia el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Una reflexión a propósito de reformas, textos, modelos y culturas constitucionales. En Carbonell, Fix-Fierro y Valadés, 690.

Fix-Zamudio y Valencia, 2003. *Derecho Constitucional Mexicano y comparado*. México: Porrúa.

González Pedrero, Enrique. 2006. *La cuerda floja*. México: Fondo de Cultura Económica.

Haberle, Peter. 2007. *El Estado Constitucional*. Argentina: Astrea- Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

Kelsen, Hans. *La teoría pura del derecho*. México: Colofón.

Larenz, Karl. 1994. *Metodología de la Ciencia del Derecho*. Barcelona: Ariel Derecho.

Marsh, David y Stoker. 1977. *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid: Alianza.

Nava Ramírez, Verónica. 2011. Juicio de amparo contra el proceso de reforma constitucional. En Oropeza y Ferrer Mac-Gregor 2011, 76.

Paolo Comanducci. 2015. Modelos e interpretación de la Constitución. En Carbonell 2015, 53-100.

Pérez Noriega, Fernando y León, comp. *Cabildeo y conflicto de intereses*, México: Comisión de Bibliotecas y Asuntos Editoriales, Senado de la Republica, LXI Legislatura, 2012.

Peter Haberle. 2007. *El estado constitucional*. Buenos Aires: Editorial Astrea.

Prieto Sanchíz, Luis. 2001. *Constitucionalismo y Positivismo*. México: Fontamara.

Prieto Sanchíz, Luis. 2005. *Constitucionalismo y Positivismo*. México: Biblioteca de ética, filosofía del derecho y política.

Prieto Sanchíz. 2007. Luis. *derechos fundamentales, neoconstitucionalismo y ponderación judicial*. Lima: Palestra.

Ramírez Sáiz, José Manuel. 2002. *Democracia directa. La primera iniciativa popular de ley en México*. México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.

Reyes Salas, Gonzalo. 1999. *Sistemas Políticos Contemporáneos*. México: Editorial Oxford.

Tena Ramírez, Felipe. 1967. *Derecho constitucional mexicano*. México: Porrúa.

Touraine, Alain. 2006. *¿Qué es la democracia?* México: Fondo de Cultura Económica.

Valadés, Diego. 1987. *La constitución reformada*. México: UNAM.

Revistas académicas

Alarcón Olguín, Víctor. Reformas Político-electoral 2012-2014 y régimen de gobierno. *Temas selectos de derecho electoral*, No.51: 17.

Aragón, Manuel. La democracia como forma jurídica. *Working Paper No. 32* Universidad Autónoma de Madrid.

Arrimada Antón, Lucas M. Sin frenos ni contrapesos. Mucho más allá presidencialismo y parlamentarismo: democracia deliberativa y división de poderes en el siglo XXI. *Lecciones y ensayos* Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM: 239.

Atienza, Manuel. 1991. Razón práctica y legislación. *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios* Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. Núm. 3, 1ª época, vol. 1, (septiembre-diciembre):9.

B. Flores, Imer. Sobre la jerarquía normativa de leyes y tratados. A propósito de la (eventual) revisión de una tesis. *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, No. 13.

Bernal Pulido, Carlos. 2006. El concepto de libertad en la teoría política de Norberto Bobbio., *Revista de Economía Institucional*, Vol. 8, No. 14: 14.

Biglino Campos, Paloma. 1988. Los vicios en el procedimiento legislativo. *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 8, núm. 24, (septiembre-diciembre): 225.

Bovero, Michelangelo. 2002. Democracia y Derechos Fundamentales. *Isonomía*, No. 16, (abril): 27.

Bovero, Michelangelo. 2010. La democracia y sus condiciones, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, No. 253, Tomo LX, (enero-junio): 18.

Carrillo De La Rosa, Yezid. 2012. El concepto y la validez del derecho en la teoría jurídica y el neo (o nuevo) constitucionalismo, *Verba Iuris*, No. 28, (julio-diciembre): 19-30.

Comanducci G., Paolo. Modelos e interpretación de la Constitución, Zagrebelsky, *Societa-stato-constituzione*, 66.

Díaz Perilla, Viviana. 2011. Calidad de la ley, técnica legislativa y eficiencia administrativa. *Revista Prolegómenos-Derechos y valores*, No.27: 157.

Díaz Ricardo, Tatiana. 2011. Validez del derecho: análisis conceptual a partir de los modelos teóricos de Kelsen y Alexy. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, Vol. 3, (primer semestre): 106.

E. Cronin, Thomas. 2016. Direct Democracy. The Politics of the Initiative, Referendum and Recall. En *Prud'homme*, 68.

Espinosa, Mario. 2009. La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. *Andamios. Revista de Investigación Social* Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Vol.5, núm. 10, (abril): 74-75.

García Acevedo, Juan Sebastián. 2011. Sobre el concepto de norma en el segundo Ihering. *Cartapacio de Derecho, Revista de Virtual de la Facultad de Derecho* Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, No. 21: 1-16.

García Alonso, Roberto. 2015. Representación política y democracia deliberativa. ¿Qué puede significar hoy la participación política? *Estudios Políticos*, Universidad de Antioquia, Medellín No. 47, (julio-diciembre): 47-66.

García Jurado, Roberto. 2001. Las formas del pluralismo. *Revista Estudios-Instituto Tecnológico Autónomo de México*.

Gomes Canotilho, Jose Joaquin. 2010. Principios y "nuevos constitucionalismos" el problema de los nuevos principios. *RedCE*, Año 7. Núm. 14. (julio-diciembre): 342.

Harris, Richard L. 2000. La democratización del Estado y la gestión pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (octubre): 1.

Horacio Gentile, Jorge. 2004. Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, "Teoría de la Reforma Constitucional, de Sergio Miguel Díaz Ricci", *Revista pensar en derecho* Universidad Nacional Autónoma de México- Universidad Complutense de Madrid y Ediar: 307.

Martínez Pujalte, Antonio-Luis. Algunas notas sobre la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las leyes. *Corts, Anuario de Derecho Parlamentario*, Núm. 23.

Méndez, José Luis. 1996. Reforma del estado, democracia participativa y modelos de decisión. *Política y Cultura* Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Núm. 7: 11.

Miguel Carbonell, "Notas sobre la reforma constitucional en México", *Revista de la Facultad de Derecho UNAM*. No. 245.

Montesinos, Rafael. La participación ciudadana en la 'modernidad democrática' mexicana. *El Cotidiano*, No.12894.

O'Donnel, Guillermo. Estado, democratización y ciudadanía. *Revista Nueva Sociedad*, No. 128: 9.

Oszlak, Oscar. 2013. Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. *Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe*, (septiembre).

Palomino Manchego, José F. 2008. Constitución, supremacía constitucional y teoría de las fuentes del Derecho: una visión desde el Perú. *Cuadernos Constitucionales de la Catedra Fadrique Furió Ceriol*. No. 58/59: 227-242.

Patiño Camarena, Javier. 2011. Consideraciones en torno al mecanismo de reforma a la Constitución federal y a las Constituciones de los Estados. *Publicación Electrónica, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM*, Núm. 1:179.

Pernudi Chavarría, Vilma. Poder legislativo, ciudadanía y democracia. *Aportes*.

Ramón Rodríguez B., Iván. 2010. Democracia deliberativa, una oportunidad para la emancipación política. *Astrolabio Revista internacional de filosofía*, Núm. 11: 420.

Revilla, Carmen. 2003. Dimensiones de la racionalidad hermenéutica. *Convivium: Revista de filosofía* Departamento de Filosofía Teórica y Práctica, Facultad de Filosofía Universidad de Barcelona, No. 16: 144.

Rodríguez Mondragón, Reyes. 2000. El proceso de producción legislativa, un procedimiento de diseño institucional. *Isonomía: Revista de teoría y filosofía del derecho*, No.13.

Stepien, Barbara Anna. 2017. Sociedad civil y proceso legislativo en concierto: hacia la creación de un mecanismo institucional de procesos consultivos en México. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, Vol. 10, Un. 20 (julio-diciembre).

Vargas, José Guadalupe. 2003. "Teoría de la Acción Colectiva, Sociedad Civil y los nuevos movimientos sociales en las nuevas reformas", *Espacio Abierto*, Vol. 12, No. 4, (octubre-diciembre): 5.

Vargas, José Guadalupe. 2003. Teoría de la Acción Colectiva, Sociedad Civil y los nuevos movimientos sociales en las nuevas reformas. *Espacio abierto*, Vol. 12, No.4, (octubre-diciembre).

Vazquez Gómez Bisogno, Francisco. 2010. La Suprema Corte y el Poder Constituyente constituido. Hacia la defensa del núcleo intangible de la Constitución. *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. Núm. 22. (enero-junio).

Vázquez, Abraham P., José Eduardo B. Escobedo, Ignacio y C. González. Transparencia. 2012. Participación ciudadana y gobierno electrónico: el caso del Gobierno Local de Ciudad Juárez. *Soc. e Cult. Golaina*, Vol. 15.

Zaragoza Sigler, María. 2008. El procedimiento legislativo. *Revista de Investigaciones Jurídicas*. Año 32: 805-843.

Ziccardi, Alicia. Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas de ámbito local. en Calva y Azis.

Artículos periodísticos

Beltrán Miranda, Yuri Gabriel. 2012. Bienvenida la consulta e iniciativa popular. *ADN Político*, agosto, Sección Opinión.

Cabrera, Rafael. 2013. Entre manifestaciones, arranca debate de Reforma Energética en el Senado. *Animal Político*, 10 de diciembre, Sección Sociedad.

Murillo, Estéfana. 2017. Las 9 iniciativas ciudadanas que el Congreso desdeñó, *La Silla Rota*, 20 de diciembre, Sección Especiales LSR.

Ordaz, Pablo. 2014. Democracia cadáver. *El país*, 25 de abril, Sección Libros/entrevista.

Redacción, 2012. Tensan manifestaciones por reforma laboral al Senado. *Aristegui Noticias*, 2 de octubre, Sección Fotos.

Rosas, Tania y Robles de la Rosa. 2017. Congreso manda al congelador iniciativas ciudadanas, *Excélsior*, 19 de marzo, Sección Nacional.

Conferencias-memorias

Bovero, Michelangelo. 2016. *Derechos débiles, democracias frágiles. Sobre el espíritu de nuestro tiempo*, Conferencias magistrales. Temas de la democracia, Instituto Nacional Electoral, México 2016.

Documentos electrónicos

“Democracia directa: Referéndum, Plebiscito e iniciativa popular.” Cámara de Diputados. Servicio de Investigación y Análisis, División de Política Interior. <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/DPI-46-Mar-2003.pdf>

Ehrman Fiori, Roberto. El cabildeo en México: teoría y práctica. *Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM*. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3181/13.pdf>

Garita Alonso, Miguel. “La técnica legislativa en México”, UNAM-Facultad de Derecho. *Presentación*. <http://repositorial.cuaed.unam.mx:8080/jspui/bitstream/123456789/843/1/La%20T%C3%A9cnica%20Legislativa%20en%20M%C3%A9xico.pdf>

Gentile, Jorge Horacio. “La función del parlamento en la democracia moderna”, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/899/18.pdf>
http://fusades.org/sites/default/files/investigaciones/boletn_no._99_marzo_2009.pdf

“La norma jurídica”, Introducción al Estudio del Derecho, Capítulo Cuarto “110”. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3260/7.pdf>

“La iniciativa ciudadana más allá de la ley 3de3”, Centro de Investigación para el Desarrollo A. C., http://cidac.org/la-iniciativa-ciudadana-alla-la-ley3de3/#_ftn1

“Mecanismos de Participación ciudadana en el ámbito del Poder Legislativo Federal, Senado de la República”, <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3176/Garita%20Mecanismos%20de%20participaci%C3%B3n%20ciudadana%20MVI.pdf?sequence=25&isAllowed=y,5>

Porcentaje de participación en elecciones de 1991 a 2015. Instituto Nacional Electoral. <http://siceef.ine.mx/campc.html?p%C3%A1gina=1>

Ramírez Millán, Jesús. “*Los grupos parlamentarios en el senado. Una omisión constitucional.*” 284. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/93/15.pdf>

Ramírez Sáiz, Democracia directa. La primera iniciativa popular de ley en México. <https://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/184/democracia.pdf?sequence=2>

Raúl Pont, “Democratización del Estado: la experiencia del presupuesto participativo. Desarrollar lo local para una globalización alternativa”, *Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional*, 2002.

<http://www.bantaba.ehu.es/obs/ocont/pd/obsdoc/presupart/>

“Reformas constitucionales por decreto en orden cronológico”. Cámara de Diputados. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm

“Reformas Constitucionales y Clausulas pétreas” *Boletín de Estudios Legales*. http://fusades.org/sites/default/files/investigaciones/boletn_no._99_marzo_2009.pdf

Villareal Martínez, María Teresa. Participación ciudadana y políticas públicas. Décimo certamen de Ensayo Político, Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, México, 2009, http://ceenl.mx/educacion/certamen_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf

Videos

Crítica Jurídica al Pacto por México, comentario –Jaime Cárdenas García. Instituto de Investigaciones Jurídicas. <https://www.youtube.com/watch?v=o4UXbloz-6s>

Leyes y Reglamentos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Reglamento de la Cámara de Diputados.

Reglamento del Senado de la Republica.

Ley Federal de Consulta Popular

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política.
09/08/2012

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012

Criterios de Jurisprudencia y/o Tesis

DIPUTADOS. NO PUEDEN SER SANCIONADOS POR LOS PARTIDOS, POR ACTOS EN EL DESEMPEÑO DEL CARGO (LEGISLACIÓN DE JALISCO), Tesis XXXVII/2013, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año. 6, Número 13, 2013.

INVOLABILIDAD PARLAMENTARIA. SÓLO PROTEGE LAS OPINIONES EMITIDAS POR LOS LEGISLADORES EN EL DESEMPEÑO DE SU FUNCIÓN PARLAMENTARIA. semanario judicial de la federación, Tesis aislada P.I/2011, Tomo XXXIII, febrero de 2011.

INMUNIDAD PARLAMENTARIA. PARA QUE OPERE NO ES NECESARIO QUE EL LEGISLADOR HAYA VERTIDO SU OPINIÓN EN EL RECINTO LEGISLATIVO. Semanario judicial de la federación, Tesis aislada, 1ª. XXXI/2000, Tomo XII, diciembre de 2000.

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE URGENTE RESOLUCIÓN. LOS VICIOS EN SUS FORMALIDADES NO SON OPONIBLES EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN PLANTEADOS EN EL JUICIO DE AMPARO. Tesis de jurisprudencia 133/2017 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO CONTRA EL ARTÍCULO 41, BASE III,

APARTADO A, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL ADVERTIRSE QUE LOS EFECTOS DE UNA EVENTUAL SENTENCIA PROTECTORA PROVOCARÍAN TRANSGRESIÓN AL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD (DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 13 DE NOVIEMBRE DE 2007). Semanario Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Jurisprudencia 2a./J.37/2012 (10ª).

REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO CONTRA LA DEROGACIÓN DEL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL ADVERTIR QUE LOS EFECTOS DE UNA EVENTUAL SENTENCIA PROTECTORA PROVOCARÍAN TRANSGRESIÓN AL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD (DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 13 DE NOVIEMBRE DE 2007). Semanario Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Jurisprudencia, 2a./J.38/2012 (10ª).

REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS DE LOS INDÍGENAS. CARECE DE INTERÉS JURÍDICO UNA COMUNIDAD INDÍGENA PARA RECLAMAR EN JUICIO DE AMPARO EL PROCESO LEGISLATIVO. Semanario Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis Aislada, Tomo XVI, noviembre 2002.

REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. EL INTERÉS JURÍDICO DERIVA DE LA AFECTACIÓN QUE PRODUCE, EN LA ESFERA DE DERECHOS DEL QUEJOSO, EL CONTENIDO DE LOS PRECEPTOS MODIFICADOS. Semanario Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis LXII/99.

REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. PARA SU PROCEDENCIA NO SE REQUIERE DE LA EXPRESIÓN, EN EXCLUSIVA, DE VIOLACIONES RELACIONADAS CON EL ARTÍCULO 135

DE LA CONSTITUCIÓN. Semanario Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis LXI/99.

Sentencias

Voto concurrente de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, en la Revisión de la Constitucionalidad de la Materia de la Consulta Popular 1/2014, de sesión pública de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 30 de octubre de 2014.