

00482

CIENCIAS POLÍTICAS
PROGRAMA DE POSTGRADO:

DOCTORADO

**TEORÍA POLÍTICA DE LA CONSTITUCIÓN.
SOBERANÍA POPULAR, MANDATO,
PROYECTO DE NACIÓN
Y NUEVA CONSTITUCIÓN**

ASESOR:
DR. LUIS JAVIER GARRIDO

ALUMNO:
ADALBERTO SALDAÑA HARLOW

296158

2001



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

A mi esposa: ROCÍO

A mis padres: CARMEN y ADALBERTO

A la parte noble de la U.N.A.M.

TEORÍA POLÍTICA DE LA CONSTITUCIÓN. SOBERANÍA POPULAR, MANDATO, PROYECTO DE NACIÓN Y NUEVA CONSTITUCIÓN.

Introducción.

Ha sido una costumbre jurídica, que el Jefe del Ejecutivo al presentar una iniciativa de ley al Congreso de la Unión (o cuando proviene de los propios diputados y senadores o del poco probable caso de las legislaturas de los Estados, art. 71 constitucional)¹, acompaña al texto propuesto, con una *exposición de motivos*, que se conoce coloquialmente como el “espíritu del legislador”², que se toma como *código de traducción interpretativa* del mismo texto, por el énfasis de su intencionalidad.

Este recurso busca llenar una necesidad de hacer explícitas las razones y el contexto que le dan sentido y propósito a las leyes (el objeto o fin de las leyes), aunque no esté considerado en la Constitución, que establece, *incorrectamente*, sólo reglas jurídicas para su interpretación, desde la simple letra de la *ley*, su interpretación *jurídica*, y la fundada *en principios generales del derecho* (art. 14); olvidando que la *ley debe ser la expresión de la voluntad del pueblo para su beneficio, dentro del bien moral*, y que como tal es *una decisión política de la*

¹ Todos los artículos, salvo mención en contrario, se refieren a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

² Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, 12ª. Ed., México, Porrúa, 1998, pp. 30-33. Se puede comparar la idea que expresa Montesquieu sobre las leyes que da el legislador relativas al principio de gobierno.

sociedad, que exige una interpretación igualmente socio-política. Pues toda ley debe interpretarse como mandato popular para el proyecto nacional (que debe hacerse explícito).

En este ensayo, se pretende hacer explícito el espíritu del verdadero legislador, que debe ser *únicamente* el pueblo soberano³, sobre su intencionalidad al decidir el acto de soberanía más importante, como es la definición del pacto político sobre proyecto de sociedad, formalizado en un texto constitucional. Concretamente sobre los acuerdos básicos y fundamentales, de consenso casi unánime del pueblo. Por lo que en lugar de proponer un texto legal, se propone una argumentación teórica⁴ de la filosofía de los preceptos constitucionales, en sus fines y medios, de cuyos principios deben desprenderse términos concretos y cuantificados (pues al aceptar los principios claves de acuerdos básicos, sólo queda hacer su aplicación consistente, para su traducción en resultados prácticos y funcionales). Bajo el presupuesto adicional de que hay que explicitar el espíritu del mandante (del pueblo) y no del mandatario (legislador) a través del cual ejerce su soberanía.

De esta manera, se pretende hacer una propuesta de nueva constitución *política* mexicana, a través de volver a pensar la constitución, partiendo de una reconceptualización de la teoría constitucional actual, que se concentre en los principios de *fondo* de la *soberanía popular* y de *forma del mandato público*, para la *democracia* del verdadero *gobierno* del pueblo, a través del *derecho*. Para que, en su caso, sea el pueblo mandante, como legislativo extraordinario, el que, derivado de estos principios, consense el texto de una ley extraordinaria, fundacional y constituyente, como producto final de una discusión política, a la que aquí se busca aportar algunos elementos conceptuales. Basados en la conciencia de las relaciones políticas y sociales del derecho (de la política con el derecho y del derecho con la política). Y considerando que los principios deben desagregarse, ameritando un estudio en casi cada caso de los 136 artículos actuales o su alternativa correspondiente.

³ Pérez Serrano, Nicolás, *Tratado de derecho político*, Madrid, Civitas, 1994, pp. 148-156. El autor expone un interesante análisis sobre la soberanía popular, nacional y del Estado.

⁴ A diferencia de la definición del Diccionario de la Lengua Española según la Real Academia (vigésima edición, 1984), no se toma a la teoría como "el conocimiento especulativo considerado con independencia de toda aplicación", sino como un desarrollo de pensamiento para entresacar las fundamentales relaciones y orden de fenómenos, que permitan entender, valorar y explicar la realidad. Un esquema de su interpretación, para comprenderla y sustentar tesis idealistas, propositivas o predictivas sobre ella.

METODOLOGÍA

1. Objetivo.

Se estudia y argumenta la tesis de la *soberanía del pueblo*, como valor supremo, y se exploran las consecuencias que debe traer un desarrollo consistente en materia de la política, la gobernación y el derecho en la sociedad mexicana. Derivando la necesidad del gobierno por *mandato público* y no por representación.

Así mismo se hace una propuesta de forma de organización socio-política del pueblo y su participación obligada, y una consecuente forma de gobierno.

Con base en lo anterior se revisa la Constitución actual y se propone su reconceptualización, y la importancia de elaborar el manual de intención del “espíritu del pueblo”, para servir de fundamento al texto legal, en su redacción e interpretación.

2. Proceso.

En la primera parte, se realiza una larga primera aproximación de los principios de teoría político-jurídica que se proponen para un texto constitucional.

A continuación se muestran algunos ejemplos indicativos de aclaraciones terminológicas.

Después se hace una revisión del texto constitucional actual en relación a los principios y terminología señalados.

Y se comenta la problemática de la forma y secuencia de exposición del texto constitucional.

En la segunda parte, se hacen observaciones principales de forma para un nuevo texto constitucional, considerando el reacomodo de los temas.

Después se hacen observaciones teóricas principales de fondo para un nuevo texto constitucional, considerando al mandante, el mandato (el proyecto de nación y sus derivados) y los mandatarios ejecutivo, judicial y de control.

Y al final se hace una exposición de conclusiones.

3. Característica.

En México, el estudio de la constitución ha sido casi exclusivamente jurídico, dejando implícitas las relaciones políticas de la ley. Mientras que, siguiendo el sentido de finalidad y de las proporciones, aquí se intenta enfatizar el aspecto político del análisis político-jurídico, considerando el carácter de variable independiente del primero, y de variable derivada del segundo. Y por ello se propone una *teoría política de la constitución política*, como el sustento político de la ley política, en que obviamente es más importante el contenido político, que su revestimiento legal, puesto que el pacto social sobre proyecto nacional se deriva de los principios políticos de la sociedad, y no de los principios jurídicos, que son medios para el fin social.⁵

⁵ Rawls, John. *Liberalismo político*, México, FCE. 1995, pp. 158 y ss. El autor en su apartado "Consenso constitucional" indica: "la Constitución en una primera etapa satisface ciertos principios liberales de la justicia política, mientras que el consenso constitucional son principios aceptados simplemente como principios y no se fundan en ciertas ideas de la sociedad y de la persona pertenecientes a una concepción política, y mucho menos en una concepción pública compartida. Por tanto, este consenso no es profundo".

PRIMERA PARTE

LOS GRANDES PRINCIPIOS DE TEORÍA POLÍTICO-JURÍDICA PARA UN TEXTO CONSTITUCIONAL.

I. EL ESPÍRITU DEL PUEBLO: MANUAL O CÓDIGO DE INTERPRETACIÓN DE LA VOLUNTAD GENERAL.

Se comenzará proponiendo una primera aproximación (que será desarrollada posteriormente) sobre los *grandes principios* que deben normar los primeros artículos del texto constitucional (cambiando orden de prelación y materia), sobre los cuales se construya el sistema jurídico. A reserva de profundizar en ellos, en el resto del estudio.

1º Soberanía popular. Introducción.

Teoría Político-jurídica.

El principio y el final, el origen y destino, es el pueblo, como sujeto activo y pasivo, que manda y recibe. El pueblo es soberano, porque nadie tiene derecho sino el pueblo a decidir su vida por sí mismo. Es el pueblo el que tiene el libre albedrío para su autodeterminación, como una prerrogativa, un privilegio, una facultad que se reconoce y se da a sí mismo, y nadie puede cuestionar su justicia (pues nadie puede pretender en justicia, mandar sobre el pueblo). Ni los más fuertes y poderosos, ni los más sabios y justos, ni los más buenos y paternalistas, y por supuesto, menos aún los más malos y perversos. Sobre el total del pueblo, sólo la mayoría, pero sin dictadura, ni siquiera la de la gran mayoría, y menos de una parte o unos pocos. Y la soberanía es indivisible, intransferible, imprescrip-

tible e inalienable, por lo que sólo el pueblo la tiene y a nadie puede delegarla o prestarla (por lo que no hay otro sujeto soberano en la sociedad, ni nadie puede representar a la soberanía, o ser su portavoz y hablar o actuar en su nombre). La soberanía no puede estar sujeta a *representación*⁶, y menos a personificación, y sólo la puede ejercer directamente el pueblo, nadie más. Esa es su esencia y naturaleza, que echa por tierra muchas falsas soberanías.

2° Soberanía popular. Desarrollo.

Teoría Político-jurídica.

El pueblo soberano, debe buscar de manera natural su *propio beneficio*, que también es supremo, a través de ejercer la *libertad* de su voluntad general, en la toma de decisiones colectivas para fines colectivos, eligiendo mandatos y a los mandatarios superiores para llevarlos a cabo, pero no por medio de poderes públicos (art. 41) que dicen detentar la soberanía popular, cuando simplemente deben ser servidores del pueblo. *Decide* por sí sólo en soberanía y *actúa* vía intermediarios, pero sin soberanía. Y la soberanía exige *libertad*, "*independencia*"⁷ y *supremacía* del pueblo, para la capacidad máxima de decisión⁸ (lo que deberá complementarse con la capacidad de ejecutar tales decisiones). Y entonces queda como operativa la figura *del mandato público*, y no la de *la representación popular* (porque no hay un representante del pueblo, de los que están detrás, y que hable en su nombre, sino que es el pueblo el que actúa a través del mandatario, quien sólo es un medio, un servidor público). Y el pueblo debe ejercer su soberanía organizando al medio, al mandatario, estableciendo sus mandatos expresos, para obligaciones y *facultades expresas, su forma de gobierno* (del *propio* pueblo, en cuanto a los conductos constitucionales, su organización y la manera de ejercer su soberanía), y le otorga para el desempeño de funciones públicas, recursos, fondos, autoridad y *poder públicos*.

⁶ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*. México. Porrúa, 1993. pp. 87 y ss. En el capítulo de Democracia, Tena Ramírez cita a Kelsen en su obra "Esencia y valor de la democracia", donde pretendió justificar el principio de mayoría y mayoritario, expresando que se sacrifica a los menos en aras de la libertad de los más, y en esta medida reconoce la participación por igual en la designación de representantes.

⁷ La soberanía del pueblo es el valor vigente. sine qua non, para la búsqueda de su felicidad, que no puede "obviarse" con la globalización, como el mercado abstracto, sino como la capacidad del sujeto de decidir dentro de su *circunstancia*. Y *no puede haber soberanía sin la independencia del pueblo*.

⁸ Carpizo, Jorge. *La constitución mexicana de 1917*. México. Porrúa, 1990. pp. 162-194. Cfr.. sinopsis e ideólogos del término soberanía.

3° Soberanía popular. Democracia, ley y gobierno.

Teoría Político-jurídica.

El pueblo debe ejercer su soberanía en la expresión de la voluntad general para la toma de decisiones y de mandatos sobre su pacto social y proyecto de vida en común para su beneficio, a través de las elecciones y de la formación de la constitución política y de las leyes, como medios democráticos de la participación del pueblo para su propio gobierno. Por lo que la democracia lleva a medios políticos, partiendo del electoral de consulta directa al pueblo, para expresar su voluntad, en mandatos electorales y mandatarios electorales periódicos, para llevarlos a cabo; y para establecer mandatos generales y permanentes en la ley, partiendo de la constitución como ley superior de la que se deriven todas las demás, y formalicen el pacto social y proyecto de nación (el acuerdo del pueblo sobre su vida presente y futura en común). Por lo que los resultados electorales, de mandatos y mandatarios públicos deben expresar la voluntad soberana del pueblo, así como toda ley. Misma voluntad que necesariamente debe ser en *beneficio del pueblo*, para su racionalidad social, acotada por la moralidad social (como la búsqueda del bien), y aún por la eficacia y eficiencia social (pues sin ellas se podrían tomar decisiones irrealizables). Y el pueblo no “se da” gobierno, sino que “es” su propio gobierno, y se da forma y organización y operación, para que “se” gobierne (por medio de los mandatarios), y lleve a cabo sus mandatos, que de otra manera quedan como intenciones huecas e insertibles. Pero reconociendo que la *soberanía del pueblo radica en la supremacía de la toma de decisiones, y no en la ejecución de las mismas*, que depende de las capacidades y circunstancias de viabilidad social, política, técnica, económica (pues una cosa es lo que se quiere y decide, y otra lo que se puede, aunque conviene acercar ambas, señalando ideales alcanzables, que den rumbo a la acción, que fijen proyecto, pero que no sean plenamente irrealizables). Sin embargo si tales decisiones no se ejecutan, se anulan.

En *conclusión*, la *democracia* en todas sus formas, como gobierno del pueblo, y en especial los *procesos electorales; toda ley*, partiendo de la constitución; y toda *institución, órgano y organización pública*, deben ser *medios* para el ejercicio de la libre y suprema voluntad general soberana del pueblo (*medios para el ejercicio de la soberanía popular, pero no medios soberanos*). Siempre en *beneficio del pueblo, y siempre buscando el bien moral social, especialmente de la justicia*.

4º Forma de gobierno.

Teoría Político-jurídica.

El pueblo debe ejercer su soberanía estableciendo la *forma de la organización* de sus *mandatos y mandatarios* para su autogobierno. Esto es, *el pueblo gobierna a través de dictar mandatos y hacer que sus mandatarios los lleven a cabo*. Los mandatos se integran en principio en 3 grandes grupos de funciones: preparar las propuestas de ley (que contienen los mandatos populares): legislativa; ejecutar las leyes (que contienen los mandatos populares): ejecutiva; e interpretar y aplicar la ley al caso concreto para resolver controversias jurídicas: judicial. La función legislativa debe preparar propuestas de ley, derivadas de la constitución (como ley suprema), y consistente con las demás leyes, y promover que las funciones ejecutiva y judicial cumplan con la ley; la función ejecutiva debe cumplir con la ley y hacerla cumplir, tanto a las otras 2 funciones, como a los habitantes; la función judicial, debe resolver controversias conforme a la ley (cumpliendo la ley) y promover de oficio, el *hacerla cumplir* (que los demás también la cumplan), bajo el principio de que cada función *debe cumplir con la ley*, pero también *hacer que las otras funciones la cumplan*, en una presión mutua de control de legalidad. *Guardar y hacer guardar la ley*⁹.

Los mandatos para las funciones públicas pueden ser temporales o hacerse permanentes (ambos generales), mediante elecciones y a través de ponerlos en ley (respectivamente). Los mandatarios para llevar a cabo tales funciones se renuevan periódicamente, y están sujetos a sus propios mandatos temporales electorales, y a los mandatos generales de la ley.

Así que las funciones se organizan, en principio, en 3 grupos y en 3 niveles de agregación regional, y sus mandatarios se eligen periódicamente de manera democrática. Para decirlo en términos tradicionales (art. 40), es una república (al contrario de monarquía, en que las personas, de las autoridades, son permanentes), de mandatos y mandatarios, que son los que se renuevan (y que puede verse como *república de mandatos y mandatarios*, o simplemente eliminar el término de república, para hablar de un *autogobierno* del pueblo mediante o a través de mandatos y mandatarios electos periódicamente o hechos permanentes al ponerlos en ley, que de todos modos puede cambiarse). Y se elimina el término "representativo", porque *no debe ser de representantes* sino de servidores públicos mandatarios del pueblo soberano, que no puede ser representado en su soberanía. Por supuesto que es *democrática*, como el gobierno del pueblo a través del

⁹ John Locke. *Ensayo sobre el gobierno civil*, México, Porrúa, 1997. pp. 73-76. Capítulo referente a los fines de la sociedad y gobiernos políticos.

autogobierno (que más del pueblo puede ser?)¹⁰. Por lo que la fórmula de *forma de gobierno* podría ser: *La democracia (popular, como dice el art. 115) del autogobierno del pueblo soberano vía la elección periódica de mandatos de 3 funciones públicas y mandatarios para llevarlas a cabo en 3 niveles de agregación socio-política*. Y se eliminaría además de los términos “república” y “representativa”, el de “federal” (como se verá después). Sólo quedaría el de *democracia, ahora vía el régimen de mandato público* (eliminando la redacción del art. 40 actual) y del control de realización.

5° Niveles regionales de soberanía popular: *Federalismo*.

Teoría Político-jurídica.

La soberanía del pueblo se ejerce para el autogobierno de menos a más y de más a menos. Los pueblos de las localidades, municipios, estados y país ejercen su soberanía interior, misma que requiere un sentido social de grupo por identificación del pueblo como unidad en un área geográfica, suficiente para darle una organización política, de ámbito de toma de decisiones de pacto social para la vida en un colectivo¹¹. Por lo que la soberanía del pueblo se expresa en diversos niveles de agregación, decidiendo sobre diversos asuntos de la competencia según el nivel del colectivo, para que sólo los pueblos decidan sus asuntos locales, sus asuntos municipales, sus asuntos estatales y sus asuntos del país, en base a pactos sociales y proyectos de vida en común, *de las partes al todo*. Pero también de más a menos, *del todo a las partes*, del nivel más amplio de agregación, del pueblo del país, que es el indicado para tomar las decisiones del pacto social sobre proyecto de país, al que necesariamente compete reglas generales de integración, unidad, coordinación, y respeto a los niveles de competencia de los niveles de agregación de la soberanía popular. Y *del proyecto del país se pasa al proyecto de los niveles de desagregación* (de la racionalidad global a la de las partes).

¹⁰ González Casanova, Pablo, Cadena Roa, Jorge. *Primer informe sobre la democracia: México 1988*. México. Siglo XXI, 1989. pp. 38-44. Aguilar Zinser comenta sobre democracia vs. soberanía.

¹¹ Maldonado Simán, Beatriz, “Breves consideraciones sobre algunos aspectos de la teoría general del federalismo”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. México. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. núm. 75, septiembre-diciembre 1992. . pp. 822 y ss. Sobre el tema. ver referencia a los aspectos socio-culturales del Estado Federal.

El *federalismo* (con su pacto federal arts. 40 y 41) se elimina, y sustituye por la concepción de una organización político-administrativo más funcional para el ejercicio de la soberanía del pueblo. Pues no son los estados libres y soberanos los que se unen en una federación, haciendo un pacto en una agregación mayor (los Estados Unidos Mexicanos), como suma de todos los pactos estatales, sino que es siempre el pueblo soberano, cuya soberanía se ejerce según niveles funcionales de agregación “a decidir”, junto con los mandatos y los mandatarios para cumplirlos en beneficio del pueblo de que se trate. Y la integración a niveles cada vez mayores de agregación, no es cuestión de un pacto de estados para una federación, dominante; sino el principio del gobierno del pueblo (de la democracia), en que el todo decide por las partes (el todo decide por las partes, no porque las partes le cedan su soberanía, sino porque la soberanía del pueblo total es la suprema, para decidir su organización general, pero también requiere de una organización de las partes en que puedan ejercer su soberanía en sus niveles de desagregación).

En lugar de un *pactismo* de menos a más, que tiene una visión política de “unión”, parece más adecuado considerar que el pacto es uno sólo, el pacto total, el pacto del país, el pacto social sobre proyecto de país (nación); y que en este mismo, el pueblo total, soberano supremo, establece para su conveniencia, las desagregaciones de la *organización político-administrativa que permitan mejor ejercer su soberanía para beneficio propio* (del todo a las partes). Lo que significa establecer niveles desagregados, cada vez más locales, para escoger mandatos y mandatarios que los lleven a cabo. Y obviamente, no es el pueblo soberano total el que toma las decisiones de la localidad, porque no las conoce ni las siente, sino que debe hacerse por la *expresión local de la soberanía del pueblo*; lo que lleva al principio de descentralización-desconcentración o más bien del *todo soberano* a las *partes soberanas* (considerando que la soberanía, se refiere al pueblo solamente y no a su organización o entidades, porque el mismo pueblo es soberano en las localidades y en el país, pero de acuerdo a su calidad de conformar el todo, o la gran mayoría del todo local, municipal, estatal y del país).

No hay unión de estados, en una federación, como pacto político de entidades, que no son soberanas y libres; el único soberano es el pueblo (y para ser soberano no sólo es supremo sino libre), y *el pueblo es soberano en todas las partes donde esté*, ya sea formando parte de un todo local o nacional. Pero *el pueblo ejerce su soberanía según el ámbito en que esté*, pues en el todo local debe decidir para su nivel de organización político-administrativo, los mandatos que sólo a este nivel le competen, para su beneficio inmediato; y en su localidad debe decidir, como integrante del todo del país, los asuntos que le competen a la organización político-administrativa del país.

No es cuestión de unión política de entidades como personas morales (o de pactos y proyectos de Estados en un pacto de proyecto nacional), sino de *desagregación de la organización para la funcionalidad del ejercicio de la soberanía del pueblo*. Que viene de *un solo* marco rector: el proyecto nacional, al que deben sujetarse los proyectos locales.¹² Por lo que se elimina la concepción *federalista* y sustituye por la social-político-jurídica-administrativa de la *soberanía popular y del mandato público, como la forma de autogobierno*, de división de funciones según la agregación y organización regional de la sociedad (del pueblo), y su correspondiente desagregación de la organización político-administrativa (porque esta es consecuencia de la agregación y organización del pueblo, para la *funcionalidad del ejercicio de la soberanía*)¹³.

6° Procesos electorales.

Teoría Político-jurídica.

El pueblo ejerce su soberanía expresando su voluntad general en la toma de decisiones¹⁴, al elegir mandatos y mandatarios, en procesos formales de participación a través de votaciones, para definir mayorías de aceptación, y según el nivel de mayoría demostrar el nivel de aprobación de la soberanía popular. Para que exista sufragio efectivo, este debe ser libre, informado, con alternativas, sobre propuestas claras y concretas de mandatos, directo, secreto y universal (ampliando el concepto del art. 41).

Las votaciones son procesos de elección entre alternativas, que deben reflejar la voluntad general, para que gane la que más tenga aprobación popular, sobre las cuestiones públicas, que competen a todos. Se refieren a mandatos

¹² La redacción del art. 41, manifiesta, a mi entender, que la Constitución Federal es un Pacto Federal (o contiene un Pacto Federal), lo que no parece congruente, con la visión de que la Constitución es un Proyecto nacional (o contiene los fines del proyecto nacional, según el art. 26), que es mucho más consistente, toda vez que cuando mucho el pacto federal podría ser un elemento del pacto social sobre proyecto nacional, pero la organización y forma de gobierno parcial del federalismo no sustituye el fondo de tal pacto social y proyecto nacional. De la racionalidad del todo a la de las partes.

¹³ Maldonado Simán. Beatriz, "Breves consideraciones sobre algunos aspectos de la teoría general del federalismo", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. México. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 75, septiembre-diciembre 1992, pp. 818 y ss. Cfr. Teorías que tratan sobre el origen del Estado Federal y a partir de ellas, la determinación de quién posee la soberanía.

¹⁴ No es conveniente el término de consulta popular, a manera de preguntar de manera extraordinaria y esporádica al pueblo, sino que el énfasis radica en que debe ser un mecanismo de toma regular de decisiones de soberanía. Por lo que en lugar de referendium, plebiscito y similares, se debe tener un *sistema establecido de ejercicio ordinario de la soberanía* para expresar la voluntad general y para hacerla cumplir.

electorales sobre *las funciones públicas*, lo que debe subrayarse como el *elemento básico*, y el complemento del mandatario ejecutor, pero no al revés. Recordando que se trata de considerarlos como medios coadyuvantes del pueblo para ejercer su soberanía, "por lo que si para ello deben promover la participación del pueblo (en la vida democrática), no "contribuyen a la integración de la representación nacional" (porque no es el modelo de representantes sino de mandatos públicos); y si bien son "organizaciones de ciudadanos", son más entidades de interés público (y seguramente medios del pueblo), y su fin no es "hacer posible el acceso de (tales ciudadanos) al ejercicio del poder público" (ver art. 41), sino el *acceso del pueblo al ejercicio de su soberanía*¹⁵, para su autogobierno, a través de la elección de mandatos y mandatarios.

Así que tanto los partidos políticos como todo el proceso electoral (y no sólo la votación), incluyendo las autoridades electorales, deben ser medios auxiliares del pueblo, para su gobierno propio, en la toma de decisiones, como renovación del pacto social, sobre modalidades del proyecto de país. No son *decisiones abiertas*, sino de modalidades y énfasis, así como de desempeño, *dentro de los parámetros del proyecto* de país formalmente *establecido en la constitución*. Son decisiones populares dentro de mandatos de funciones expresas, dentro de facultades expresas (art. 124), y en dado caso, de mandato de cambio de éstas.

Así, las *elecciones de legisladores* son sobre mandatos para que los mandatarios los conviertan en ley, dentro de los parámetros de la constitución, para garantizar su permanencia, generalidad y mayor formalidad para su obligatoriedad. Son mandatos, para que las leyes sean la voluntad del pueblo, para beneficio del pueblo. Del proyecto nacional a la constitución nacional, y derivar de éstos, en congruencia, los proyectos locales y las constituciones locales.

Las *elecciones de cargos ejecutivos* son sobre mandatos para que los jefes de los órganos ejecutivos (o la organización político-administrativa de ejecución), los cumplan y lleven a cabo. Aquí se aprecia más claramente que son las diferencias en énfasis y las modalidades de la ejecución de los mandatos establecidos en ley (partiendo de la constitución), pero no puede tratarse de instrucciones por fuera de los parámetros legales de los mandatos.

En el caso de la *función judicial*, parece conveniente que reciban mandatos electorales, y actúen como mandatarios del pueblo, para que su función de hacer

¹⁵ Son auxiliares del pueblo para que ejerza su soberanía directamente, pero no son medios a través de los cuales ejerce su soberanía indirectamente, porque implicaría transferirles tal soberanía, aunque sea temporalmente.

¹⁶ Saldaña Harlow, Adalberto, *Ensayos para una teoría política de la constitución, segunda parte nueva constitución*, México, ANAD, 1997, pp. 3-6. Se plantea el tema en el marco de los principios rectores de la constitución: como acto de soberanía.

justicia no sea de orientación jurídica únicamente, sino jurídico-social y política, como son las propias leyes, y como debe ser su misma elección individual. Hay que enfatizar el carácter de mandatarios de los jueces, y el darles mandatos políticos para su desempeño jurídico, que sean más claros. Por lo que no se trata de que *el pueblo elija poderes públicos y gobernantes*, sino que elija a sus *servidores públicos, coadyuvantes* para ejercer la soberanía popular, para el desempeño de funciones públicas para su auto-gobierno¹⁷, en los mandatos de su voluntad general, como expresión del pacto social sobre proyecto de vida en común en el país, y derivadamente en sus desagregaciones regionales, de las leyes locales. *Por lo que la ley debe ser la expresión del pacto social sobre proyecto de vida, el mandato para alcanzarlo, y no una norma de la conducta, sin más finalidad que el orden público.*

El pueblo ejerce su soberanía gobernándose por medio de decidir por sí mismo, a través de mandatos, su propia vida, con un sentido de dirección y finalidad colectivos, que se lo da a través del proyecto de país; y que formaliza en la constitución y sus leyes derivadas. Y si éste lo establece en una ley suprema, pero como decisión política y social y no jurídica, en busca del beneficio colectivo, para el cual celebra un congreso constituyente, con elecciones extraordinarias para una acción extraordinaria; las elecciones ordinarias posteriores son para dar mandatos para *modular* estas decisiones de proyecto de país, y para escoger los mandatarios que deban llevarlas a cabo. Y podría argumentarse que dado el señalamiento expreso de mandatos constitucionales y legales, aunque tengan margen de maniobra y énfasis (que pueden hacer grandes diferencias), en términos prácticos usuales, se refieren de manera más importante a las personas de los mandatarios que se proponen cumplir con tales mandatos y sus modulaciones. A pesar de lo cual no debe perderse el sentido de las proporciones, de que los mandatarios son una variable dependiente de los mandatos, y nunca al revés (como sucede con frecuencia).

7º Soberanía electoral del pueblo.

Teoría Político-jurídica.

El principio de mayoría, se refiere a que si es la totalidad del pueblo la que tiene la facultad de soberanía decisoria, se acepta por todos que cuando la votación esté dividida, ganará la mayoría. Pero habiendo muy distintos grados de mayoría, deben establecerse *derechos de decisión*, según su importancia social, a

¹⁷ Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una constitución para la democracia*. México. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996. pp. 166-167. Plantea el autogobierno del poder judicial proponiendo algunos elementos.

mayorías específicas. Para que las decisiones más trascendentes, como las referentes al mandato de proyecto de país, le correspondan a una mayoría calificada de 2/3 partes y de preferencia de 3/4. De mayoría absoluta, como las decisiones periódicas de mandatos y mandatarios (con una segunda vuelta en caso necesario). De mayoría relativa, como las decisiones operativas dentro de los parámetros de mandatos establecidos, y que no cambien su propósito y espíritu. Y se puede hacer toda una correlación entre la importancia de la cuestión, como acto decisorio de la soberanía, y la importancia de la mayoría electoral que requiera su aprobación, para expresar el nivel de la voluntad general.

Es difícil considerar que una mayoría relativa mínima, digamos del 15%, pueda ser considerada con derechos de soberanía, sobre la gran mayoría dividida de 85%; por lo que la *operatividad* debe tener acotamientos que hagan no perder el sentido de fondo de la soberanía del pueblo.¹⁸ Sin embargo, es preciso darle un papel específico a las minorías, porque si en el ejemplo anterior, el 15% comprende a todos los más ricos o afluentes, entonces su voluntad (casi unánime), tiene un peso de real politik que debe ser considerado muy distinto, de cuando ese 15% esté compuesto por una mezcla no significativa de un interés social. Por lo que deben establecerse los derechos de las mayorías, según su nivel y composición, y aún intensidad, y los derechos de las minorías, también según su nivel, pero más en relación a su composición e intensidad. El cómo hacerlo es lo difícil, pero indispensable.

Y en general establecer los derechos de las minorías, generales o calificadas.

Por otro lado, es necesario precisar que independientemente de la mayoría de votantes, todas las propuestas (de partidos y candidatos), y todos los resultados, se refieren al mayor beneficio de *todos*. Por lo que las ofertas electorales no pueden ser para un grupo o clase específica, sino para el beneficio de todos; así que este es el fin buscado por todos los partidos, su común denominador, y su *diferenciación* se debe referir a los medios y caminos propuestos.

También, los mandatarios pueden consultar al pueblo cuando existen cuestiones no consideradas o resueltas en los mandatos populares, tanto electorales como legales.

¹⁸ Si la soberanía, como facultad de decidir, es del colectivo, del pueblo, éste es necesariamente todo el pueblo y no una parte. Pero la operatividad demanda que sea una parte mayoritaria, la que tome las decisiones por el todo, aunque en estricto rigor no es la soberanía, pero actúa como si fuera (y para ello no debe ser tan pequeña como la mínima mayoría relativa, sino que refleje verdaderamente la *voluntad general*). Y siempre debe decidir para el beneficio de *todo* el pueblo.

Federación (o más bien *del pueblo del país*), art. 89-VI. O en los casos de perturbación grave de la paz pública (o de cualquier otro) que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto (art. 29), o de sublevación o trastorno interior (art. 119), para la seguridad interior de la Federación (o más bien del pueblo del país), art. 89-VI, y de una rebelión o cualquier trastorno público que interrumpa la observancia de la Constitución y establezca un gobierno contrario a *los principios que sanciona*, quitándole su libertad al pueblo (art. 136). Por cierto que todos estos preceptos deben unirse a los demás que tratan sobre las fuerzas armadas (arts. 13, 16, 22, 31, 35, 129 y 132), para establecer un régimen específico, que permita el control social del Ejército.

Por todo lo anterior, *en general* las obligaciones de los mexicanos como mandantes se resumen en *participar* activamente en la toma de decisiones del mandato, y en *hacer que se cumpla*, ya sea trabajando en el gobierno o los partidos; o reclamando política, jurídica y administrativamente su cumplimiento. Y *en cumplir en lo personal* con tales mandatos, pues en ambos casos, de la acción propia y la de los mandatarios públicos, se exige la congruencia de trabajar en pos del proyecto social que se ha pactado, pagando el *precio económico* vía impuestos, y el *precio de participación* social-política-cívica-legal, etc. Se trata de un pacto social que todos estamos obligados a cumplir y hacer que se cumpla; los mandantes, como sujetos activos que deciden tal pacto, y los mandatarios como sujetos obligados a llevarlo a cabo. Esto es, *el pacto social sobre proyecto de país, es el mandato general del pueblo mandante* (del que manda); por lo que el pueblo está obligado, tanto por la característica de ser su propio mandato como por la de los compromisos derivados del pacto social. Como firmantes del pacto (como sanción de la sociedad), y como mandantes del pacto (como creadores y responsables del pacto).¹⁹

9º Instituciones Electorales.

Teoría Político-jurídica.

Los *partidos políticos deben ser mandatarios* de la soberanía del pueblo, con el mandato de *auxiliarlo a tomar las mejores decisiones de elección de mandatos y mandatarios*, estableciendo plataformas generales de partido y pro-

¹⁹ El pacto, a manera de contrato social, es *vinculatorio* para todos los integrantes individuales del colectivo social (del pueblo), por lo que establece obligaciones y compromisos con la sociedad y con los demás contratantes. Pero el pacto sobre proyecto de vida en común, se considera también como mandato de la voluntad general del pueblo, en el sentido de una decisión que se toma, como una orden para ser llevada a cabo, por lo que el pueblo mandante se ve así mismo obligado con su propio mandato (y no frente a los mandatarios).

Dentro de las obligaciones cívicas básicas está la de cumplir la ley (law abiding citizens), y la de *hacerla cumplir* (que también tienen las autoridades públicas), en que sobresale hacer que se cumplan los compromisos de campaña electoral de los candidatos y partidos ganadores (la *reclamación política*), las leyes (*reclamación legal*), y los planes, programas y presupuestos (*la reclamación a la administración pública*), considerando que en los 3 casos, el mandante popular reclama al mandatario público.

El *principio general* es que la obligación de los mandantes mexicanos es la *congruencia cívica y social*: si hacen un pacto social (o lo suscriben o aceptan) sobre proyecto de nación, consecuentemente tienen la obligación de trabajar y aportar para él (y no en contra de él). Los individuos no pueden unirse en pueblo, y organizarse en sociedad, aceptando la democracia del gobierno del pueblo por la mayoría, decidiendo a favor de todos, en un contrato social, cuyo contenido es un proyecto de país deseado (una imagen objetivo, un ideal operativo); y después de todo este edificio de organización social, actuar en contra del mismo y de los principios y criterios valorativos que lo sustentan. Porque sería una contradicción, una inconsistencia, una deslealtad y hasta una traición social, pues si existe la libertad como un valor supremo, no es aceptable la libertad para destruir o anular la libertad. Es inadmisibles *entrar en sociedad*, aceptando sus reglas y principios, y su sentido de finalidad y destino común, y *actuar* en lo individual o en grupo, *en contra de ella*.

¿Y qué implica actuar a favor de la sociedad y su proyecto de país? Esto dependerá del caso y la circunstancia concreta. Pero en general, se refiere a que los *grandes principios y valores del pacto sobre proyecto social sean seguidos*, apoyados, y promovidos por cada uno de los habitantes; particularmente *partiendo de la constitución* (art. 136). Por lo que se puede comenzar con la *obediencia de los mandantes a sus propios mandatos*, en su actitud y actuación, en guardar la constitución, y en hacerla guardar. Esto es, *primero emitir los mejores mandatos*, y luego *obedecerlos* y apoyarlos, y *después hacer que sean obedecidos por los mandatarios y los cumplan*, obligados por función, por compromiso electoral, y por estar pagados para ello.

Aparte de lo apuntado antes, las obligaciones generales comienzan con la educación cívica que comprende el estudio de la historia de México, de la Constitución Política, de la realidad mexicana, y de los valores del art. 3°. Y de los arts. 4°, 5°, 123 y 25, 26, 27 y 28 y las garantías individuales entre otros.

Las obligaciones pueden llegar al compromiso de defender a la sociedad de hombres y mujeres, aún con las armas (arts. 31-III, 35 y 36), frente a las amenazas externas como las internas, pero en términos muy concretos: En los casos de invasión (art. 29) o violencia exterior (art. 119), para la defensa exterior de la

8º *Integrantes de la soberanía electoral.*

Teoría Político-jurídica.

La soberanía decisoria la tiene todo el pueblo (el pueblo total), incluyendo todas las edades, y considerando la unanimidad. Pero para hacer funcional la soberanía se acude a 2 reglas prácticas: el principio de mayoría, y la mayoría de edad para votar. En esta última, si bien parece convenir mantener la facultad de votar a partir de los 18 años, parece positivo complementarla con un voto semi-oficial de niños y jóvenes de los 10 a los 18.

Los arts. del 30 al 38 actuales constitucionales, deben modificarse en una reconceptualización, que comienza con eliminar las diferencias entre mexicanos y ciudadanos mexicanos, o sea la idea de *ciudadanía*, pues todos los mexicanos deben ser ciudadanos, en el sentido de participar (aún los menores) en las cuestiones públicas (que son de todos y conciernen a todos). La ciudadanía como atributo cívico (de conducta social) la deben tener todos, aún con sus diferentes niveles de responsabilidad; pero parece innecesario para ello, el establecer 2 categorías, como sí funciona en el caso de mexicanos y extranjeros.

El carácter de mexicanos no presenta cambios aparentes (art. 30). Pero en materia de obligaciones debe partirse de que se trata de los *integrantes de la soberanía, los mandantes, mismos que tienen los derechos de mandar, sobre el mandato y el mandatario*. Por lo que sus obligaciones no son esos mandatos y mandatarios, sino en otra relación de derechos y obligaciones, en que a las obligaciones de los mandantes, corresponden los derechos del todo colectivo. Se insiste, *la soberanía corresponde sólo al pueblo, al colectivo de individuos, pero no a estos en lo individual*. Y es la soberanía la que tiene todos los derechos, y las obligaciones las tienen todas los mandatarios; mientras que frente a las obligaciones de los individuos del colectivo soberano, el que tiene los derechos es el propio colectivo. Esto es, los derechos correlativos a las obligaciones de los individuos, los tiene la sociedad: por la responsabilidad social.

Las obligaciones de los mexicanos a la sociedad mexicana comienzan por *participar*: en determinar los mandatos y mandatarios, y para ello votar, como mínimo, y de preferencia participar en las campañas políticas para informarse y concientizarse. Y si se participa en dar los mandatos para el beneficio de todos, todos tenemos que dar aportaciones para su implementación, en la medida de nuestras posibilidades (vía impuestos y relativos). Y participar en el seguimiento de la ejecución de los mandatos y la evaluación de resultados, ejerciendo el derecho de reclamación (reclamar el cumplimiento de los mandatos, tanto electorales, como los formalizados en ley, a los mandatarios).

puestas concretas de plan de gobierno para el desempeño de las funciones públicas, establecidas en ley, junto con sus modulaciones y énfasis permitidos, según el mandato periódico electoral²⁰; que de ser escogidas por mayoría, se convierten en obligaciones de responsabilidad política (a lo que debe añadirse que sean de responsabilidad legal, e incluidas en el régimen constitucional de responsabilidades, en el art. 7º de la Ley Federal de Responsabilidades). Así como preparar a los mejores mandatarios para llevar a cabo tales mandatos, en la combinación más apropiada de adecuación de ordenes y ejecutores de ordenes. Con la responsabilidad complementaria de los partidos, de obligar a cumplir con el mandato electoral, a los mandatarios escogidos popularmente.

Los partidos políticos son un medio del pueblo para ejercer su soberanía, como coadyuvantes para mejor expresar la voluntad general en procesos electorales. Mismos que organizan y operan las autoridades electorales, de manera que haya condiciones de equidad en la competencia de los partidos, para presentar alternativas de expresión de las preferencias del pueblo, sobre su proyecto de vida (en común), que sean pactadas formalmente de manera general y duradera, en elecciones extraordinarias para mandatos extraordinarios, y adecuadas y enfatizadas en elecciones periódicas ordinarias²¹.

De manera que el pueblo soberano se expresa (su voluntad general) en elecciones, para lo cual requiere un órgano *independiente e imparcial y confiable* que las organice, y de partidos políticos que presenten las opciones de mandatos para ser escogidos por el mandante, y de mandatarios que las lleven a cabo. Y en consecuencia, las elecciones (los procesos electorales, incluyendo las campañas y publicidad), los partidos, y las autoridades electorales, no son sólo de interés público, sino de orden público, en el sentido de ser *medios públicos del pueblo*.

Las elecciones deben presentar opciones para ejercer el libre albedrío, pues sin alternativas en competencia por el favor de la preferencia popular, se pierde el sentido de elegir; mismo que debe ser el de elegir entre 2 bienes, entre 2 caminos para el fin de promover y cumplir con el pacto social sobre el proyecto de vida del pueblo. No es elegir entre el bien y el mal, y menos elegir entre 2 males, sino elegir entre 2 caminos o estrategias para el mismo fin del beneficio popular pactado socialmente en relación al proyecto de país.

²⁰ Cotarelo, Ramón, *Los partidos políticos*. Madrid, Sistema, 1996, pp. 105-119. Cotarelo aborda el tema de las funciones institucionales de los partidos relacionándolos con la composición y financiamiento del gobierno.

²¹ González Casanova, Pablo, *El Estado y los partidos políticos en México*. 2ª. Ed.. México, 1995, pp. 26 y ss. Sobre el tema son interesantes sus comentarios sobre la corrupción por consenso cómplice

Volviendo a la cuestión principal, si las elecciones son el *medio*, el canal de expresión de la voluntad general, los partidos políticos y las autoridades electorales son *coadyuvantes* de las elecciones, y entonces coadyuvantes de la soberanía del pueblo. Y los 3 son de *orden público*.

El *mandato popular a las autoridades electorales* es que haya decisiones confiables, lo que significa una competencia razonable, opciones específicas, libertad para el sufragio efectivo, y toma de decisiones claras.

El *mandato del pueblo a los partidos políticos*, para ejercer su soberanía, es que presenten satisfactoriamente alternativas, que garanticen "quorum" en la", y que se obliguen a educar al electorado para su mejor toma de decisiones (para decidir racionalmente), y a cumplir con los compromisos electorales de sus mandatarios electos (y hasta garantizar que sus propuestas de candidatos sean probadas, y sus ofertas electorales, sean buenas moralmente, legales, factibles y efectivas).

Se añade que el *mandato del pueblo al Tribunal electoral*, para ejercer su soberanía, es que resuelvan las controversias tomando en cuenta la verdadera expresión de la voluntad general, el beneficio del pueblo y la justicia y el bien moral.

Que los partidos políticos, autoridades ejecutivas y judiciales electorales, sean organizaciones de ciudadanos, cumpliendo funciones públicas con recursos públicos, como mandatarios del pueblo para el ejercicio de su soberanía. Y para su integración y organización, los 2 últimos deben ser electos por el pueblo, fuera de los partidos políticos, y no tener intereses propios sino sólo los del co-

22 Aquí volvemos a la cuestión de la soberanía según la mayoría. Si sólo participa en la votación una pequeña minoría, digamos de 10%, y la mayoría relativa es del 10%, entonces el 1% de la población en capacidad de votar, que todavía es mucho menor que la población total, podría hacer que mucho menos del 1% de los habitantes decidieran por el todo del pueblo. Esto no es aceptable, en términos lógicos, y sólo muestra que la soberanía no se expresó, por lo que se debe invalidar la elección y volver a celebrarla. Por lo que para que se pueda aceptar en términos valorativos socio-políticos, que una elección es válida expresión de la voluntad general, la abstención no debe ser mayor de un nivel máximo de 30%, para que sea la gran mayoría (las 2/3 partes) las que participen. Y como se vio antes, se requiere la mayoría absoluta para actos de soberanía temporales y periódicos, y la mayoría calificada de 3/4 partes, para actos de soberanía más permanentes (como la aceptación del pacto social). Por lo anterior, se aprecia una vez más que si bien en términos de ejercicio de la soberanía popular, es conveniente establecer ciertos criterios de flexibilidad operativa: tampoco pueden llevarse a extremos de falta de significación (de una mayoría no significativa), porque se pierde el sentido de finalidad, que es la legitimidad de una toma de decisiones del pueblo (de una parte del pueblo) que vincule y obligue a todo el colectivo

lectivo social; con la particularidad de su independencia del jefe del Ejecutivo y de la autoridad judicial general, respectivamente^{23, 24}

10° La Constitución: Pacto social y proyecto de país.

Teoría Político-jurídica.

El pueblo ejerce su soberanía decisoria, de manera preponderante, a través de dictar su constitución política; para lo cual se requiere una campaña política y elecciones extraordinarias, en que el pueblo dé mandatos fundacionales y refundacionales constituyentes, a mandatarios extraordinarios, con el sólo propósito de preparar un texto político-jurídico, que debe verse por un lado como la expresión del pacto social de la voluntad general, sobre un proyecto de vida en

²³ Sartori, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos*, 2ª. Ed., Madrid. Alianza Universidad, 1994. pp. 59 y ss. Es un análisis que responde a la pregunta ¿por qué hay partidos políticos?

²⁴ Los consejeros electorales del IFE han sido electos por un pacto político de los partidos políticos en la Cámara de Diputados, cuando debieran ser electos por la sociedad, fuera de los partidos, como mandatarios públicos independientes, provenientes de la sociedad civil.

común, como un plan y programa, como una decisión política de la sociedad, por referirse a su autogobierno. Es una decisión de vida, como proclama, pero más bien como mandato, porque manifiesta y define el sentido de finalidad del colectivo, con sus criterios de valoración; principalmente dicta los medios y los caminos para lograr los fines, como mandamientos a mandatarios públicos, por lo que a diferencia de los “10 mandamientos” que iban dirigidos a todo el pueblo creyente para cumplir con su fe, y provenían de una verdad revelada, directa de Dios; éstos provienen de una decisión colectiva, y son una verdad social para cumplir con su fin de un proyecto de vida para su beneficio, y se trata de ordenes a llevar a cabo por servidores públicos, aunque con la sujeción moral de sus mandantes; no es de Dios, el Supremo, para todos los hombres, sino de los hombres para sus mandatarios, más que para todos los hombres, pues *más que normas de conducta individual y colectiva, se trata de mandatos del colectivo para que los desempeñen los mandatarios públicos* pagados, y un *código de conducta para ellos*, en el régimen de responsabilidades, y menos profusamente para las *obligaciones cívicas de todos los mandantes*. Por lo que se ven como las decisiones socio-políticas del pueblo (y sus consecuentes obligaciones cívicas y sociales de conducta), y como sus mandatos político-jurídicos (con las consecuentes obligaciones de los mandatarios y los derechos del pueblo, de reclamación del cumplimiento de tales obligaciones). El *acuerdo social sobre fines comunes* y sobre *mandatos* para lograrlos.

Es un acto de soberanía política de la sociedad del pueblo (un *código socio-político* originalmente), que es revestido jurídicamente para darle formalidad y mayor obligatoriedad (un *código político-jurídico*), para ser un *código de mandatos político-administrativos de gobierno* dados por el pueblo a sus mandatarios, y consecuentemente de las *obligaciones* (sociales, políticas, administrativas y jurídicas) de tales mandatarios y de los derechos de reclamación de los mandantes sobre el cumplimiento de los mandatos.

11° Pacto social-Proyecto de vida. Proclama, mandato, programa. Constitución.

Teoría Político-jurídica.

La Constitución es la ley inicial y suprema, que legaliza el pacto sobre proyecto de vida social. Es la primera, de la que parte todo el sistema legal, y se origina en el pueblo, que en ejercicio de su soberanía, crea la ley para su beneficio, de formalizar el acto previo de soberanía, del contrato social sobre plan de vida en común. Y es la ley suprema e inicial, porque no hay ninguna previa, ni superior, a la que se sujete o relacione, sino que es un acto de creación original,

constituyente-fundante, que parte lo más directamente posible de la soberanía del pueblo (pues su sentido y función así como su proceso extraordinario de creación, la hace la ley más cercana a la expresión de la voluntad general, y si toda ley debe serlo, esta lo será más). Todas las demás leyes deben derivarse, como variables subordinadas, de la Constitución, y ser medios del pacto social para el proyecto de país. Por lo que toda la cuestión legal y jurídica (de su creación, interpretación, aplicación, cumplimiento y hacer cumplir, y reclamar su cumplimiento) debe tomarse como el *medio jurídico del fin político*, y no como un fin en sí mismo; y todavía más, la ley es un medio político, legalizado, para un propósito político, el de hacer que las decisiones colectivas sobre vida en común, sean llevadas a cabo. Esta es la condición dominante.

La secuencia de fin-medio, en la que el primero condiciona al segundo, y éste se vuelve fin intermedio del siguiente, y sigue así la concatenación.

El fin último del beneficio del pueblo (dentro del bien moral y definido por la libre voluntad) —se busca a través (de la democracia) del gobierno del pueblo— auxiliado por mandatarios públicos que cumplan los mandatos del pacto político sobre proyecto de sociedad — establecidos formalmente en la Ley Suprema Constitucional, que les otorga obligaciones y facultades públicas.

El *plan de vida de la sociedad* (libremente seleccionado por la *voluntad general* para su *beneficio*), que se establece en la *ley constitucional*, se expresa en 2 tipos: *Proclamas y programas*. Ambos como *mandatos* de la soberanía popular.

Las *proclamas son declaraciones de jerarquía de valores*, que orientan la intención del pueblo soberano, que es el verdadero legislador (por lo que no es el espíritu de los mandatarios-legisladores, sino la intención de la voluntad general para la definición del beneficio general). Su carácter es fundamental en el establecimiento de principios y criterios de valoración: libertad y justicia, democracia y bien moral, verdad e igualdad, felicidad, bienestar y caridad, honestidad y eficiencia, derechos y obligaciones, independencia y nacionalismo, solidaridad y unión, crecimiento y desarrollo, cumplimiento de la ley, buen gobierno y demás²⁵.

Por lo que no debe tomarse como la parte *dogmática* de la constitución, como si se tratara de un ejercicio fundamentalista, “cerrado”, demagógico o esotérico, que no fuera operativo y real; sino como el consenso valorativo del pueblo, *para hacer juicios de valor*, con la misma orientación.²⁶

²⁵ Kelsen. Hans. *La teoría pura del derecho*, 2ª. Ed., México, Edinal. 1991. pp. 37 y ss. A estas jerarquías de valores. Kelsen en su Teoría Pura del Derecho las refiere a la moral y al derecho, entendido éste como categoría moral equivalente a la justicia.

²⁶ Valores que en mucho se han derivado de la historia nacional, y reflejan el caso particular de “como nos ha ido en la feria” a los mexicanos.

Y junto a las *proclamas*, que dan sentido de finalidad, están los *programas* para dar especificidad de metas a la intención, que se establece como base de acción obligatoria, en mandatos. Mandatos son las proclamas, y mandatos son las intenciones programáticas, porque ambos son obligatorios; pues no se trata de que las proclamas sean sólo enunciativas o dogmáticas, sino que son una *declaración de fe*, y como tal, *un compromiso de valores e intenciones*. Y los *programas*, no son obviamente la preparación de una acción que no se va a cumplir, sino al contrario, es *la especificidad para garantizar su cumplimiento* a través del control de la rendición de cuentas y la evaluación de resultados.

El *mandato proclamado* señala fines, intención, dirección y valoración, indica camino; y el *mandato programático* señala los medios y los procesos, que cuantifican las expectativas. Y así, la proclama de crear empleos es propositiva, pero la de mantener un programa de pleno empleo, es una intención precisada, que debe tener metas.

12° Mandantes.

Teoría Político-jurídica.

Los mandantes son los mexicanos, y los mexicanos somos todos, los cerca de 100 millones de habitantes en el país, más los mexicanos que viven y trabajan en el exterior. Alrededor de 50% de hombres tanto como mujeres, o con una ligera ventaja de éstas. Cerca de 80 millones de pobres, 20 de los cuales están en la miseria; con 15 millones de una difícil clase media, 4 millones de acomodados, 1 millón de ricos, 200 muy ricos, y 10 de los más ricos del mundo.

En 100 millones de habitantes hay 10 super ricos (uno por cada 10 millones de habitantes, uno por cada 8 millones de pobres).

El rasgo más grave de los mexicanos es la desigualdad extrema, tradicional, histórica, y agravada por el deterioro gradual de la crisis económica prolongada hasta hacerse permanente en los últimos 20 años. Complementado por el rasgo de la pobreza. 4/5 partes de pobres y solo 1/5 parte se salva de la pobreza. En un país de pobres. Pobres en lo relativo y en lo absoluto. Con una relevante pequeña clase media acomodada, y otra pequeña clase media pauperizada. Y unos pocos muy ricos, excesivamente ricos. Como prueba de que nunca “se moderó la opulencia y la miseria” como preceptó Morelos.

Y se tiene una población moderna y otra atrasada, una clase proletaria urbana de trabajadores, comerciantes y sin empleo fijo, junto a otra de pocos capitalistas, y una pujante pero pequeña clase intermedia de profesionistas y técnicos. En una pirámide social de una base muy ancha y muy pequeña cúpula (recordando la advertencia marxista, de que cuando sean tantos los pobres y tan

pocos los ricos, se dará de manera natural, el golpe de Estado de las grandes mayorías para tomar el poder). Con otra pirámide de edades, de 2/3 partes de jóvenes. Y 70% de población urbana. Con una distribución de educación de una pequeña minoría de profesionistas, y una gran mayoría de la población que no pasó de la primaria.

Con una economía subdesarrollada, que nunca pasó de la agricultura a la industrialización, sino que pasó de la quiebra de la agricultura a los servicios y el comercio sin llegar a la industrialización, y en la distorsión de reducir recursos a la producción y aumentar los de la especulación.

Tan sólo de analizar el perfil del mandante mexicano y su contexto, se aprecian sus problemas y necesidades, y las consecuentes demandas y mandatos para su beneficio, que pueden resumirse en lo siguiente:

Primero, mejorar la *situación de los pobres*, de manera permanente, lo que implica especialmente la *creación de empleos*, con *salarios dignos y productividad aceptable*; dentro de un *crecimiento y desarrollo económico*, y una *reorganización de la economía productiva* en cuanto a las ramas y actividades, y en cuanto a la selección de *técnicas de producción*, más orientadas al uso intensivo de mano de obra.

Mejorar a las *mayorías pobres*, con *empleos remunerados dignamente*, en un crecimiento y reorganización económica. La base económica para la base social.

Segundo, si el *fin* del beneficio general vía la felicidad, el bienestar y el bien a través del *medio del empleo* creado por el *crecimiento* y el desarrollo económico es condición sine qua non, también lo es el medio de lograr un *buen gobierno* propio del pueblo, lo que implica *libertad y democracia*, para la toma de decisiones en *beneficio social*, dentro de la *justicia* y el *bien moral*; estableciendo un *régimen de derecho justo* que se aplique y se acate; por el sistema administrativo público vía mandatos y mandatarios que desempeñen funciones públicas, con eficiencia, honradez y justicia, así como a través de un régimen justo de impartición de justicia.

En resumen, *todo (o casi todo) lo que beneficia y mejora a las grandes mayorías de pobres, está a favor de la soberanía del pueblo, y será positivo como orientación general. Sea a través de la democracia política* (para la toma de decisiones de la voluntad general), para que la ley sea la voluntad del pueblo y a favor de la mayoría (haciendo justicia social), y de la *democracia administrativa*, con la eficacia y eficiencia social y la descentralización en la actuación del *mandato de la administración pública*, a través de los mandatarios que “guarden y hagan guardar la ley, y los mandatos político-sociales que implican”.

13° Mandatos.

Teoría Político-jurídica.

Este es el corazón de la cuestión: Expresar el *espíritu del pueblo*, a través de la *intención* de los *fines* y los *medios*. El *sentido de finalidad*. En un *manual de interpretación*.

Y es esta *reconceptualización* la que proporciona un *catálogo de orientación* (de intenciones, propósitos y compromisos), y no el acostumbrado "espíritu del legislador"; porque no es intentar interpretar lo que quiso decir el legislador, que es sólo un mandatario del pueblo, a través del cual ejerce su soberanía, sino apreciar la intención del pueblo mandante, que es el que da los mandatos, expresados en texto legal; y para que la interpretación no deje margen a una amplia discrecionalidad (en la aplicación, sometimiento y hacer valer y hacer cumplir), no sólo se da un *texto legal*, sino un *texto de intencionalidad* del anterior. Lo que obviamente modifica el art. 14 sobre las reglas de interpretación de la ley, que en lugar de partir de: 1) La letra de la ley, 2) la interpretación jurídica de la ley (lo que no es muy definido), 3) y los principios generales del derecho (considerando únicamente elementos jurídicos); deberá partir de : 1) *El espíritu del pueblo*. 2) *Para entender los alcances e intenciones de la letra*. 3) *En una interpretación social-política-jurídica* (o más bien, una interpretación política, de gobierno, de la intención social, que se somete a la formalidad de los procesos jurídicos, por lo que predomina lo político sobre lo jurídico, y *nunca la interpretación será sólo jurídica y basada en los principios generales del derecho*. *Nunca debe ser una interpretación literal*, a manera de una expresión neutral, libre de valores, como algo aséptico, y luego sólo introducir un lente conceptual jurídico, de presunta erudición en correlaciones de leyes secundarias especialmente, y de reglas tradicionales del derecho o de lógica jurídica (que es como toda lógica), sino que debe verse con el lente conceptual del *fin último* del pueblo soberano: su *beneficio*, definido por su voluntad general, y acotado por el bien moral, para una *valoración política* de la *intención social*, expresada *jurídicamente*²⁷, pero tomando el *fondo* sobre la *forma*, que sólo tiene el valor del *rigor del procedimiento*, pero no del *sentido de finalidad*, del *espíritu del pueblo*. Porque no se trata de una cuestión entre abogados o entre legisladores, sino de una *cuestión de gobierno del pueblo*, y por lo tanto, una *cuestión política de la sociedad*. El sujeto es el *pueblo*, y el predicado es su decisión política de decidir por sí mismo

²⁷ El único soberano es el colectivo, que toma las decisiones sociales, para beneficio del mismo colectivo, y precisando, para el beneficio de todos los integrantes individuales de tal colectivo: por lo que tiene que *conciliar* los supremos valores colectivos con los fundamentales valores y derechos individuales, para lograr el beneficio de todos (del todo y de sus partes individuales, para que la suma de las partes coincidan con el resultado del todo).

su vida: *su pacto político sobre sociedad*. Por lo que la interpretación debe concebir que la materia es existencial o fundacional; la *función* es política de *toma de decisiones públicas*, el *sujeto* es el *soberano*, origen y destino (actor-decisor y receptor-beneficiario de sí mismo); y el *medio* es el *mandato público, puesto en la ley*. Así que deben tomarse los 3 primeros factores del *principio*, y sólo *accesoriamente* la parte jurídica, y no al revés de privilegiarla y excluir a las otras, porque se pierde la sustancia y se queda con la forma. Por eso es incorrecta la denominación de la “filosofía del derecho”, porque tiende a plantear que la variable independiente o principal es el derecho, y la variable dependiente o derivada es la filosofía, de la esencia de las cosas; cuando se trata en verdad de que la filosofía socio-política es la que da el valor dominante, de fondo, y el derecho sólo da la formalidad, a manera del revestimiento de juricidad a la decisión política de la sociedad (el “derecho (derivado) de la filosofía”), como acto de soberanía principal, pudiendo considerar como acto de soberanía derivado, que el pueblo le otorgue la legalidad. Y por eso se tome primero el derecho de *legitimidad*, que justifica al pueblo tomar decisiones de soberanía, y sólo después el de *legalidad* que formaliza las mismas decisiones, y que cuando estas se toman legalmente, guardando la forma, pero sin el fondo que es su esencia, entonces la falta de legitimidad anula la legalidad. La legitimidad es como la filosofía, la variable superior, y el derecho y la legalidad son la variable complementaria pero derivada; y por eso una ley o derecho sin legitimidad de ser la voluntad del pueblo, para su beneficio, dentro de la moral, es sólo una *falsedad*. No es una *ley sin legitimidad*, sino un engaño de ley, que tiene como condición sine qua non, ser legítima; por lo que toda ley que no tiene legitimidad, no es ley, sino un fraude a la legalidad (y no es correcto pensar que “es legal aunque no sea legítimo”).

De manera que el *mandato de proclama* (o proclama mandatada) se refiere a la determinación de *finés* y *su razón de ser*. A la *filosofía de los finés*, por su esencia, y propiedades y fundamento. Y el *mandato de programa* también tiene necesidad de una *filosofía de medios*; pero se refiere más a la concreción de las acciones mandatadas.

La proclama del pueblo, debe definir que para el fin último de su beneficio, se tiene el valor y medio de la *felicidad*, entendida como la libertad de buscar su camino, y su desarrollo y luchar en él; el *bienestar*, como la oportunidad de llevar una vida digna que satisfaga las necesidades materiales, a través de empleo y remuneración digna; y el *bien moral*, como la justicia, la honestidad, la caridad, la solidaridad, y todos los valores espirituales y humanos superiores, absolutos y relativos.

La *felicidad* (así entendida) se refiere especialmente a un valor individual, a la libertad individual de buscar su camino propio; pero también a la libertad

colectiva de la independencia del país. Se trata de la esencia y requisito primero, de poder decidir, del libre albedrío, y su consecuencia, de la democracia, como gobierno del pueblo, como auto-gobierno. Y demanda derecho a libertades y a otros valores, y la garantía de éstos.

El *bienestar* se refiere a que en el proceso de búsqueda de la felicidad individual y su desarrollo, se puedan satisfacer sus necesidades, manteniéndose dignamente; lo que implica crecimiento y desarrollo económico, empleos y salarios remuneradores, y un piso de satisfactores sociales, para que todos tengan un mínimo de oportunidades, comenzando por la salud, la alimentación, el estudio, el trabajo, el vestido, la vivienda, y por otro lado, la tierra.

El *bien moral* se refiere a todos los valores espirituales y sociales, en los que destaca la *justicia*, como reparadora y correctora de la injusticia provocada u original, o como ideal de solidaridad por la igualdad esencial, y destino común de la persona humana²⁸.

Por lo tanto, *todo lo que beneficie al pueblo soberano, al colectivo social, a través de la felicidad, el bienestar y el bien moral, debe ser promovido y apreciado*. Pero la *función de utilidad* (la combinación de estos valores) debe ser de tal manera que no se contrapongan, sino que se complementen y refuercen en una sinergia. Así que todo lo que apoye y promueva y logre la función de utilidad o beneficio social, y en la medida que lo haga, serán medios o elementos del *fin último*.

A esto deben añadirse las consideraciones del mandato operativo de la democracia, y de la soberanía del pueblo, referidas a las proporciones de mayorías y minorías. A una mayoría total (o casi) del pueblo corresponden las plenas facultades de soberanía, para decidir los aspectos más fundamentales y graves, con la sola limitación de los que no están sujetos a decisión colectiva (como decidir el clima), o los inaceptables como “ir en contra de su beneficio”, y los inalienables, como “el derecho a la libertad” y “el derecho a la soberanía”. La consideración del bien y mal es objetiva en principio, pero los valores no deben estar por arriba y en contra del pueblo, de su beneficio y voluntad, por lo que la aplicación de los valores absolutos debe tener una concreción justa y aceptable (a la manera de la equidad, como la justicia del caso concreto, que modere, en caso necesario lo tajante del absoluto, aunque sea en materia de valores universales, como en el ejemplo de “no matarás”, que debe tomarse como regla general, con la introducción de excepciones concretas).

Es a esta mayoría casi total, y no menor de $\frac{3}{4}$ partes (o $\frac{2}{3}$ si así se decide), que corresponden las decisiones de soberanía más importantes, como el

²⁸ Kelsen. Hans. *La teoría pura del derecho*. 2ª. Ed.. México. Edinal. 1991. Supra.

pacto sobre la vida social, y su establecimiento en la constitución y sus mandatos para lograrlo.

Las decisiones de mandatos y mandatarios, en elecciones periódicas, para cumplir los mandatos constitucionales y legales, y los mandatos electorales (dentro de los anteriores), exigen una *mayoría* absoluta, por lo menos (lo que llevaría a la *doble vuelta electoral*).

La mayoría relativa debe usarse para decisiones colectivas operativas, dentro del *marco anterior*, de principios constitucionales, generales y permanentes; mandatos electorales por un plazo recurrente; y decisiones de operación dentro de estos 2, como la de algunos *mandatarios* sobre ciertos medios para lograr los fines establecidos.

Frente a los *derechos de las mayorías* deben especificarse los derechos de las minorías, que si obviamente no son derechos de soberanía, de decidir por el todo, en beneficio del todo, sí deben referirse a ciertos límites a las decisiones de la mayoría. La relación de mayorías-minorías no sólo es *cuantitativa* (aunque sea la preponderante), sino que también puede considerarse la *intensidad*, porque una mayoría puede desear un propósito, sobre el cual la minoría pueda tener un intensísimo interés en contra, y entonces será necesario decidir en justicia, frente a la insuficiencia del principio de *mayoría cuantitativa* (como cuando una mayoría decide urbanizar un área geográfica, pero los habitantes de éstas, se oponen de manera muy intensa, al grado de levantarse en armas, por lo que el principio cuantitativo de mayoría no es suficiente).

14° Reconceptualización: garantías y mandatos.

Teoría Político-jurídica.

Toda racionalidad lleva a la lógica del *sentido de finalidad*, para buscar entender la esencia de las cosas.

Sobresalen entonces los conceptos de 1. *beneficio social*. Beneficio del pueblo, según definición del propio pueblo, en su libre voluntad, y dentro del bien moral, pues no es aceptable moralmente el beneficio a través del mal. 2. Para este beneficio del pueblo, se hace un *pacto político de la sociedad sobre proyecto de país*. Porque la decisión del plan de vida colectivo es una decisión *política doble*: sobre *fines* existenciales colectivos, y sobre el *autogobierno* del pueblo que va a llevarlos a cabo por *medios* colectivos (públicos)²⁹. 3. El pacto político es una toma de decisiones de la libre y soberana voluntad general del

²⁹ Y tanto fines como medios deben ser normalmente buenos y producir beneficios cada uno.

pueblo, a través de la *democracia* (del gobierno del pueblo). Se insiste que el pacto político es para el fin del beneficio del pueblo, así como el proyecto de país es también para el mismo fin. *Consenso y plan* son medios para el beneficio del pueblo, y ambos son medios políticos. 4. El pacto político sobre proyecto social se establece en *mandatos*, tanto de proclama de fines y valores, como de medios de funciones, acciones y programas, y de mandatarios que los lleven a cabo. 5. Estos mandatos se establecen en la *constitución*, para darles formalidad y mayor obligatoriedad que sólo la política.

Entonces la secuencia simplificada es así: el pueblo busca su beneficio a través de unirse, para lo cual consensa un *pacto político de fines*, y una organización de un *gobierno propio de medios* que los lleve a cabo; poniendo fines y medios como mandatos, originalmente políticos, que se hacen legales.

La política (la democracia), el derecho (la ley) y el gobierno (las autoridades y poderes públicos, como las administraciones públicas) son todos medios del beneficio del pueblo.

De lo anterior se desprende que la *constitución* es el *compendio de mandatos* del pueblo, para su *beneficio*, a través de llevar a cabo un *proyecto de sociedad* (vida colectiva, país o nación). Esto es, "*todos los artículos de la ley fundamental*", *son mandatos político-jurídicos, para un proyecto* (de organización y vida social), *mediante el cual el pueblo soberano decide buscar su beneficio.*

La consecuencia es una reconceptualización fundamental en relación a la filosofía del texto constitucional actual: No se trata de garantías individuales (y algunas sociales), del art. 1º al 29, más el 123 (a pesar de que pudiera considerarse que no sólo estos artículos, sino *todos los 136 son garantías individuales*), de cual debe ser el comportamiento del poder público frente al individuo (según facultades expresas del art. 124). El régimen de garantías como base del pacto social sobre proyecto de vida colectiva.

No son garantías en el sentido de que es "la Constitución" (casi adquiriendo personalidad jurídica moral, según el art. 1º) la que de un "ámbito secreto", saca los preceptos de garantías como consejas de un sombrero; o que son los legisladores detrás de la Constitución, los que en representación del pueblo, ejercen la soberanía (como diputados constituyentes). Y que las garantías, son una obligación del Estado, como auto-impuesta, a manera de reconocer derechos naturales y acatarlos.

En vez de esta conceptualización no totalmente precisada, por lo antes argumentado, debe considerarse que *en lugar de garantías*, se tienen mandatos (que son las ordenes del pueblo, para conformar e impulsar un proyecto de so-

ciudad-país, para su beneficio). Mandatos de fines y medios, de proclamas y funciones-acciones-programas.

Por lo que *todos y cada uno de los preceptos de la constitución deben verse como los mandatos soberanos del pueblo para su beneficio, en la configuración de un plan de vida social, a través de actos de gobierno propio, por mandatarios colectivos*. Y debe *garantizarse* que las cumplan los mandatarios, con medios procesales de apremio y ordenando a las autoridades que hagan guardar la ley, y con el control político-jurídico de la rendición de cuentas y evaluación de resultados.

Así que más que ver a los preceptos de la constitución como que sean *todos los derechos del pueblo, o sus garantías*, se deben ver como *los mandatos del pueblo, en proclamas de fines y valores, y de los programas de acciones colectivas que se le encargan a los mandatarios para garantizar que los cumplan*. Son *los mandatos de los mexicanos para configurar el proyecto de país que maximice su beneficio, en actos de gobierno, de declaración de valores y fines, y de acciones colectivas que lleva a cabo el pueblo, ejerciendo su soberanía por medio de los mandatarios públicos (pero sin transferírsela)*.

El *cúmulo de mandatos del pueblo, de sus compromisos colectivos y de sus órdenes a los mandatarios*, para el proyecto de país, que lo beneficie.

En *conclusión, la constitución es, ante todo, un código de mandatos*, en forma de proclamas de fines y de programas de acciones o funciones para llevarlos a cabo. Las proclamas más que declaraciones de fe, son compromisos, del espíritu del pueblo, sobre sus valores y fines. Y las funciones a llevar a cabo, son la organización de mandatarios para las acciones que hagan posible alcanzar el plan de vida social, y que no desempeña el pueblo por sí mismo.

Todos los artículos son mandatos. En parte proclama y en parte programa. En tanto *proclama* son el compromiso del pueblo con los fines y valores del pacto social sobre proyecto de sociedad (las obligaciones del pueblo correlativas a los derechos del pueblo, ambas derivadas del pacto social, porque se pactan derechos y obligaciones, como el derecho de hacer valer el pacto, y la obligación de cumplirlo y apoyarlo)³⁰. Y en tanto *programa*, son el derecho de soberanía del pueblo de decidir qué acciones conformarán el proyecto de país y la obligación del pueblo de apoyarlas (como medios para el fin del beneficio colectivo), y como *mandato público*, significan entonces las obligaciones del mandatario y

³⁰ Linz, Juan J. *La quiebra de las democracias*. México. CONACULTA-Patria. 1990. pp. 86-92. La mención de proclama y programa son explicados por el autor como legitimidad del liderazgo democrático

los derechos correlativos del pueblo a demandarle tales obligaciones a los mandatarios.

15° Proyecto político de sociedad. Mandatos de fines y medios.

Teoría Político-jurídica.

El pueblo mexicano, toma la más importante decisión de soberanía, al consensar (en un pacto, acuerdo o contrato social), un *proyecto político* (plan de vida, proyecto de sociedad-nación, imagen-objetivo de organización y operación social, configuración y perfil de vida en común, plano de autogobierno, blueprint, instructivo-manual de sociedad). Proyecto político que *define mediante mandatos de fines y medios* (proclamas y acciones, valores y programas). *Los mandatos de fines* señalan objetivos, rumbo y camino (sentido de finalidad, fin último y fines intermedios), y *valores sociales* como sustento de tales fines; y son los *compromisos políticos* consensados del *pacto social*, para todos y cada uno de los mexicanos. Las obligaciones personales con un propósito declarado, y con la sociedad de individuos con que se pactó unirse en intención y acción. Y los mandatos de medios, se refieren a las acciones colectivas y públicas que decide el pueblo para ejercer su soberanía, para alcanzar el propósito social (y se refiere a las acciones que no puede o quiere hacer por sí mismo, y se las encomienda a mandatarios colectivos escogidos y pagados). *Es el pacto político del pueblo sobre su proyecto de vida y gobierno en sociedad.*

El proyecto político de sociedad se conforma con los elementos relativos a la concepción previamente expresada de felicidad, bienestar y bien. Considerando el beneficio del pueblo, como el incuestionable fin último (en un sentido utilitarista y hedonista, pero también en un sentido de valores morales y espirituales superiores), obtenido por estas 3 vías (cuya mezcla y combinación será la determinante del efecto total).

16° Felicidad. Libertades y oportunidades de desarrollo individual.

Teoría Político-jurídica.

Las libertades humanas, son derechos y privilegios, reconocidos-otorgados para hacer irrelevante la discusión del jus naturalismo vs la "concesión" social, aunque la filosofía del pacto social tiende a verlos como expresión de la soberanía del pueblo, reconocer que todos tenemos derechos humanos, sobre los que no podemos decidir con libertad, porque es un deber ser, y no cuestión de constatar una realidad. Todos tenemos *derecho a la libertad*, a las

libertades, tanto individuales como colectivas, y no es por mayoría que se pueda decidir dar o quitar los *valores absolutos*; los que sin embargo, no deben estar ajenos, por arriba y en contra de la voluntad y beneficio del pueblo, pues si *no es válido el beneficio general a costa de la moral y los valores absolutos, tampoco es válido el valor absoluto a costa de la voluntad y del beneficio del pueblo*. Lo que obliga a una solución concreta, que haga valer y combine los fines y los valores para una *justicia social*, no una justicia divina, ni jurídica, sino una justicia justa de la vida real (lo que tiene que ver con la compatibilización del *beneficio del bien con el beneficio proveniente de la felicidad y bienestar*). Los valores se hacen para el hombre, y no el hombre para los valores.³¹

Las *libertades humanas, son valores*, y su proclamación es un compromiso de que deben ser respetados, *como sustento de los fines, como razón de la intención*. Pues si el *sentido de finalidad* busca hacer patente la racionalidad de las acciones haciendo expreso el propósito buscado, los valores buscan sostener la lógica de los fines. *Por lo que el fin es la meta, pero el valor (el juicio del valor), es la justificación del fin*.

Y si el fin es un propósito a lograr, debe entonces permear el sentido de los medios y las acciones, para la consistente relación de *fines a medios*, en que los fines son la variable independiente y dominante. Pero *los fines no sólo deben acatarse y hacerse guardar, sino que "deben promoverse"*. Por lo que las libertades no sólo deben respetarse por todos los mexicanos y especialmente por los mandatarios colectivos, no sólo el *mandato de respeto*, a manera de *garantía individual del derecho a las libertades*; sino *el mandato de promover tales libertades*. Y no se trata sólo de darle seguridades al pueblo de que pueda ejercer su libertad, sino de *promover* que la ejerza (no se trata de garantizar que pueda votar libremente, sino de promover que vote, y no la libertad de abstenerse, que es incomprensible e injustificable en materia del pacto social).³²

17° La función de las cosas. El sentido de las relaciones.

Teoría Político-jurídica

³¹ Le Fur, Delos, Radbruch, Carlyle, *Los fines del derecho*, México, UNAM, 1990, pp. 15-46. Ya Le Fur y Delos al tratar los fines del derecho, se ocupaban del bien común y de la justicia social.

³² Es pacto social sobre proyecto social, o pacto político sobre proyecto político, o pacto social sobre proyecto político, o pacto político sobre proyecto social? Probablemente, a pesar de las diferencias y modalidades, todas las expresiones describen la cuestión, que es compleja y mixta, como *pacto político de la sociedad, sobre su proyecto político de sociedad*.

La ley esta hecha para el hombre, por él mismo, y no el hombre para la ley.

Todos los productos sociales deben estar hechos para la persona, y no la persona para ellos: muchos valores, el pacto social, el proyecto nacional, la constitución, toda ley, la función de gobierno, las instituciones, los procesos, la administración pública y demás deben existir en función del individuo y la colectividad, y no los creadores en función de sus creaciones.

EPÍLOGO

Para terminar con el tema de los grandes principios en general, es necesario precisar la relevancia del proyecto nacional.

El Mandato del proyecto nacional.

1. El origen de la constitución política y toda ley derivada, es el proceso político de pacto social, para un mandato de proyecto nacional.

2. Por lo que es el proyecto nacional (como la decisión suprema de auto-determinación soberana del pueblo), la variable dominante, y toda ley, pero también los demás mandatos electorales (hasta los mismos programas de gobierno), y por supuesto los mandatarios, son *variables dependientes*.

3. En consecuencia:

3.1 La constitución política debe explicitar el proyecto nacional que le da origen (no sólo en cuanto a sus fines, art. 26, sino también sus *medios*, en un modelo integrado más que diseminado a lo largo del texto, aunque por supuesto, dicho texto debe ser una función del proyecto nacional).

3.2 La introducción del espíritu del pueblo debe explicitar la intencionalidad indudable del proyecto nacional.

3.3 La constitución política debe interpretarse como un mandato para el proyecto nacional, y toda ley debe interpretarse en función de la constitución, y también como mandato derivado para el proyecto nacional.

3.4 Toda elección debe verse como medio para el cumplimiento del proyecto nacional, en la selección de mandato de programa de gobierno, y de mandatarios.

3.5 Por lo que los mandatarios ejecutivos (presidente y demás miembros de la administración pública), y los mandatarios judiciales, están obligados legalmente a actuar (todas sus decisiones, acciones y omisiones y discursos), en cumplimiento del mandato de proyecto nacional.

3.6 Y la evaluación de resultados y de gestión, así como de acatamiento de principios constitucionales (arts. 26 y 136), debe partir de su apego al proyecto nacional.

Y así por ejemplo, la privatización del ejido, el petróleo, la electricidad, los teléfonos, la comunicación, la minería, deben verse como elementos de un modelo neoliberal opuesto al modelo social del proyecto histórico nacional plasmado en la Constitución política de 1917 (ver anexo).

3.7 Es indispensable una nueva constitución que exprese el proyecto nacional, del que se derive la congruencia necesaria para una forma de gobierno (de auto-gobierno del pueblo, en ejercicio exclusivo de su soberanía), para el mayor beneficio de todos.

Así que, del proyecto de nación (pactado políticamente por la sociedad), se deriva la constitución y las leyes (el régimen de derecho), y a su vez, la administración pública. De la *política*, se debe *derivar el derecho*, y *del derecho*, la *administración*.

3.8 De manera que los mandatarios-servidores públicos deben estar sujetos al fin último del beneficio del pueblo, que se construye por el ejercicio de su soberanía en el pacto político sobre proyecto de nación, a la constitución en que se legaliza, a las leyes que se derivan, al plan de desarrollo en que se desagregan, a los programas de gobierno que se elijan, y a las funciones y acciones públicas en que se concretan.

Este es el proceso de traducción del mandato popular originario del fin último hasta la acción pública específica. De las obligaciones generales a las obligaciones individuales.

3.9 El efecto práctico es que toda interpretación y aplicación de la ley y toda acción pública (acto de autoridad, art. 103) deben hacerse en función de facultades expresas dentro del parámetro del proyecto nacional.

ANEXO I

EL PROYECTO HISTORICO NACIONAL

1. La Revolución Mexicana significó el rechazo general del proyecto nacional de Porfirio Díaz y sus científicos, basado en tres frentes o dimensiones:

2. Y a pesar de que en la lucha armada triunfó el ala de los militares progresistas e institucionales, sobre el ala más revolucionaria de los líderes y ejércitos populares campesinos, la propuesta del jefe militar vencedor no se impuso por la fuerza en el Congreso Constituyente de 1916-17, y Carranza tuvo el gran acierto de abrir la discusión a los

vencidos, a sabiendas de que significaba de hecho, la concertación del pacto social que establecería las bases de la paz.

3. Y se dió como resultante un proyecto histórico progresista, nacionalista y social (además de intervencionista), producto de una guerra civil, que *cambiaba el esquema anterior privado, por la publicización de las cuestiones estratégicas*, estableciendo o ratificando constitucionalmente, en lo político, *la soberanía democrática del pueblo*; en lo social *la protección y favorecimiento público a los grupos populares más desvalidos*, de campesinos y trabajadores y también de estudiantes; y en lo económico (ligado a lo social), *el cambio de régimen público de la tierra* y el reparto agrario a ejidos y comunidades, *la protección laboral y la educación gratuita y un nacionalismo revolucionario* sobre los bienes y recursos naturales, que señalaba como base la capacidad expropiatoria para recuperar la propiedad originaria del país.

4. El proyecto histórico constitucional de nación, tuvo una realidad singular en los gobiernos subsiguientes: En lo *político*, las demandas democráticas maderistas no fueron cumplidas, y hasta la fecha siguió un sufragio no efectivo, y una reelección de partido y sistema de gobierno de un solo hombre fuerte; en lo *social*, se dió un revolucionario reparto agrario (que desafortunadamente no tuvo buenos resultados económicos para sacar al campo y la agricultura de una prolongada crisis), y un régimen legal laboral que favoreció al factor trabajo.

5. En lo *económico*, al proyecto histórico original se le derivaron, en forma excepcional, pero de manera congruente las realizaciones del reparto agrario de Cárdenas, y en el afán de nacionalismo revolucionario, la expropiación petrolera de 1938 (una prevista y ordenada, y la otra consecuente con sus principios), y la mexicanización de la industria eléctrica en 1960, que venía a redondear el carácter estratégico y nacional de los energéticos. Y una vez conseguido, se les da un régimen de excepción, en que el Estado ejerce en ellos una rectoría para proteger la seguridad y soberanía de la Nación (art. 28), teniéndolas a su cargo de manera exclusiva (art. 25), manteniendo siempre la propiedad y el control sobre sus organismos (art. 25), pues corresponde exclusivamente a la nación el petróleo y la energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público (art. 27).

Todos estos nuevos candados y aseguramientos para no volver a perder la soberanía energética, tan difícilmente recuperada, se ha pretendido perderlos últimamente, como la soberanía de comunicaciones con la privatización y venta al extranjero de los ferrocarriles.³³

6. De tal manera que el *proyecto "real"* de nación, promovió el cumplimiento de los ordenamientos del *proyecto histórico* en la parte social y la parte económica, pero incumplió la dimensión democrática de la política, dejando el sistema de mando incuestionado de un solo hombre, que por décadas continuó con el modelo de nacionalismo revolucionario.

7. Pero que también permitió que los presidentes De la Madrid, Salinas y Zedillo abusaran de su poder casi absoluto, para cambiar de hecho el proyecto nacional, sin atreverse a modificar la Constitución: En lo político, un proceso sucio de transición democrática, que ha mantenido la contención y agudización del fraude electoral para

³³ Ha-Joon, Chang. *El papel del Estado en la Economía*. México. Ariel-Economía. 1996. pp. 37 y ss. Cfr. Teorías neoliberales.

conservar el poder público; por la clase política oficial al mando del presidente absolutista, y el inicio de la partidocracia; en lo social, la privatización del ejido y la pretendida reforma laboral y de la gratuidad de la educación pública; en lo económico, la privatización y venta de la petroquímica, previa a la de la industria de extracción petrolera, y la iniciativa presidencial sobre la industria eléctrica, y la venta de los ferrocarriles y hasta las mineras. A lo que se añade la firma del TLC.

8. De esta manera se está llevando a cabo un proceso de reversión histórica, de pérdida de las conquistas sociales: La democracia maderista de 1911 se perdió y no se ha recuperado en los pasados 88 años; y esto es la causa, de que en unos pocos años se haya desarticulado el régimen público de protección a la tierra de los campesinos e indígenas, así como la confrontación de los derechos básicos laborales y la garantía de la educación pública; y el embate al patrimonio natural nacional (tierra, bosques y minería), la industria energética (el petróleo y la electricidad), comunicaciones (teléfonos, carreteras y la venta al extranjero de los ferrocarriles, entre otros). Y del nacionalismo revolucionario para la independencia, se llegó hasta la aceptación de una constitución paralela, en el TLC que implica *un proyecto de nación encubierto, distinto del de la Constitución de 1917*.

9. Lo anterior muestra que la Constitución se ha violado (art. 136), porque se ha violado el proyecto nacional que la sustenta, en que por un trastorno público de absolutismo del sistema político presidencial, se han establecido los 3 últimos gobiernos contrarios a los principios fundacionales que sanciona tal Constitución. Y como ninguna persona debe hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho (art. 17), es necesario que “el pueblo recobre su libertad” para restablecer la observancia de la Constitución, y con arreglo a ella, juzgar a los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión al régimen legal existente (art. 136).

Luchar por la libertad de la soberanía del pueblo (art. 39 y 136), más que utilizar el humillante derecho de petición de los arts. 8, 9 y 35-V, y en vez, usar el derecho de protesta del art. 9 y defender la independencia y los intereses de la Patria (art. 31-III), y exigir que la Patria le demande al presidente guardar la Constitución (por vía de los diputados como representantes de la Nación, art. 51, y que los Ministros de la Corte la hagan guardar) y actuar en todo para el bien y progreso de la Unión (arts. 87 y 97). Llegando a la denuncia de responsabilidades penales presidenciales por traición a la Patria (arts. 109 y 108, en relación al art. 123 del Código Penal), por ir en contra de la soberanía nacional del pueblo (art. 39).

10. Volviendo a un movimiento de restauración de la Constitución, recordando el encabezado por Carranza con el Ejército Constitucionalista, y planteando el mismo dilema que se tuvo en 1916: Primero hacer valer la ley constitucional vigente, y después poner a votación los proyectos nacionales expresos, el histórico de nacionalismo revolucionario, un avance sobre de éste, o una regresión al modelo neoliberal de facto que se ha implantado en los pasados 15 años.

11. La Constitución de 1917 establece un proyecto social y nacionalista de país, que los 3 presidentes últimos han violado. Y lo han hecho, en abuso de su poder público e impunemente porque los mexicanos nos hemos dejado, y no hemos reclamado el cumplimiento constitucional. Pero es indispensable que digamos “ya basta” y hagamos valer la ley. O la cambiemos para que autorice nuestra integración a E.U., no como socios regionales, sino como anexión dependiente (como Puerto Rico). La globalización no

debe implicar ceder la capacidad soberana de auto-determinación, y si lo implica, entonces debemos poner límites a la misma.

12. La elección del 2,000, en buena medida les da a los mexicanos la posibilidad de votar y elegir la alternativa de continuar la integración a E.U. o de mantener la independencia, el proyecto social o el privado, el gran capital o el pueblo, el libre mercado o la rectoría social del Estado, mandatado por el pueblo soberano.

13. Con una salvedad, pues hacer pública o privada una empresa, no debe ser utilizado como mecanismo para resolver su eficiencia o su mal administración; ser pública o privada debe depender de la materia de que se trate y la importancia que tenga para el ejercicio de la soberanía popular y su beneficio.³⁴³⁵³⁶

II. ACLARACIONES TERMINOLÓGICAS DE TEORÍA POLÍTICO-JURÍDICA (PARA UN TEXTO CONSTITUCIONAL).

El texto constitucional actual muestra una dificultad terminológica, una deficiencia en el sentido y uso de términos, que prevalece en todo el articulado, por una falta de precisión. Por lo que conviene intentar hacer en términos de teoría político-jurídica, un catálogo de definición explícita de los términos más importantes y más utilizados.

Definición de términos. Convencionalismos propuestos.

1. *Pueblo.* Se entiende por pueblo, el colectivo de todos los individuos que habitan un territorio y se organizan en sociedad; si bien el pueblo somos todos, la gran mayoría es vista en general como pueblo, aunque específicamente debe considerarse como la gran mayoría del pueblo, y así en adelante.

2. *Soberanía.* Es la facultad o atributo del pueblo, de decidir por sí mismo con libertad y supremacía, particularmente referido al *camino de la vida*, como la decisión existencial fundacional de qué se quiere (valores y fines) y como procurarlos (caminos y medios de gobierno).

3. *Soberanía del pueblo.* La facultad de soberanía la tiene el *pueblo todo*, pero este acepta la regla de mayoría, de que la *mayoría del pueblo* pueda ejercer la soberanía del todo, siempre y cuando sea una mayoría suficiente para signifi-

³⁴ 50 Discursos Doctrinales en el Congreso Constituyente de la Revolución Mexicana 1916-1917. Querétaro. INEHRM - Secretaría de Gobernación, 1992. . Sobre el proyecto histórico nacional ver la obra "50 Discursos Doctrinales en el Congreso Constituyente de la Revolución Mexicana 1916-1917".

³⁵ Bórquez. Djed. *Crónica del Constituyente*. Querétaro, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Secretaría de Gobernación, 1992. Para ampliar el tema consultar "Crónica del Constituyente" de Djed Bórquez.

³⁶ Rabasa O. Emilio, *El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917*. México. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996 p. 139. La prensa en el Constituyente de 1917 expresaba: "Destrozáos los unos a los otros".

car una *voluntad general*, aunque no unánime (descartando la mitad + 1 y la diferencia de un solo voto)³⁷.

4. *Mayoría del pueblo*. Según el nivel de mayoría del total del pueblo, se tiene la facultad de decidir sobre el grado de importancia de los asuntos del total.

5. *Beneficio del pueblo*. Las decisiones que tome el pueblo, ya sea como totalidad o en cualquier mayoría, siempre deben ser para beneficio de la *totalidad del pueblo*, y no sólo de cualquier mayoría (salvo la excepción de que la minoría no ameritada sea muy pequeña, o existan razones abrumadoras de tal falta de preferencia, todo esto en términos convencionales). Además, *ni el total del pueblo debe decidir contra su propio beneficio*, y consecuentemente en su perjuicio.

6. *Decisiones de soberanía*. Las decisiones soberanas del pueblo exigen entonces, libertad de decisión para expresar la *voluntad general* sobre preferencias entre alternativas; siempre el mayor *beneficio* del total del pueblo (la utilidad social máxima); se añade que “no deben” ir en contra, sino a favor del *bien moral* de los valores superiores, especialmente de la justicia; y finalmente, también debe considerar la *eficacia social* de tomar decisiones viables, para no quedar *únicamente* como buenas intenciones.

7. *Pueblo y gobierno*. Si el término pueblo es relativamente directo, cuando se contraponen al de gobierno, como la relación de 2 sujetos, se advierte la confusión en términos; porque el gobierno no debe verse como un sujeto distinto del pueblo, sino que es el pueblo quien ejerce el gobierno (el “*pueblo*” es el actor y “*gobierno*” es la función, no otro actor). Pues el pueblo ejerce su soberanía a través de gobernarse a sí mismo, no de darse gobierno, en el sentido de crear un gobierno (poder público) para que lo gobierne; toda vez que el pueblo soberano, no puede crear a un sujeto que lo gobierne, precisamente por ser soberano, y el soberano *sólo puede gobernarse a sí mismo*. Y por eso confunde la redacción del art. 39, si se toma como que el poder público es el gobierno, y el pueblo lo crea para su beneficio, y puede modificarle su forma; cuando es el texto del art. 41 el que mejora la *clave interpretativa*: el pueblo ejerce su soberanía a través de los poderes públicos, de acuerdo a la ley, pero más bien el *pueblo ejerce su soberanía, a través de los mandatos de las funciones públicas que establece en la ley y de los mandatarios públicos que crea y a los que da poder público, para llevarlos a cabo*.

Se insiste, el pueblo tiene la soberanía, como supremacía decisoria, que es intransferible, por lo que sólo el pueblo puede realizar la *función de gobierno de*

³⁷ Pérez Serrano, Nicolás. *Tratado de derecho político*. Madrid, Civitas. 1994. pp. 119-130. Cfr. definiciones clásicas.

toma de decisiones colectivas sobre su vida, por sí mismo, sin que haya sujetos a los que se transfiera tal capacidad de decisión, para que en su representación decidan por él. Y para la *función de gobierno de ejecución de tales decisiones*, el pueblo soberano mandata y crea funciones y mandatarios públicos, para actuar a través de ellos (en el sentido de que *actúen para él más que por él*, pero por supuesto sin soberanía). Por lo que en la primera parte, el pueblo decide por sí mismo, gobernándose; y en la parte complementaria, el pueblo actúa a través de mandatos, funciones y mandatarios para llevar a cabo sus decisiones. Y las 2 partes son formas de ejercer su soberanía colectiva, directamente y sin intermediarios en la decisión, y utilizando medios en la ejecución; medios, que no son sus representantes que actúan en su nombre, ni que detentan su soberanía, sino mandatos y mandatarios, a través de los cuales se expresa para que actúen para él. Y esta diferencia de enfoque, es más que una simple diferencia de grado, entre representantes y mandatarios, sino que más bien es una diferencia de esencia, que lleva a considerar que el *gobierno es una función del pueblo, y no un sujeto distinto del pueblo*, aunque lo haya creado éste.

En *conclusión*, el pueblo es el sujeto soberano, que se gobierna a sí mismo, a través de decidir por sí sólo, y a través de actuar por medio de mandatarios (o más bien mandatarios *que actúan para él*) a los que les da mandatos, funciones, autoridad, presupuesto y poder público pero no soberanía.³⁸ Y por eso, la figura del *mandato público* es clave para entender la relación: Porque si nadie debe gobernar al soberano (y el pueblo no puede crear representantes del pueblo, que lo gobiernen, con autoridad sobre de él), y entonces es el pueblo soberano el que debe gobernarse a sí mismo, por lo que no hay 2 sujetos, pueblo y gobierno, sino un actor, el pueblo, con la función de gobernarse; dentro del mandato, si se dan 2 sujetos, el mandante y el mandatario, en una relación de mando y de subordinación, en que el primero manda y el segundo se obliga a cumplir los mandatos. Por lo que en lugar de que el gobierno gobierne y domine al pueblo, el mandante se gobierna a sí mismo, y se auxilia de medios de mandatos y mandatarios-servidores subordinados; en un cambio de dirección en la relación de poder acostumbrada, acorde con el principio de soberanía y la jerarquía suprema del pueblo.

8. *Mandato*. Es la libre decisión de la voluntad general del pueblo soberano sobre sus preferencias, para su beneficio, dentro del bien, desde una posición

³⁸ El pueblo gobierna, como un acto de soberanía, en que la función de gobernar exige la participación directa y exclusiva del pueblo en 1) tomar decisiones, 2) establecer (ordenar) mandatos para que se cumplan, 3) elegir mandatarios a los que se encarguen, y 4) evaluar resultados (lo que puede verse como *tomar decisiones* en estos 3 campos); lo que se complementa con 5) los procesos de ejecución de mandatos por los mandatarios, 6) el control de la misma por otros mandatarios, 7) y la impartición de justicia (pudiendo verse como de *ejecución* en estos 3 campos).

de mando. Puede ser proclama, como declaración de compromiso con ciertos valores para ciertos fines, o de orden programático para el cumplimiento concreto de acciones dentro de una función.

9. *Mandante*. Sólo el pueblo soberano debe ser el mandante, y manda porque es soberano, el pueblo todo, aunque convencionalmente una gran mayoría del pueblo pueda ejercer la soberanía del total del pueblo, pero según sea la mayoría, será la importancia de las decisiones de soberanía. Esta soberanía decisoria, implica la supremacía de que no hay nadie que esté por arriba del pueblo, ni tenga derecho a decidir por él (aunque sea en su nombre); pero su libertad en la toma de decisiones debe considerar la eficacia de las mismas, en el sentido de que sean viables y puedan ser llevadas a cabo.

El mandante dicta el mandato, que obliga al mandatario; y además del derecho de dictar (pero no de dictadura), tiene el derecho de demandar el cumplimiento de sus mandatos al mandatario. El mandante manda y el mandatario obedece, el mandatario se obliga y el mandante demanda la ejecución de la obligación.

10. *Mandatario*. El pueblo mandante ejerce su soberanía dictando mandatos para su beneficio, y estableciendo el sistema para que un medio colectivo los lleve a cabo, a través de funciones públicas, organizadas en una administración (legislativa, ejecutiva y judicial), que produzcan acciones y que las desempeñen mandatarios, a los que el pueblo selecciona, elige y paga, y les otorga autoridad, presupuesto y poder público para llevarlos a cabo. *Los mandatarios son coadyuvantes del pueblo soberano en su función de autogobierno*, y el pueblo ejerce su soberanía actuando a través de ellos (para que *actúen* para el pueblo más que *por* el pueblo, en el sentido de sustituirlo). La soberanía del pueblo los elige y los puede remover, y darles forma y cambiarles organización, en cualquier tiempo. La elección es el método de renovación periódica, tanto de mandatos como de mandatarios, en una combinación en que los mandatarios son variable dependiente y derivado de los mandatos, y obviamente también de los mandantes, que son la única variable independiente.

Se trata entonces de los *mandatarios* del pueblo, *coadyuvantes* para el ejercicio de su soberanía, en su *autogobierno* (medios auxiliares de gobierno del pueblo por sí mismo). Y el mayor trastocamiento de posiciones de poder, es que el mandatario asuma el gobierno, y gobierne al soberano pueblo.

Así que no hay gobierno como sujeto, sino como función del pueblo, y sólo hay mandatarios auxiliares, que no son el gobierno, sino medios del pueblo para su autogobierno.

11. *Pueblo mandante y mandatario (y no pueblo y gobierno)*. La *conclusión sorprendente* es que no hay un ente que sea el gobierno, distinto del pueblo, sino que *el pueblo debe ser el sujeto que lleve a cabo la función de gobernarse*:

directamente, y sólo él, en la toma de decisiones (en la que ni sus mandatarios ni nadie puede decidir por el soberano), e *indirectamente* y por medio de mandatarios, en la ejecución de tales decisiones. Por lo que el pueblo no puede delegar su soberanía decisoria, y más que delegar la ejecución en los mandatarios, se debe concebir como actuar a través de ellos. Usarlos como instrumentos.

12. *Personalidad jurídica del pueblo*. El pueblo es un sujeto jurídico, como centro de imputación de deberes y derechos. Ostenta el derecho colectivo a ejercer la soberanía, tomando las decisiones fundacionales y constituyentes del pacto social para el proyecto social, y las decisiones operativas de elección periódica de mandatos y mandatarios para llevar a cabo dicho proyecto social, dándole énfasis y modalidades temporales. Y el derecho de reclamar el cumplimiento de sus mandatos y hacerlos valer, así como la obligación de cumplir con sus compromisos de solidaridad con el pacto político del proyecto de sociedad.

13. *Nación*. El pueblo es la nación. No existe una persona moral distinta del pueblo que sea la nación. Sino que el término nación se debe referir al pueblo que habita un territorio, y se une y organiza en colectividad social. Es el pueblo, que ejerce su propio gobierno, en un territorio que le pertenece, por lo que es una unidad compleja, pero no son 3 sujetos, ni 3 elementos (como en la visión tradicional del pueblo, gobierno y territorio); sino un *solo sujeto, pueblo, con su patrimonio territorial, y desempeñando la función de auto-gobierno*³⁹.

*14. *Pueblo y nación*. El pueblo es el colectivo de individuos que se organizan en sociedad y tienen la soberanía. La nación es el mismo colectivo, con énfasis en el territorio. Pero la lógica de la argumentación lleva a considerar que son el mismo sujeto, pueblo y nación, pues el pueblo tiene implícito el territorio, y ambos desempeñan la función de gobierno. Sin embargo, pueblo se dirige más hacia los habitantes y su sociedad, y nación se dirige más hacia los habitantes y su territorio (así como la patria, se dirige más hacia el símbolo de unidad, pero el pueblo es la patria)⁴⁰.

*15. *Pueblo y gobierno*. El pueblo es el gobierno. No existe una persona moral distinta del pueblo, que sea el gobierno y lo gobierne. Porque la persona moral distinta al pueblo, es el mandatario, pero este no es el gobierno, ni gobierna al pueblo soberano, sino que debe ser el medio que usa el pueblo para ejercer su soberanía, para ejecutar sus decisiones.

*16. *Mandatarios de gobierno*. El gobierno lo ejerce el pueblo, con el mandato del mandante soberano, en exclusividad en la toma de decisiones co-

³⁹ Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho Constitucional*. Madrid, Tecnos. 1990. pp. 99 y ss. Cfr. definiciones clásicas.

⁴⁰ González Casanova, Pablo, *El Estado y los partidos políticos en México*. 2ª. Ed., México. 1995. p. 78. Conceptos aplicados al caso mexicano

lectivas, que es un acto central de soberanía y de gobierno; y más que vía intermediarios en la ejecución, se trata de actuar a través de mandatarios, que no son intermediarios sino servidores públicos (pues no son intermediarios entre el pueblo que decide y el pueblo que recibe, sino medios de un solo pueblo, que es el mismo sujeto que decide (sobre) y que recibe (de) los servidores públicos.

Por lo que es el pueblo el que ejerce la función de gobierno, como acto de soberanía, directamente en las decisiones y actuando a través de medios en la ejecución. Y estos medios no son los poderes de la Unión (como señala el art. 41), sino los mandatos y mandatarios (las ordenes, las funciones y las acciones, y las personas que ejecutan estos para cumplir las primeras).⁴¹

17. Mandatos-funciones públicas-mandatarios: Estos son los medios del pueblo. Y en una primera aproximación, juntos forman una unidad (no global, sino en cada materia y nivel geográfico), con personalidad moral, como centro de imputación de deberes y derechos. Son mandatarios con mandato de función pública.

18. Pueblo-nación y mandatos-funciones-mandatarios. Tenemos por un lado al pueblo, como colectivo de individuos, con la facultad de soberanía, para su autogobierno, y con el énfasis añadido en el territorio, pero como el mismo sujeto y persona moral; y por otro lado, tenemos al medio del colectivo, compuesto por los elementos del *mandado* de fines y medios (para el sentido de finalidad, del fin último, y para las obligaciones expresas de los mandatarios en cuanto a procesos y productos); mandato que se cumple a través de funciones y mandatario que es el ejecutor de las funciones, al que se le da poder público, presupuesto y autoridad,⁴² y así como el *gobierno es una función y no un ente y persona jurídica, el poder público es un atributo y no una persona jurídica.

Por lo que de manera simplificada pueden utilizarse los términos de *pueblo y mandatario, o indistintamente el de pueblo con nación* (según convenga al contexto), y el del *complejo mandatario*, con sus elementos de mandato-funciones-mandatarios.

⁴¹ La función de gobierno (de gobernarse) es un acto soberano, pero que contiene varios elementos diferenciados. 3 de los cuales son exclusivos del pueblo (la toma de decisiones, ordenar su ejecución y control, y la evaluación de resultados), y las otras 2 funciones a desempeñar indirectamente por el pueblo a través de mandatos y mandatarios (ejecución y control). Así que el gobierno es una función compleja, con una combinación de participación directa del pueblo junto con una participación semi-directa vía mandatos y mandatarios.

⁴² Y así como el pueblo, tiene más derechos que deberes (derecho de decidir como soberano, y derecho de reclamar como mandante, sus obligaciones al mandatario), el mandatario tiene más obligaciones que derechos (deberes del mandato y del mandatario frente al mandante, y los derechos menores de facultades expresas en la ley, y de obtener una remuneración por sus servicios).

Pero lo importante es la concepción de la *relación entre los sujetos*, para acabar de entender el carácter de tales sujetos. Pues es el pueblo el actor principal, la variable independiente, que puede existir por sí sólo, y adquiere el carácter de mandante sólo cuando va a organizar que alguien más ejecute sus decisiones, en vez de hacerlo por sí mismo; mientras que el mandatario-mandato es una variable dependiente, que no puede existir por sí sola, sino que es creada por un mandante. El pueblo es pueblo por sí sólo, y puede desempeñar el gobierno por sí sólo, o asumiendo el carácter de mandante para actuar a través de mandatarios en funciones no soberanas. Y es entonces en la figura del mandato público, con el pueblo soberano como mandante decisor, y *ejerciendo su soberanía por medio de dictar mandatos y mandar ejecutarlos*, que se aprecia la relación de los 2 sujetos: uno manda y otro obedece, uno decide y otro ejecuta, uno es soberano y otro servidor.

El pueblo, tiene el atributo o facultad de la soberanía, y toma el papel de mando, no sólo por dicha soberanía, sino además por el carácter de mandante; mientras que el servidor del soberano, está sometido a su soberanía, y además toma el carácter de mandatario, como obligado y sujeto al mandante y su mandato. Así que queda el *pueblo, como soberano y mandante*, y el *seleccionado como servidor y mandatario*. Uno manda por múltiples razones, y el otro obedece por las mismas correlaciones.

La conclusión es que los sujetos son: *pueblo y mandatario* (con la relación de soberano y servidor, y la de mandante y mandatario). El pueblo es soberano y mandante, y el obligado es servidor y mandatario. Por lo que no debe verse como *pueblo y gobierno*, sino como *pueblo y mandatario*. Mandatario que no actúa *por mí* (en mi lugar), sino *para mí*, y así es como el pueblo ejerce su soberanía (ver art. 41).

19. *Funciones públicas-poderes públicos*. Para el desempeño de mandatos que implican funciones públicas para producir acciones públicas, se otorga al mandatario ejecutor, poder público, autoridad y presupuesto; por lo que no existe un poder público como un ente y personal moral, sino en vez de poder público está un mandato, y una función y un mandatario para ejecutarlo.

La conclusión es que el poder público no debe verse como una persona moral, sino como un *atributo delegado de una persona moral*, que es el *mandatario público con mandato y función*.

20. *Legislativo, ejecutivo y judicial*. En nuestro texto constitucional (art. 49) se establecen como poderes públicos, como sujetos presuntamente con personalidad jurídica; pero pueden verse como el *mandato de administrar las funciones públicas legislativa, ejecutiva y judicial, por mandatarios* elegidos y pagados para el efecto. Así que más que el supremo poder de la Federación se

divida para su ejercicio, como si la Federación fuera el sujeto (persona moral), que tiene el atributo del supremo poder, se debe ver como que es el pueblo el que tiene el poder de soberanía, y no divide este para su ejercicio, sino que el pueblo otorga mandatos para su beneficio, que caen en 3 grandes tipos de acción pública, denominados convencionalmente legislativo, ejecutivo y judicial; por lo que lo que divide el pueblo soberano, son los mandatos, o el mandato según las acciones públicas y las funciones públicas que las producen, y consecuentemente, les asigna a éstos, mandatarios seleccionados y pagados, a los que les otorga atributos de poder y autoridad públicos, y les da fondos presupuestales públicos. Por lo que es la combinación de mandato-función-mandatario lo que divide en 3 grandes clasificaciones, los que de manera poco común forman una *unidad con personalidad jurídica para ser centro de imputación de deberes y derechos*.

No son los poderes públicos, sino más propiamente las funciones públicas, pero no sólo en el papel, como mandatos formales, sino en su organización para ser desempeñados, lo que implica sobre todo a los mandatarios ejecutores, y su organización administrativa-política-jurídica.

En conclusión, el complejo de mandatos-funciones-mandatarios puede referirse como *mandato-mandatario del pueblo para su auto-gobierno*.

*21. *Estado-nación*. Así como tradicionalmente se utiliza la imagen de "pueblo-gobierno", como 2 sujetos distintos en una relación en que presuntamente domina el pueblo (a pesar de la frase ceremonial "Del gobierno de la República, al pueblo de México"); en la frase de Estado-nación, se avanza la tesis de que el gobierno es el país, ó su variable más importante. En estas 2 tendencias y visiones contrarias, lo más importante es la correlación de pueblo, como la sociedad civil, y gobierno, como la sociedad política, como los 2 sujetos básicos de la relación social que se produce cuando los habitantes individuales se unen en el colectivo pueblo que se organiza en sociedad. Pero en "pueblo y gobierno de México" se asume que son 2 entidades diferentes que coinciden en algo, mientras que Estado-nación se refiere a una unidad del gobierno con el pueblo o con el país, como un solo ente, con predominio del gobierno.

Sin embargo ya se ha visto que por un lado están los términos referidos al elemento humano: habitantes, pueblo, sociedad, nación. Y así, los mexicanos, son los habitantes que tienen un territorio (a la inversa de la población de un territorio). México es el país de los mexicanos. País es el territorio y organización social de los habitantes. Por lo que con sus referencias particulares, a la organización social o a un territorio delimitado, el *sujeto clave de todo es el pueblo* (visto o llevado convencionalmente como sociedad o nación). Por otro lado, están los términos del elemento de *gobierno*, como Estado, federación,

estados, municipios, forma de gobierno, poderes públicos, administración pública⁴³.

En el primer caso, se trata de cómo concebir al pueblo y en el segundo caso, de cómo concebir al gobierno, como sujetos claves y primordiales de la relación social⁴⁴.

Pero también ya se ha visto que en dicha relación social, los sujetos sólo pueden concebirse, según su papel, ya que hay un sujeto dominante, en el deber ser, que es el soberano (un soberano peculiar, que no es un hombre, sino un colectivo, el todo); mismo que más que ser el gobierno, también, como otro ente, desempeña la *función de gobierno*, precisamente como *acto y atributo de la soberanía*, que no puede transferir ni delegar, para que un sujeto distinto gobierne al soberano. Por lo que *no hay pueblo y gobierno*, sino *pueblo y su forma de gobernarse*, y dentro de ésta, hay 2 *funciones claves*, una que es la *toma de decisiones*, que es exclusiva de la soberanía del pueblo, y nadie más debe de tomar; y otra, que es la de *llevar a cabo tales decisiones*, que no debe concebirse como un acto de soberanía, por lo que puede delegarlo el pueblo soberano, aunque para efectos prácticos de viabilidad, hacerlo a través de la figura del mandato, vía los mandatos-mandatarios públicos (el pueblo ejerce su voluntad por medio, no de los poderes de la Unión del art. 41, sino de tales mandatos-mandatarios).

22. República y soberanía popular.

La soberanía popular es el gobierno del pueblo, mismo que conserva el poder al detentar exclusivamente su supremacía decisoria, y auxiliándose de mandatarios sólo en la ejecución de sus decisiones, en apoyos judiciales, y apoyos de control de gestión, pero descartando la república como "forma de gobierno representativo, en que el poder reside en el pueblo, *personificado* éste por un jefe supremo llamado presidente".⁴⁵

Esto, es, el presidente (jefe del Poder Ejecutivo), es la "*personificación del pueblo*" y su soberanía, la personalización en un solo individuo del colectivo; un individuo "es" el pueblo. Personificarlo, es más que representarlo, es virtualmente sustituirlo. Todo lo cual es una incongruencia, porque la esencia del pueblo es su capacidad soberana de autodeterminación, que es intransferible por naturaleza, que hace que el pueblo no pueda ser representado y menos personificado por alguien, para decidir por él (aunque sea en su nombre...).

⁴³ Almond. Gabriel A., Powell, Bingham G. Jr.. *Comparative politics: a developmental approach*, 8ª. Ed. Canadá. Library of Congress Catalog. 1966. p. 42. Hace un interesante estudio sobre estructura política y política cultural vinculado con este tema.

⁴⁴ Akzin. Benjamín. *Estado y nación*. México. FCE. 1968. p. 33. El autor expone su puntos de vista sobre nación y nacionalidad.

⁴⁵ Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia.

Esta apreciación conceptual contraria al ideal democrático, es el sustento no sólo para la *forma de gobierno*, sino para la manera de entender la *función* de gobernación. Vale la pena advertir que la definición de forma de gobierno del art. 40 constitucional de que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos . . . unidos en una federación ...” es una atractiva fórmula, que sin embargo de acuerdo a la definición del diccionario citado es redundante en extremo, pues el término república ya contiene la característica de gobierno representativo y democrático, y sólo le falta lo federal; mientras que el art. 40 omite la ominosa secuela de que el pueblo esté *personificado* por un jefe supremo (que se llame presidente o como sea). Por lo que la comparación del art. 40 y el diccionario sorprende en que la definición de república se hace redundante por un lado, pero por otro no se completa, porque hacerlo implica una aberración sintomática de una desviación conceptual, pues es incongruente aceptar que el poder reside en el pueblo y que a la vez el pueblo pueda ser *personificado* por un jefe supremo. Pues entonces se cae en la falacia, que aquí se pretende combatir, de que puede haber democracia, con un gobernante que decide en lugar del pueblo, cuando el pueblo no puede personificarse. Y entonces queda el engaño de que una república con un jefe supremo, que personifica al pueblo (más que representarlo), pueda ser democrática, porque entonces el poder ya no reside en el pueblo.

Esa definición de república es una incongruencia, que obliga a desecharla como forma de gobierno.

Conclusión. Así que sólo hay pueblo, como la variable independiente y dominante, y no hay gobierno como entidad sino como función de la soberanía del pueblo; y para el gobierno “por” el pueblo (más que el gobierno “del” pueblo “para” el pueblo), la toma de decisiones es su exclusiva, y la ejecución de las mismas la hace el pueblo usando medios (que no intermediarios, ni representantes, sino mandatarios, en una relación de mandato, en que el pueblo es obviamente el mandante, que actúan y trabajan para el pueblo, y no en lugar de y por el pueblo). Por lo que el sujeto clave es el *pueblo*, tanto como soberano, como mandante, y la variable dependiente y derivada es el *mandato-mandatario público* (la combinación de mandatario con mandato, en que el mandato es la voluntad general del pueblo, como variable dominante, y el mandatario es el obligado por el mandato, y servidor público).

En la práctica, el presunto mandatario se convierte en el dominante del pueblo soberano, y todo este deber ser no se cumple, pero no se trata de que “una cosa es la teoría y otra es la práctica”, sino de que el *deber ser* es el ideal

por el que se debe luchar, por ser el único que tiene *legitimidad*, como derecho político, social y jurídico⁴⁶.

III. REVISIÓN INDICATIVA DEL TEXTO CONSTITUCIONAL ACTUAL. EN RELACIÓN A LOS PRINCIPIOS Y TERMINOLOGÍA ANTES SEÑALADOS.

Artículo 1º (texto actual). Filosofía constitucional. “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse, ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”.

Comentario. Al hablar de “los Estados Unidos Mexicanos”, se refiere a la concepción federalista de los Estados en un pacto federal de unión, misma que debe cambiarse por la concepción de la soberanía del pueblo en un pacto político sobre proyecto de sociedad (por lo que los sujetos son distintos, el *pueblo* en sus niveles de agregación colectiva, y no los Estados como *entes* que deciden como personas morales, centros de imputación jurídica).

Por lo que se debe referir más bien a “en la sociedad del pueblo mexicano (de los mexicanos) ... todo individuo gozará ...”. Después debe decirse que gozará de los *valores, fines, libertades y derechos* que mandate el pueblo soberano, se reconozcan, establezcan y garanticen en el pacto político sobre proyecto social, que se formalice en la Constitución (en vez de “las garantías que otorga esta Constitución...”, como si la Constitución fuera el ente que tuviera la soberanía). Y si bien es necesario para el pueblo, que no “puedan restringirse ni suspenderse” por los mandatarios, la voluntad soberana del pueblo, puede establecer expresamente cualquier excepción.

Se aprecia una reconceptualización fundamental, aunque apenas se apunte, de cómo *dar acción jurídica* efectiva para *garantizar derechos auto-otorgados*.

Artículo 2º (texto actual). Filosofía constitucional. “Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional, alcanzarán, por ese solo hecho, su libertad y la protección de las leyes”.

Comentario.- El pueblo soberano es el que pacta la prohibición de la esclavitud en su proyecto de sociedad, en su territorio (más que “está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos”). El “territorio nacional”, se refiere

⁴⁶ Akzin. Benjamín. *Estado y nación*. México, FCE. 1968. p. 7 y ss. Tal como en este estudio se hacen aclaraciones terminológicas. Benjamín Azkin hace lo propio al abordar los temas del Estado y la Nación.

re al patrimonio territorial del pueblo mexicano organizado en sociedad, por lo que no es el territorio de un ente nacional, que sea considerado como diferente del pueblo, con personalidad moral esotérica, cuando *la nación debe ser el pueblo, con un énfasis en su territorio y su organización social*. Así que los mexicanos prohíben la esclavitud en su ámbito territorial.

Artículo 3° Fracción II-a. (texto actual). Filosofía constitucional.

La educación...“será democrática, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante *mejoramiento* económico, social y cultural del pueblo” (relacionado con que la creación del poder público es para *beneficio* del pueblo soberano, del art. 39, y que la protesta de ley es para actuar en todo, por el *bien y prosperidad* del (pueblo) de la Unión de los arts. 87 y 97).

Artículo 3°-II-b (texto actual). Filosofía constitucional. “Será *nacional*, en cuanto sin hostilidades ni exclusivismos atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura”.

Artículo 3°. Compendio (texto actual). Filosofía constitucional. Educación.

1) “La educación que imparta el Estado, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia” (segundo párrafo).

2) “Garantizada por el Artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica, y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa” (fracción I).

3) “El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios”, y le faltó añadir, buscando la verdad que los hará libres (fracción II, primer párrafo).

4) “Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios

de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos” (fracción II inciso C)⁴⁷.

Comentario.- La definición de lo nacional ayuda a aclarar, como se ha venido haciendo, este término clave. Atender “a la comprensión de nuestros problemas”, debe significar, la comprensión de los mexicanos, de los problemas del pueblo mexicano (la comprensión individual de los problemas colectivos, ambos de los mexicanos); el “aprovechamiento de nuestros recursos”, se debe ver como de los recursos colectivos del pueblo mexicano, el patrimonio del pueblo (más que patrimonio nacional); “la defensa de nuestra independencia política”, se refiere a la independencia del extranjero de los mexicanos (del pueblo mexicano, y no de la nación, como un ente distinto); el “aseguramiento de nuestra independencia económica”, también debe verse como la independencia económica del pueblo mexicano; y finalmente, “a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura”, se debe tomar como la cultura del pueblo y no de la nación como algo distinto al pueblo. Y al referirse el artículo a *nuestros* problemas, recursos, independencia política y económica y cultural, implica acertadamente la *identificación con el pueblo*, y entonces concibe *lo nacional* como lo *del pueblo* (lo de los mexicanos). Y es el pueblo la nación, dentro de su patrimonio territorial (por lo que más que el territorio nacional comprenda el de las partes integrantes de la Federación, según el art. 42, debe verse como el territorio del pueblo mexicano, porque no es el territorio de una entidad, nación, distinto del pueblo, ni de las partes integrantes de la Federación, los *Estados*, como *entidades propias*, sino sólo como *niveles de agregación del pueblo y de organización social*, política, jurídica y territorial). Y esta concepción de principios generales de nacionalismo, debe complementarse con el *nacionalismo revolucionario* de los arts. 25 y 28, y especialmente del 27, para completar el *proyecto nacional* a que se refiere el art. 26, cuyos principios están diseminados en toda la constitución⁴⁸.

Conclusión. Se ratifica que la variable principal es el pueblo, que puede concebirse como nación o como patria, cuando se trate de la *unión de los individuos en pueblo, que se organiza en sociedad*, y que generalmente se refiere al nivel de agregación total o global (si bien la concepción de las naciones indias se refiere a un grupo poblacional minoritario dentro de un pueblo o sociedad más amplio, pero igualmente predomina el elemento humano, con una integración

⁴⁷ Solana, Fernando, Cardiel Reyes, Raúl, Bolaños Martínez, Raúl (coords.). *Historia de la educación pública en México*, México, FCE-SEP, 1998, pp. 116-157. Cfr. la educación como producto de la revolución mexicana y la educación popular.

⁴⁸ Arnaut, Alberto, *La Federalización Educativa en México*. México. El Colegio de México. 1998. pp. 265-293. Cfr. análisis sobre el tema de Federalización desconcentradora de la Educación.

cultural y costumbrista, producto de su origen e historia propios, con un pacto social implícito, sobre proyecto de vida en común, y que también puede verse como un pueblo o nación indio).

Comentario general. Si por un lado, la definición del art. 3° del “gobierno” como “Estado” se ha visto inadecuada, debe resaltarse que su prolífica exposición de valores no promueve el individualismo, sino el *sentido social*, el aprecio a los principios de vida en común, las *obligaciones de civismo* del ciudadano (que no se mencionan lo suficiente en los arts. 31 y 36, que señala una irrealizada instrucción del ayuntamiento). Se trata de expresar los fines del pacto y del proyecto social, su intencionalidad, que no sólo se refieren a la educación, y que deben retomarse como la filosofía constitucional, los *principios ideológicos* (de la esencia de la Ley fundacional, a los que se refiere el art. 136 como *inviolables*). Todo esto subrayando el sentido de finalidad del pueblo, como el sujeto clave, desglosando en que consiste su *beneficio* (y sólo faltó señalar su carácter de soberanía, y especificar la figura del mandato, que de todos modos queda implícita).

Vale la pena insistir en recordar la presentación que hace de los valores sociales, a pesar de una redacción poco apropiada: Seguramente que lo que más destaca es la única definición del texto constitucional de la *democracia*, como *medio para el mejoramiento del pueblo*. Y después se mezclan, sin división conceptual precisa, lo *nacional* del pueblo, el amor a la *Patria*, el *interés general de la sociedad*, la lucha contra la *ignorancia*, y entremezclados la *solidaridad internacional* (en vez de globalización), la *igualdad* de todos los hombres, los *ideales* de fraternidad, sin hostilidades externas ni exclusivismos. Todo lo anterior se refiere a los *valores y fines del pacto social*, y de ahí se derivan mandatos públicos: Todo individuo tiene derecho a recibir educación. “La educación primaria y la secundaria son obligatorias”. “Toda la educación que el Estado impartirá será gratuita”. “El Estado impartirá educación preescolar, primaria y secundaria” y separa a las instituciones de educación superior (como si no hubiera del Estado). Dada la libertad de creencias, la educación será laica. El Estado obtendrá toda la educación necesaria para el *desarrollo de la Nación y nuestra cultura*⁴⁹.

En pocas líneas se establecen mandatos fundamentales, como enormes y críticas obligaciones a desempeñar por todos los mandatarios públicos (de todas las funciones y niveles), pero en la práctica por el mandatario ejecutivo del país y también de los Estados. Y si es una carga muy elevada en un país de población

⁴⁹ Delval, Juan. *Los fines de la educación*. 7ª. Ed., México. Siglo XXI. 1999. pp. 26-43. El autor hace interesantes referencias sobre la crisis de la educación actual.

numerosa y de bajos recursos, lo que se olvida es toda la filosofía que está obligado el mandatario a “comprender” para darle sentido de finalidad a la educación. Esto es, no es sólo la *magnitud* de la necesaria prestación del servicio educativo, que significa un enorme esfuerzo de la sociedad y de los mandatarios, sino que la *filosofía del contenido y mensaje educativo* es fundamental, y esto es *lo que menos se cumple*; pues no existe la educación democrática, ni nacional, ni patriota, ni del interés general, ni contra las servidumbres, ni por nuestra independencia como pueblo, ni para el desarrollo de la nación, ni tampoco en la igualdad, fraternidad y solidaridad internacional.

En *conclusión*, toda la ideología que da el espíritu del pueblo en el pacto social, en el desempeño de la función clave de la educación (como educar, significa como ver, apreciar y entender, la cultura de valores) en la sociedad, está obviamente dirigida a lo que se considera el *beneficio del pueblo*; y el pueblo se la encarga al mandatario público, en lo que se refiere a la educación pública, pero la educación privada debe también seguir dichos principios. Mismos que no se cumplen en la práctica, en la que se deja una gran liberalidad, no compensada por el intento de libros oficiales de texto, y agravada por la ausencia de clases de civismo (la “instrucción cívica” dada por el ayuntamiento del municipio, del art. 31), que deberían significar por lo menos 1/5 parte del horario escolar, a todo lo largo de la educación, de la preescolar a la superior, bajo la conciencia de que un propósito clave es formar buenos ciudadanos, como mejores miembros individuales de la sociedad, como única forma de mejorar esta misma sociedad, que es la base del pacto sobre proyecto de vida en común⁵⁰.

A todo lo anterior, se añade que el texto citado trata mucho al pueblo como receptor, como sujeto pasivo, y debe enfatizarse que es el sujeto activo que lo decide, y encarga a un mandatario. Y que si bien tiene el *doble carácter de mandante y beneficiario*, es el pueblo el *actor principal* por su soberanía en las dos expresiones.

No se hace explícito que es el pueblo el que decide que todo individuo tiene derecho “a recibir educación”, no como *libertad*, sino como un *servicio público garantizado*, como una función obligatoria que establece en un mandato, para ser llevada a cabo por un mandatario público. Por lo que “la educación que

⁵⁰ De Ibarrola, María (coord.) 2ª. Ed., *Las dimensiones sociales de la educación*. México, SEP-El Caballito. 1998, pp. 61-63, 77-79, 107-109. En esta Antología, Karl Mannheim, Talcott Parsons y Louis Althusser en sus estudios: la educación como técnica social: la educación como asignadora de roles y factor de selección social; y la educación como aparato ideológico del Estado: reproducción de las relaciones de producción, respectivamente, abordan el tema educativo en donde la constante es replantear a la educación en la perspectiva formativa de seres humanos integrales.

imparta el Estado”, debe verse como la educación que el *pueblo decide por mandato público que debe impartirse por mandatarios públicos*. Porque es el pueblo mandante el que decide y no el mandatario. Y es el mandante el que le mandata al mandatario ejecutivo federal que determine los planes y programas de estudio, pero *que debe hacerlo bajo las normas de fines* que le ha señalado (debiendo añadir las normas de medios). Y seguramente justificar que el hacerlo para toda la República, busca el consenso de valores y fines para la *unidad nacional* que queda implícita cuando se refiere a los *criterios de orientación* de la educación. Y no es que el Ejecutivo Federal “considere” la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores involucrados en la educación, sino que los planes y programas educativos deben verse como *medios para el cumplimiento de los principios de la filosofía político-social, que son parte del pacto político sobre proyecto de sociedad*. Esto es, la ideología señalada viene de los fines del pacto social, y el proyecto de país implica los mandatos que se otorgan a los mandatarios, como mapa para orientar el camino, y son los objetivos de los programas (como dice el art. 26, que los objetivos de la planeación vienen de los *fines del proyecto nacional*, establecidos en la Constitución).

En el resto del art. 3º, el discurso del Estado como protagonista debe sustituirse por el del pueblo soberano como mandante, y al servidor ejecutivo como mandatario para llevar a cabo el mandato de que todos “reciban” educación, siendo obligatoria, ya sea por particulares o por medios públicos. Y el mandatario legislativo debe cumplir el mandato de legislar poniendo la voluntad del pueblo en la norma para la coordinación de la educación en el país, y para distribuirla entre los mandatarios ejecutivos a los 3 niveles territoriales.

Para finalizar, es singular la terminación del último párrafo de la fracción VIII del art. 3º, que señala que el mandatario legislativo debe establecer “las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas” (“lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan”), lo que no se establece para los demás mandatos públicos de salud y trabajo, y debe ser la regla general ligada al régimen de responsabilidades: Definir la sanción que corresponda a cada incumplimiento de mandato. Pues si es patente que se incumplen los *“motivos del pueblo”* en toda su parte de orientación social de la educación, dejándola a la discreción de cada plantel escolar privado, y a una homogeneización burocrática oficial, pero no *cívica*, también es patente que no existe sanción para el incumplimiento.

Artículo 3º Primer párrafo (texto actual). Filosofía constitucional. El Estado. “Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado-Federación, Estados y Municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y secundaria son obligatorias”.

Comentario⁵¹. Si se ratifica, dentro de ciertas complejidades, que conviene tomar convencionalmente, al término de "nación" como "pueblo", en un *territorio y organización social* (generalmente a nivel global); por el contrario, la terminología para describir presuntamente al "gobierno" como "Estado", compuesto por federación, estados y municipios, resulta confusa de por sí, e inválida cuando se considera que el gobierno es una *función de soberanía del pueblo*, y no un *ente o grupo de entidades*. Y aún la organización político-administrativa, como base de su división territorial (art. 115), referida a los Estados, peca de no considerar que se trata de tal organización, pero referida a los niveles de agregación del pueblo en colectivos-bases de soberanía-uniión social, que se refleja en términos de niveles de mandantes-mandatos-mandatarios. Por lo que localidades, municipios, estados y federación deben verse como niveles de agregación y organización social del pueblo, para ejercer su soberanía, particularmente de gobierno propio, (y no como personas morales de gobierno, para gobernar al pueblo), sino más bien como niveles de mandantes, en su calidad de base electoral (aún como persona moral), y su correspondiente decisión electoral de mandatos, y de mandatarios (también como persona moral).⁵²

La definición de Estado del art. 3º es inmanejable, aún en sus términos: En primer lugar, porque se refiere al Estado como el conjunto de niveles de gobierno (aunque no es claro de si los considera como entidades), a manera del sector público. Lo que según los arts. 39 y 49, debe ligarse con que tales niveles de gobierno se refieren a que el pueblo crea al poder público, y este se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial). Y según los arts. 40 y 115, la república federal está compuesta de estados libres y soberanos, como entidades, unidas en una federación, que tienen una forma de gobierno municipal, base de su división territorial y de su organización política y administrativa. O que sea,

⁵¹ En primerísimo lugar, se establece la garantía del derecho universal a la educación por parte de la sociedad. *Todos* tenemos el derecho. Y cuando *toda* la educación pública es gratuita, todos podemos ejercer nuestro derecho a *recibir* educación. Pero falta, como sucede en general en el texto constitucional, establecer las obligaciones correlativas: Todo el que es financiado por la sociedad en su educación, debe considerarse becado, para compensar su falta de recursos, por lo que sólo le corresponde a los pobres; pero además, la condición es doble: necesidad y rendimiento: a cambio de la beca social está obligado a un nivel de esfuerzo y resultados, por lo menos *medio* (8 de promedio de calificación).

⁵² Por lo que cada uno de ellos deben tomarse como ámbitos y niveles de agregación, en que existe un mandante y un mandatario, que son los que tienen personalidad moral, y *no el ámbito*. Esto es, los municipios y estados son niveles de agregación del pueblo que conforman un ámbito, que no es una persona moral; y en este ámbito, el pueblo se gobierna, tomando decisiones en procesos electorales, para establecer mandatos, que deben cumplir los mandatarios. Pero ni el pueblo es el municipio, ni el mandatario, sino que el municipio es un ámbito en el que el soberano es el pueblo municipal, y el servidor público es el mandatario municipal. *Pueblo, mandatario (no gobierno) y territorio, o más bien, los ámbitos territoriales de los mandantes y sus mandatarios.*

según el texto constitucional, el pueblo es el que crea al poder público, y a éste lo divide por función (en legislativo, ejecutivo y judicial), pero lo considera como entidad, con personalidad moral; y también lo divide por área geográfica y nivel de agregación (en municipios⁵³ y estados⁵⁴, que se unen en una federación), y también lo considera como entidad; y toda esta organización de poder público junta (legislativa, ejecutiva y judicial a nivel municipal, estatal y federal), la considera como cúmulo de entidades que engloba dentro del término Estado. Mismo que se presume tenga, como ficción jurídica, una personalidad moral (que por supuesto no es viable, porque tendrían que ponerse de acuerdo todos sus elementos componentes, si fueran independientes, para tener una voluntad común).

En segundo lugar, más bien parece referirse el término al sector público en general, y éste no tiene personalidad moral; además de que en el resto del texto, se refiere muy principalmente a los poderes ejecutivos, pero más que a la suma y unión de los poderes ejecutivos de los 3 niveles de gobierno, se dirige específicamente al Ejecutivo Federal. Por lo que el término se emplea de manera ambivalente, y para varios significados, y por eso en la práctica constitucional, es poco confiable y preciso.

Por otro lado, el término Estado del art. 3º, es muy diferente a la utilización general de que es un sector público distinto del gobierno, que es permanente y no periódico, e independiente del primero, para dar estabilidad y contrapeso. Así se considera en los regímenes parlamentarios, la figura del jefe de Estado (como el presidente), distinto del jefe de gobierno (como el primer ministro), ambos electos, pero por distintos periodos de tiempo, diferenciando sus funciones en las operativas de gobierno interno y las de espectro más amplio, como las relaciones exteriores, o cuestiones que requieren cierta permanencia e independencia de los cambios de gobierno y las presiones electorales y partidistas. Como recientemente se pretende en México que haya "instituciones de Estado", como el banco central, o aún que haya políticas de Estado (en el sentido que todo gobierno deba seguir las, según el propio presidente Zedillo, para la estabilidad económica). Y en términos teóricos, aquí se concibe y se propone que el

⁵³ El art. 115 señala que la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, será el municipio, mismo que será "administrado" por un ayuntamiento de elección popular directa: implicando que tal municipio es una entidad, que se administra por otra entidad (como colectivo de individuos), cuando aquí se propone que el municipal es un ámbito territorial de organización del pueblo, para ejercer su soberanía, y al que corresponde para ese efecto, un nivel de mandatarios para cumplir con sus mandatos (y no para administrar una entidad municipal, que además administra su hacienda y sus reservas, fracciones IV y V).

⁵⁴ El art. 42 señala que las partes integrantes de la Federación son los Estados (como entidades federativas, art. 116), cuyo territorio conforma el territorio nacional: entidades con territorio (en lugar de pueblos con territorio).

sistema jurídico sea un área pública de Estado, para diferenciarla del vaivén gubernamental (si bien ese es el propósito inveterado de una constitución).

Pero toda esta visión, no es tomada por el art. 3º, que se refiere a una concepción de Estado, como gobierno, en sus 3 niveles. La agregación de todas las manifestaciones de gobierno, forman el Estado, o el *Estado es la suma de todos los gobiernos*.⁵⁵ Lo que sería mejor descrito simplemente como el sector público, pero que no podría tener una personalidad jurídica unitaria.

En consecuencia, los sujetos y la relación son los siguientes; *Los individuos se unen en pueblo, y el pueblo se organiza en sociedad, en diversos niveles de colectividad, con una base territorial, que puede ser de localidad, municipio, estado y país* (todos términos convencionales). Y a cada nivel de agregación de población, corresponderá una facultad de soberanía, que se ejercerá en la toma de decisiones hacia adentro (por lo que el pueblo soberano municipal, estatal y del país, decidirá su pacto social y proyecto o mapa de vida en común de acuerdo a sus valores y fines, como los señalados en el artículo 3º); y también ejercerá su soberanía creando los mandatos para alcanzar sus fines, y para ello, todos los medios necesarios, partiendo de las funciones que se requieren para las acciones, estableciéndolas en ley, así como los recursos de poder público, autoridad y presupuesto, además de la organización político-jurídica para administrar tales funciones; y los mandatarios para llevar a cabo tales mandatos, pagándoles y haciéndolos responsables de su cumplimiento.

Por lo que no se divide el poder público, como si este fuera una unidad, sino que se dividen los mandatos, porque se dividen las funciones (legislativa-ejecutiva-judicial), y se dividen las bases territoriales, de acuerdo a las bases poblacionales del colectivo que tenga poder de soberanía; y como consecuencia, se dividen o más bien se distribuyen o reparten, tanto la asignación de mandatarios, como los recursos de poder público, autoridad y presupuesto (que ninguno es una unidad).

Así que se finaliza con los distintos marcos o ámbitos de soberanía del pueblo, y sus mandatos de gobierno, y los correspondientes mandatarios auxiliares de gobierno, con su división de funciones, y de organización popular-territorial, y su reparto de poder público.

⁵⁵ Apreciando la ambivalencia en el uso del término poder público, en el texto constitucional, que según el art. 41 es un medio, presuntamente con personalidad moral, pero en el art. 49, más bien se usa como atributo que se divide para su ejercicio, y no puede depositarse en un individuo (en el caso del legislativo), ni reunir 2 "atributos" en una sola persona o corporación (diferenciando atributo de corporación), igual que en el art. 80, se deposita el ejercicio del poder ejecutivo en un solo individuo, que en consecuencia no "es" el poder ejecutivo, sino sólo lo ejerce (pero la práctica ha llevado a la deformación e imprecisión de denominarse al individuo como el poder ejecutivo).

A lo anterior, se añade que para cada colectivo del pueblo, con soberanía, no queda un colectivo global de mandatarios; esto es, para el pueblo soberano estatal (que es un colectivo, y tiene derechos de soberanía), corresponderían los mandatarios por función (legislativo, en la forma que se decida, ejecutivo y judicial), pero como colectivos individuales, y no como una agregación de los 3^{os} (por lo que hay 3 mandatarios colectivos, lo que es obvio en los casos del legislativo y judicial, y el ejecutivo debe verse también como un colectivo, y al presidente como su jefe, y no como la representación de todo el mandato-función-poder público, a pesar de que sólo él sea electo, y los demás miembros, sean mandatarios designados).

De manera que el pueblo soberano municipal, estatal y nacional, debe tener sus correspondientes mandatarios legislativos, ejecutivos y judiciales, como colectivos o agregaciones públicas, con personalidad moral como centros de imputación, especialmente de deberes. Pero si las agregaciones del pueblo van formando una agregación superior (los pueblos soberanos municipales, se suman en el pueblo soberano estatal, y los pueblos soberanos estatales se suman en el pueblo soberano nacional o del país todo), esta última agregación es la final, y comprende a todo el pueblo, de todos los municipios, y por ende de los estados; la pretensión del término "Estado" del art. 3º, de que exista una 4ª. agregación, proviene de que los niveles superiores de gobierno no engloban o agregan los niveles inferiores (porque el gobierno estatal no es la suma de los gobiernos municipales, sino que es distinto, y así con el gobierno federal), además de que el "Estado" no se ve, implícitamente como nivel de gobierno, sino como agregación o colectivo; pero en el texto constitucional se considera como sujeto de responsabilidades, indebidamente, pues si pudiera verse como sector público, no tiene la unidad suficiente para tener una personalidad jurídica. O sea que la definición de "Estado" del art. 3º se refiere a éste como la suma de los 3 niveles de gobierno, sin ser un cuarto nivel, sino sólo una agregación (por supuesto sin división de funciones); pero bajo la argumentación de la soberanía del pueblo y el régimen de mandato que aquí se propone, se da la reconceptualización de que los niveles de soberanía del pueblo tienen niveles correspondientes de mandato y mandatario (con sus funciones y poder público). Y tales niveles de soberanía del pueblo deben tener personalidad jurídica para sobretodo ejercer un derecho de soberanía, como colectivo, mientras que sus niveles correspondientes de mandatarios no tienen, por su disfuncionalidad, una personalidad moral como

⁵⁶ No procede la conceptualización de la existencia de un ... "Supremo Poder de la Federación (que) se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial" (art. 49), porque el pueblo soberano crea a todo poder público (art. 39), pero no como una unidad a dividir, sino como facultad de asignación a conveniencia. Y por otro lado, no existe una sola función pública, ni un solo mandatario originales, que posteriormente se dividan, aplicándosele la misma argumentación.

colectivo, sino sólo en cuanto a cada mandato-función (legislativa, ejecutiva, judicial), en cada ámbito territorial con sus mandatarios correspondientes, para responder de sus obligaciones del mandato, *tanto en lo colectivo como en lo individual* (y el régimen de responsabilidades actual del Título Cuarto, *se equivoca* al sólo señalar la *responsabilidad individual*, cuando además existe la *responsabilidad colectiva* del mandatario que se desprende de otorgarle personalidad jurídica como centro de imputación, de deberes sobre todo, al actuar como organización). Así que los ejecutivos, a los niveles municipal, estatal y nacional o del país, deben tener una doble personalidad, individual, como mandatarios-presidentes municipales, gobernadores y presidente del país, y como jefes y parte del colectivo ejecutivo, con sus propios mandatarios designados; y los mandatarios legisladores, igualmente, deben tener una doble personalidad y responsabilidad, en lo individual y como colectivo, de su cámara legislativa correspondiente, y aún de todo el congreso (en el caso del país); y también una responsabilidad individual y colectiva de la Suprema Corte de Justicia (cuando decide como colectivo), si bien para el resto de los jueces, su responsabilidad debe ser más bien individual⁵⁷.

Desde el punto de vista de la personalidad jurídica, los sujetos serían entonces, los pueblos soberanos de 2,500 municipios, los pueblos soberanos de 32 entidades, y el pueblo total soberano del país, cada uno como colectivo de individuos; y a cada persona moral colectiva (por ser centro de imputación, de derechos de decidir y reclamar, especialmente), corresponden los centros de imputación de obligaciones especialmente, como colectivos por ámbito territorial y por mandato-función-mandatarios-poder público, en legislativo, ejecutivo y judicial (sin llegar a una agregación de las 3 funciones mandatadas por nivel, por su falta de viabilidad para considerarlos como una unidad, con su personalidad moral). Por lo que no hay mandatarios unidos del pueblo estatal, por ejemplo, como centro de imputación, sino sólo los mandatarios por función (no hay un gobierno estatal, como se usaba incorrectamente, porque de todos modos no existía una unidad, sino sólo poderes públicos estatales en la terminología actual, transformada aquí en mandatarios-funciones).

Artículo. 4º Primer Párrafo (texto actual). Régimen indígena. “La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En

⁵⁷ Pardo, María del Carmen (coord.). *Federalización e innovación educativa en México*, México, El Colegio de México, 1999. En esta Antología se presentan estudios generales sobre la educación y se incluyen Estudios de Caso: Guanajuato, Nuevo León. Aguascalientes. Chihuahua y Oaxaca.

los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley”.

Comentario.- El estilo de redacción es incorrecto al referirse a que “*la ley protegerá y promoverá ...*” (como antes decía el art. 1º “todo individuo gozará de las garantías que *otorga esta Constitución ...*”), como si la ley fuera un sujeto-persona moral que actuara por voluntad propia, en beneficio social; cuando la dirección de la relación debe acentuarse (pues la caracterización de los sujetos proviene de la caracterización de su relación): El *pueblo, ejerce su soberanía mandando leyes que protejan y promuevan* (igual que señalar que *todo individuo gozará de las garantías que se reconoce y se otorga a sí mismo el pueblo soberano*, añadiendo que toda garantía individual es social y toda garantía social, es también individual⁵⁸, pero sólo el colectivo es soberano, y tiene el poder y derecho de hacerlo).

Cambiar este texto insuficiente fue la demanda principal del levantamiento armado de los pueblos indígenas de Chiapas, liderados por el EZLN, para que no hubiera “nunca más, un México sin nosotros”. Así que amerita satisfacer los reclamos de la población indígena, principalmente para que con su autogobierno y autonomía, no puedan quedar de nuevo excluidos (como veremos más adelante)⁵⁹. El ejercicio de la soberanía de los colectivos indígenas, es una expresión fundamental del principio de toma de decisiones de autodeterminación. Es el caso más incuestionable y más exigido, y con más unidad del sujeto mandante, por lo que no debe existir controversia al respecto, y los impedimentos que pone actualmente el mandatario ejecutivo son el símbolo de la falta de reconocimiento de la soberanía del pueblo^{60,61}.

Artículo 4º Segundo Párrafo (texto actual). Igualdad de sexos. “El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia”.

⁵⁸ Esto es cierto, a pesar de que las garantías individuales son productos de una valoración y fines liberales, y las garantías sociales lo son de un enfoque social, diferenciando (pero amparando a ambos) individuos y clases sociales “cuya seguridad protege esta Constitución” (art. 25).

⁵⁹ Ordóñez Cifuentes, José Emilio, *Reclamos jurídicos de los pueblos indios*. México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 19-27. Ordóñez Cifuentes nos presenta un estudio del reclamo de los pueblos indios.

⁶⁰ Viñas Mey, Carmelo, *El régimen jurídico y la responsabilidad en la América Indiana*. México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993. Esta obra analiza las instituciones y formas de organización política de los indígenas que confirma su exclusión.

⁶¹ Díaz Müller, Luis, “Las minorías étnicas en sistemas federales: ¿autodeterminación o autonomía?”, en *Aspectos nacionales e internacionales sobre derecho indígena*. México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, pp. 47-80. Analiza el problema de las minorías étnicas en sistemas federales.

Comentario. También es sumamente deficiente la redacción, que debe referirse (como lo hace el art. 3º) a la igualdad de derechos de todas las personas, como miembros individuales del colectivo soberano (base de la democracia electoral de “un hombre, un voto”), evitando los privilegios de raza (como con los indígenas), religión, grupos, sexos o de individuos. El *principio de igualdad de todos* como seres humanos, en que el más rico sea igual al más pobre, el más poderoso al más débil, el más sabio al más ignorante, para que su voto cuente igual en la selección de preferencias sobre fines, valores, medios y caminos. Y la consecuente *igualdad frente a la ley*.

La cuestión de la igualdad y de la desigualdad es un presupuesto fundamental de la filosofía político-social del pacto colectivo: Por un lado, la necesidad general de homogeneizar, para reconocer derechos iguales; pero por otro lado, la obligación social de diferenciar, para otorgar derechos desiguales, no por méritos, sino por carencias y necesidades, para proteger a los más débiles (niños y ancianos, enfermos, discapacitados, indígenas, mujeres, pobres, campesinos y otros).

Artículo 4º Cuarto Párrafo (texto actual). Derecho a la Salud. “Todo persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del art.73 de esta Constitución”.

Comentario. Este art. 4º tiene una redacción muy deficiente que debe ser reformada en contenido, orden y forma de expresión. Por un lado, una cuestión tan importante como la salud del pueblo, amerita más que un solo párrafo, cuando la educación del pueblo, que es igual de importante amerita toda una larga presentación en el texto actual. Por otro lado, debe establecerse un paralelismo entre ambos, porque salud y educación son 2 de los principios fundamentales del proyecto social, y en consecuencia 2 de los mandatos claves del pueblo. Y por ello, el tratamiento de que “*toda* persona tiene derecho a la protección de la salud” (como “*todo* individuo tiene derecho a recibir educación”) debe ser paralelo y simultáneo, para que la afinidad de fines provoque una afinidad de medios, como veremos poco después. Pudiendo englobar para señalar que toda persona tiene derecho a la vida, la alimentación, la salud, el vestido, la vivienda y la educación y el empleo. Los derechos básicos de un piso social.

Artículo 4º Quinto Párrafo Filosofía constitucional. Vivienda. “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”.

Comentario. De la misma forma, de que todos tienen derecho a la educación y la salud, se establece el disfrute (que no necesariamente la propiedad) de vivienda digna y decorosa.

Artículo 4°. Filosofía constitucional. Familia.

“El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la *familia*”, párrafo segundo.

“Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos”, párrafo tercero.

“Toda *familia* tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”, párrafo quinto.

“Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas”, párrafo sexto.

Comentario. La educación contribuirá a la integridad de la familia (art. 3°). La ley protegerá la organización y desarrollo de la familia (art. 4°). Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna (art. 4°). “Es deber de los padres preservar⁶² el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades, y a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas” (art. 4°). Faltando establecer los deberes de los hijos para con los padres, para la correlación necesaria (misma que no considera obligaciones en otras áreas).

Artículo 5° Filosofía constitucional. Libertades inalienables.

Libertad de ocupación. Párrafo primero.

“Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento”. Párrafo tercero.

“El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona, por cualquier causa”. Párrafo quinto.

“Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio”. Párrafo sexto.

Comentario. Este artículo debería estar relacionado con el 123, y entresacar las prohibiciones de ceder la libertad, para unirlas por otro lado en un precepto sobre derechos inalienables.

⁶² Más que conservarles el derecho social, se trata de hacerlo posible, proporcionándoles los elementos.

Artículo 40 (texto actual). Filosofía constitucional. *Forma de gobierno*. “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Comentario. De lo anteriormente visto se desprende una *reconceptualización* de la forma de gobierno. Dice el art. 39 que el pueblo soberano crea a todo poder público, para su beneficio, e implica que le da forma de gobierno, pues puede cambiarla (pareciendo indicar que el poder público es el gobierno). Pero es hasta el art. 49 que habla de la división del poder público en funciones (pero no territorial); y en lugar de esto, el inmediato art. 40 refiere implícitamente como forma de gobierno que el poder público se organiza como tal territorialmente (pero no por funciones); por lo que el art. 39 debe completarse con la división por funciones del art. 49 (legislativo, ejecutivo y judicial), y la división de organización político-jurídico-administrativo-territorial de los arts. 40 y 115 y el procedimiento operativo del art. 41.

Pero independientemente de la complejidad de entender lo anterior, la línea de argumentación teórica que se viene expresando, presenta *una nueva concepción* basada en que: 1. El gobierno es una función del pueblo y no una entidad distinta al pueblo. Es el autogobierno del pueblo. 2. El proceso de gobierno implica 4 áreas principalmente, 1) la de la *toma de decisiones colectivas* sobre pacto social para proyecto social, y sus consecuentes mandatos, y 2) la de *llevar a cabo tales mandatos, mediante mandatarios* que cumplan funciones para acciones públicas, con los recursos presupuestales, la autoridad y poder público; a lo que se añade, 3) la *función revisora de control* de rendición de cuentas, evaluación y responsabilidad, en el derecho de reclamación del pueblo, como mandante y como soberano. Y por otro lado, 4) la de *justicia y de resolución de controversias*. 3. La forma de gobierno (forma que se da a su propio gobierno) entonces, tiene que ver con estas 4 áreas: Para la primera, de toma de decisiones, el proceso de gobierno debe ser *democrático*, más que *republicano*, en el sentido de renovación o cambio periódico de mandatos (dentro de la Constitución) y mandatarios, mediante procesos electorales. Lo de democracia es un requisito sine qua non, pero no sólo debe referirse a la democracia electoral, sino a la democracia de la participación del pueblo en la ejecución y la revisión. Y de esta condición democrática, se deriva que no se trataría de una monarquía sino de una *república* (sólo que el término parece demasiado ostentoso para decir que de acuerdo a la condición democrática, todas las funciones públicas y sus responsa-

bles se *renuevan* o que se trata de las “cosas públicas-comunes”, los asuntos que incumben a todos)⁶³.

Para la segunda área, se tiene la consideración crítica de forma de autogobierno, referida a la organización político-jurídica-administrativa-territorial de los mandatos-mandatarios-funciones-poder público. Y aquí no es la figura de la *representación* sino la del *mandato*, y tampoco es la *federal* sino la de *ámbitos de soberanía colectiva*. Volviendo a la argumentación previa de que a cada nivel de agregación del pueblo, al que el mismo pueblo se da soberanía colectiva, corresponde un nivel de mandatos y consecuentemente de mandatarios-funciones y atributos de poder público. Por lo que la *forma de autogobierno es clave aquí*: Los mandatos-funciones-mandatarios se derivan en legislativo, ejecutivo y judicial y en niveles de agregación y organización social, política y territorial del pueblo. Así que la *forma de gobierno es de mandatos democráticos, divididos por función y por niveles de agregación popular-territorial (y no de república, representativa, democrática, federal)*⁶⁴. Se advierte que la concepción del art. 41 de que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión y de los Estados en los términos de sus respectivas constituciones, y de acuerdo al pacto federal, tiene 2 partes: la primera es el acierto de que es el pueblo el que actúa, en ejercicio de su soberanía, por medios distintos a su presencia directa; lo que contraría e invalida la figura de la representación popular del art. 40, porque los representantes acostumbran actuar a nombre del pueblo e interpretando su voluntad, y aconseja la *figura del mandato público*, que se refiere a una especificidad de la instrucción (y no a la generalidad y discreción del representante), que no necesita de un poder amplio o limitado, sino que por su naturaleza y esencia, se refiera a obligaciones, facultades y funciones y actos *expresos*. Por lo que en la forma de *gobierno propio del pueblo*, su *complemento natural* es la figura del *mandato* y no el régimen de representación “abierta”, por lo que no se trata de una *democracia representativa*, sino de una *democracia*

⁶³ Hamilton, Madison, Jay, *The federalist papers*. 10^a Ed.. USA. Library of Congress. 1961. pp. 41 y ss. Los comentaristas de la Constitución Norteamericana elaboraron sus observaciones ponderando la importancia de la toma de decisiones colectivas, en el caso particular. a favor de la Unión o pacto federal.

⁶⁴ Cárdenas Gracia, Jaime F. *Transición política y reforma constitucional en México*. México. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994. pp. 58-70. El autor cita a Daniel Levy “Mexico: sustained civilian rule without democracy”, donde indica que el autoritarismo mexicano tiene mucho de institucionalización de tolerancia de formas y de pactos, características de un régimen democrático, pero no se llega a lo que aquí sostengo: mandatos democráticos. El mismo autor añade que México fracasa en su consideración democrática por tres razones: carece de competencia real de grupos, las elecciones no son limpias ni justas y las libertades civiles y políticas son insuficientes para garantizar la competencia.

directa e indirecta según las partes (más que semi-directa)⁶⁴ a través del *mandato expreso* y no de la *representación general* (sin siquiera los acotamientos relativos del “poder limitado” del derecho privado). El art. 41 acierta también en que el pueblo ejerce su soberanía a través de sus medios, *en los términos de las constituciones*, que son los mandatos fundacionales de la voluntad general sobre proyecto de sociedad del mismo pueblo. Así, el pueblo soberano actúa vía medios (que son mandatarios con poder público más no representantes), pero sólo en los términos de mandatos expresos (los mandatos fundamentales de las constituciones, y le faltó añadir, de los mandatos de la propia elección). O sea que el pueblo, aunque sea soberano, sólo puede usar sus medios de acuerdo a sus mandatos generales y permanentes. Y que si quiere cambiar su utilización, deberá cambiar sus mandatos generales (legales o electorales).

Para la tercera área, la forma de autogobierno es menos notoria, pero deberá subrayarse más, de aquí en adelante, que para ser realmente democrática debe ser ciudadanizada, para que sea el pueblo el que exija rendición de cuentas al mandatario, le dé seguimiento, control y evaluación, reclame el cumplimiento, y en su caso denuncie y demande la imputación de responsabilidades.

Para la cuarta área, de resolución de controversias, como en el caso de la materia ejecutiva, es más propicia a delegar la impartición de justicia, pero sin que los jueces se conviertan en seres superiores que subordinen al soberano pueblo, sino que ejerzan su función como servidores-mandatarios públicos, según mandato soberano de justicia.

Todo lo anterior, lleva a la *reconceptualización del gobierno, forma de gobierno, poder público, división de poderes* y demás, en relación a una lógica más rigurosa derivada del *principio de soberanía* del pueblo, y del *régimen de mandato público*.

En lo que no acierta el primer párrafo del art. 41 constitucional es en la concepción del sujeto y la presunción base del federalismo (“los *poderes de la Unión*” y “las constituciones de los estados no pueden contravenir las estipulaciones del *pacto federal*”). Pues se ha visto que el *sujeto no son los poderes públicos*, que son atributos y no entidades, sino el *pueblo* y sus *mandatarios-mandato-función*; por lo que el pueblo no ejerce su soberanía “por medio” de los poderes públicos (a manera de reemplazo), sino a través de sus mandatarios con mandato que trabajan *para* el pueblo. Y por otro lado, la presunción de que existe un pacto federal, de los estados para formar una unión, como si los estados fueran personas morales, contraviene la visión más realista y concorde con

⁶⁴ En una combinación de democracia directa, vía la autodeterminación, por la toma de decisiones del pacto político y del proyecto social, de la elección de mandatos y mandatarios, y de evaluación de resultados; y de democracia con administración por mandato de las funciones de ejecución y de impartición de justicia, y del control de ambas.

el principio de soberanía de que no son los estados los sujetos soberanos, sino los pueblos soberanos (en sus ámbitos de soberanía), que son los que deciden formar una agregación mayor, respecto de la cual hacen su pacto y proyecto social, que formalizan en las correspondientes constituciones. No hay pacto federal sino pacto social, y no hay proyecto federal sino proyecto de nación; porque no hay gobierno separado del pueblo, sino pueblo que se gobierna a sí mismo⁶⁶.

Por lo que en consecuencia, el artículo tendría el *espíritu del pueblo, de que el pueblo ejerce su soberanía por medio de sus mandatarios por función y por nivel, de acuerdo a sus mandatos generales y permanentes de las constituciones, y de sus propias elecciones, en que los primeros establecen el pacto político sobre proyecto de organización y vida social (de fines y medios sociales)*, y los segundos, los *énfasis y modalidades periódicos*. En cada caso de acuerdo al nivel de agregación del pueblo soberano y el correspondiente nivel de organización de sus mandatarios.

De los *mandatarios populares* (recordando la nomenclatura de las antiguas repúblicas populares de los países socialistas, que buscaban indicar su inclinación por el pueblo, aunque no lo hayan cumplido en la práctica).

Son tantas las observaciones a lo anterior, que vale la pena examinar los arts. 1º, 3º, 4º, 5º y 40, como ejemplo de la *necesidad de una reapreciación de la filosofía política social y de un replanteamiento del texto*, que servirá para normar la expresión del espíritu del pueblo en la letra de la Constitución. Por lo que en lugar de seguir con más ejemplos, y dado que todo el texto sufre del mismo problema, sólo se toma la consideración de *revisar la terminología a lo largo de todo el articulado*⁶⁷.

IV. PROBLEMÁTICA DE LA FORMA Y SECUENCIA DE EXPOSICIÓN DEL TEXTO CONSTITUCIONAL ACTUAL.

1. El texto constitucional no parece tener una secuencia plenamente lógica e hilada, pues, por ejemplo, se debe comenzar con la soberanía del pueblo, y la organización para ejercerla a través de la toma de decisiones político electorales, y el establecimiento de mandatos en la ley, así como los poderes públicos para

⁶⁶ Correas, Oscar. *Crítica de la ideología jurídica*. México. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1993. pp. 49 y ss. Mucho de este análisis puede explicarse de acuerdo con el sentido o ideología, o con la voluntad del productor del discurso, según lo expone Oscar Correas.

⁶⁷ Correas, Oscar. *Teoría del derecho*. Barcelona. Ed. Bosch. 1995, pp. 124-148. En su capítulo El Derecho y el Poder comenta: "...el poder de algunos se esconde detrás del Estado [...] este mundo de ficciones se extiende por toda la textura discursiva llamada derecho".

cumplirlos (o más bien los mandatos-mandatarios del poder público), que deben dividirse por función y por territorio, sus obligaciones y facultades expresas, responsabilidades de servidores; y así seguir con una recomposición del texto.

2. Así mismo, el texto constitucional no trata con claridad: 1. Quién es el soberano mandante. 2. Cuáles son sus valores y fines. 3. Cuáles son sus medios vía mandatos y mandatarios.

Y no se aprecia la lógica social de los fines y de los medios, de los valores y de los mandatos.

3. Análisis ampliado.

3.1 *El soberano*. En el texto se habla poco de quién es el pueblo soberano. El art. 4º se refiere a que tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indios. El art. 30, trata del convencionalismo de la nacionalidad de los mexicanos, y el 34 de los ciudadanos mexicanos, pero no dan en realidad información sobre quién es el soberano pueblo.

3.2 *Valores y Fines*. Están dispersos a lo largo del texto en vez de estar unidos y ordenados de acuerdo a su prioridad.

3.2.1 *Fin último: el beneficio del pueblo*. Se tiene disperso y no planteado como lo central, sino que hay que entresacarlo de artículos no establecidos con el propósito de resaltarlos, y que sólo al reunirlos aparecen como una tesis.

1. El pueblo soberano crea al poder público para su *beneficio* (art. 39).

2. Mismo que protesta de “mirar en todo por el *bien y prosperidad*” del pueblo de la Unión que confiere el cargo (art. 87 y también el 97) de presidente y ministros de la Suprema Corte (y por supuesto también de los legisladores).

3. Y considerar a la democracia como un sistema de vida fundado en el constante *mejoramiento* económico, social y cultural del pueblo (art. 3º).

3.2.2 *Fines intermedios derivados*: De la misma manera, los valores, fines y medios están dispersos y desarticulados en el texto actual de la constitución, como se aprecia por el siguiente listado, apenas *enunciativo*:⁶⁸

Por un lado, se expresan juicios de valor virtuales a todo lo largo del texto constitucional, pero en especial en los arts. 3º y 4º, el capítulo económico de los arts. 25, 26, 27 y 28, y el art. 123, así como los arts. 39 y 41; además de los de seguridad de los arts. 29, 119 y 89-VI, y los arts. 31, 35, 36. Y todos deberían formar una unidad en un capítulo de valores y fines.

Faltaría establecer una línea de desagregación que debería partir de:

1. El *fin último de soberanía* del pueblo para su beneficio (art. 39).

⁶⁸ Se añade que resulta difícil separar los valores, fines y medios, porque los mismos elementos pueden considerarse en estas 3 categorías, según el momento y condiciones. Así, “lo nacional” puede ser un valor, y un fin, pero “ocuparse” de lo nacional es un medio para el beneficio colectivo.

2. Priorizando (mediante la educación), una cultura democrática y nacional, que desarrolle las facultades del ser humano, fomentando el amor a la Patria, la conciencia de solidaridad internacional, la independencia, la justicia, el progreso científico, luchando contra la ignorancia, las servidumbres, los fanatismos, los prejuicios; contribuyendo a la mejor convivencia humana, vía el aprecio a la dignidad de la persona y la integridad de la familia, el interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos. Todos estos principios de *filosofía social*, se contienen, de manera inesperada, en el art. 3° relativo a la educación, en que la *educación* sería el conducto o *medio* para promoverlos⁶⁹.

3. La ley protegerá a los pueblos indios (en principio), la igualdad entre sexos, la familia, la *salud*, la vivienda, a los menores. El art. 4° es un compendio de varios propósitos⁷⁰.

4. El capítulo económico, reformado apenas en 1983, establece grandes y nobles *finés* para el medio de la rectoría del Estado del desarrollo nacional, como fortalecer la soberanía y el régimen democrático de la Nación, fomentar el crecimiento económico, el empleo y una más justa distribución, que permita el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de la población protegida (art. 25). La planeación democrática para impulsar el crecimiento con equidad, con independencia y la democratización (art. 26). Mediante la propiedad, expropiación, ordenación, dominio directo, acción exclusiva y otros, la nación y el Estado regulan en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales, para una distribución equitativa de la riqueza, cuidar su conservación y el desarrollo equilibrado del país, y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, que llega hasta garantizarle a la población campesina su bienestar (art. 27). Y mediante la intervención regulatoria lucha contra las alzas de precios y ventajas exclusivas indebidas de monopolios, en perjuicio del público. Y toma a su cargo las áreas estratégicas y participa en las áreas prioritarias, protegiendo la seguridad y soberanía de la Nación (art. 28)⁷¹⁷².

⁶⁹ Delval, Juan, *Los fines de la educación*, 7ª. Ed., México, Siglo XXI, 1999, pp. 33-39. Aquí analiza las tensiones de la educación actual y define a la democracia formal como "...una ficción y lo que se crea es una casta de políticos que interpretan la voluntad de otros poderes y la suya propia, y modelan los deseos y las necesidades de los ciudadanos".

⁷⁰ Ordóñez Cifuentes, José Emilio, *Reclamos jurídicos de los pueblos indios*. México. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, La obra plantea las necesidades y apremios jurídicos de los pueblos indios.

⁷¹ Cordera, Rolando, Tello, Carlos, *México, la disputa por la nación, perspectivas y opciones de desarrollo*, 5ª. Ed. México, Siglo XXI, 1984, pp. 55 y ss. Se ocupa del desarrollo económico del país, plantea proyecciones y elabora programas.

⁷² Forrester, Viviane, *El horror económico*, 2ª. Ed., Argentina, FCE, 1997, Viviane Forrester en su obra "El horror económico" presenta el panorama de la economía vinculada con la política.

5. La defensa frente a las invasiones externas o perturbaciones internas que pongan a la sociedad en grave peligro o conflicto, mediante la suspensión de garantías (art. 29), el uso de las Fuerzas Armadas (art. 89-VI), la protección de los poderes de la Unión (art. 119), y hasta la participación del Senado (art. 76-V y VI), o de la Suprema Corte (art. 97).

6. Mediante recibir instrucción cívica y militar, servir en la Guardia Nacional y contribuir a los gastos públicos, para defender y asegurar la independencia, territorio, honor, derechos e intereses de la Patria, y también la tranquilidad y el orden interior (art. 31). Igual que a través de votar, asociarse, tomar las armas y el derecho de petición (art. 34). Votar y desempeñar cargos electos y consejales (art. 36).

7. Y en general las garantías individuales y las facultades expresas (arts. 1 al 29 y 124), además del art. 123.

8. Lo que se aprecia es la necesidad de establecer una organización de conjunto de valores, fines y medios, tanto para el marco total como para las relaciones de las partes.

ANEXO II

EL CONCEPTO DE INTERÉS PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN

Introducción. Primero se hará un repaso del término a lo largo del texto constitucional del Capítulo I del Título Primero de garantías individuales, de acuerdo al orden del articulado, y en seguida se hará un análisis de conjunto, para establecer una definición legal como conclusión.

1. *El término de "interés público" en la ley fundamental.*

1) *Interés general de la sociedad* (art. 3º, II-C). La educación que imparta el Estado ... "contribuirá a la mejor *convivencia humana*, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando (junto con el aprecio por la dignidad de la persona y la integridad de la familia), la *convicción* del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de *fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres* (evitando privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos)".*

Comentario. A *pesar* de la redacción difícil legal, se hace énfasis que la promoción de los valores sociales, del *interés general*, junto con la de los valores individuales, permite la educación para la cultura de convivencia.

Se trata del interés público, en cuanto a interés de *orden público*, como lo es el interés general. El interés del pueblo, es interés general, y se refiere a las relaciones jurídicas de orden público, entre la sociedad y los individuos como mandantes, con los mandatarios públicos que integran el sector público (mal llamado de gobierno, porque en

* Paréntesis del autor.

el mandato el que gobierna es el mandante y no el mandatario, y peor llamado Estado porque la encomienda de educación la tiene el mandatario público ejecutivo, con personalidad jurídica moral, y no el Estado que describe al sector público de mandatarios (antes denominado como gobierno), más el sector jurídico del sistema legal más el sector político de partidos y relativos, otros órganos públicos descentralizados y autónomos como la UNAM, y tal vez hasta el sector social de las Ong's).

2) *Derechos de la sociedad* (art. 5). La libertad de ocupación, que sea lícita, sólo podrá vedarse "por determinación *judicial*, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución *gubernamental* (dictada en los términos que marque la ley), cuando se ofendan los *derechos de la sociedad* ...".*

Comentario. Desde otro enfoque al art. 3º, también trata del interés general de la sociedad, en su derecho a no ser ofendida por ciertas ocupaciones anti-sociales.

3) *Orden público* (art. 6). "La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero o perturbe el *orden público*...".

Comentario. El orden público se refiere aquí a un auxiliar o medio del interés general de la sociedad. El orden público es de interés público, por lo que se relacionan pero son distintos.

4) *Paz pública* (art. 7) "... la libertad de imprenta (y antes de escribir y publicar),* que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la *paz pública*".

Comentario. El *orden público* permite la *paz pública*, ambos *derechos* públicos de la sociedad, por lo que son de *interés público*, para el *interés general* de la sociedad o pueblo.

5) *Orden público* (art. 20). "En todo caso serán juzgados por un jurado los delitos cometidos por medio de la prensa contra el *orden público* o la seguridad exterior o interior de la Nación".

Comentario. De manera desproporcionada, el legislador le da el mismo tratamiento al ataque al orden público que al de la seguridad interior de la Nación, y al de la defensa exterior (ver art. 89-VI). Sin embargo hay diferencias, por lo que no es lo mismo el orden público que la seguridad interior de la Nación (ver art. 31-III sobre el orden interior de la Guardia Nacional).

6) *Seguridad pública* (art. 21). "La seguridad pública es una función a cargo de ... La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez".

Comentario. Se desprende que la policía tiene la función de prestar la seguridad pública, que se diferencia del *orden público* como consecuencia, que a su vez permite la paz pública, para el *interés público*, para el interés o bienestar general de la sociedad.

7) *Interés general* (art. 25). "El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el *interés general* en el marco de las libertades que otorga esta Constitución".

Comentario. Este interés general, es el de la sociedad que es el que lo demanda, implícitamente en la organización del mandato.

8) *Interés público-beneficio general* (art. 25). “Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente”.

Comentario. El legislador diferencia *interés público* de *beneficio general*, pero en lógica debe entenderse que las cuestiones públicas deben buscar el interés o beneficio del pueblo (ver art. 39), que es a lo que se refiere el beneficio general. Como veíamos, de interés público son la seguridad pública, para el orden público, para la paz pública, y todo para el beneficio general de la sociedad o pueblo. Pero también es de interés público impulsar a las empresas (lo que no dice expresamente el legislador), además de imponerles modalidades a favor del interés público, que se implica a favor del interés general de la sociedad o pueblo.

9) *Utilidad pública, interés público, beneficio social, riqueza pública* (art. 27). “Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de *utilidad pública* y mediante indemnización”. “La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la *riqueza pública*, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana”.

Comentario. El legislador (o más bien la ley) hace diferenciaciones, tal vez para no repetir el uso del término, porque interés público y utilidad pública y beneficio social podrían usarse de manera *equivalente* y sustituta. Así la *utilidad pública* sólo puede significar *beneficio social* (ver art. 39), y todo lo de *interés público* debe buscar el *interés general*. La *riqueza pública* es de todos, es de interés general, y su reparto equitativo debe ser de interés público para el beneficio social.

10) *Interés público, intereses públicos internos, utilidad pública* (art. 27). “... pero cuando lo exige el *interés público* o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización (refiriéndose a las aguas)...”. “... pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de esta agua se considerará de *utilidad pública*, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados”. “El Estado, de acuerdo con los *intereses públicos internos* y los principios de reciprocidad podrá (a juicio de la Secretaría de Relaciones), conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran ... la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones”.*

Comentario. Si en principio parecería que el texto legal utiliza el término de *utilidad pública* para las expropiaciones, y el de *interés público* para la imposición de *modalidades* (ambos como formas de limitación de la garantía a la propiedad privada), al revisar el uso en estos casos últimos, se aprecia que tanto por *interés público* como por *utilidad pública*, se reglamentará el uso de las aguas, por lo que parecen usarse como *equivalentes*. El término plural de *intereses públicos internos*, parece sólo dar a entender que no se trata nada más del interés general de la sociedad, sino tal vez de la estrategia

de reciprocidad del interés del mandatario público nacional, si bien se ha de subrayar que éste no puede tener interés propios como mandatario, sino que deben ser los intereses del mandante. Por lo que en ese caso, se debió haber usado el término indeterminado del interés público, sin plural, ni referido al ámbito *interno*, sino al beneficio general de la sociedad en todos los ámbitos.

11) *Interés público* (art. 27-XX). “El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal... así mismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, *considerándolas de interés público*”.

Comentario. Si en los artículos 25 y 27 se usa el término de *interés público* para establecer *modalidades* a empresas y *prioridad privadas*, aquí se usa para describir una *calidad* preferente: la agricultura toda es preferente, tiene un interés público para beneficio social, mismo que hace que se impongan modalidades a las empresas y la propiedad. Pero el interés público sigue equivalente al beneficio social.

12) *Perjuicio público en general, interés general, necesidades públicas, utilización social de los bienes, interés público* (art. 28).

“... la ley castigará severamente ... en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con *perjuicio del público en general* o de alguna clase social”. “No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que en *defensa de sus intereses o del interés general*, vendan directamente en los mercados extranjeros ...”. “Las mismas legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando así lo exijan las *necesidades públicas*, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata”. “El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de *interés general*, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación ... de bienes de dominio de la Federación... Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la *utilización social de los bienes*, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el *interés público*”.

Comentario. En buena medida las diferentes expresiones denotan importantes similitudes, como si todas rondaran por el mismo tema, aunque tengan modalidades o de plano sean equivalentes. Lo opuesto del *perjuicio del público en general* es el beneficio del pueblo.

13) *Paz pública, sociedad en grave peligro o conflicto* (art. 29). “En los casos de invasión, *perturbación grave de la paz pública*, o de cualquier otro que *ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto*, solamente el Presidente ... podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación...”.

Comentario. Toda perturbación grave, como la pérdida de la paz pública, que ponga en grave peligro o conflicto a la sociedad, es obvio que va en contra del *interés público* por el *interés general*, o *beneficio social*.

2. Visión de Conjunto.

La Constitución de 1917 es una ley *extraordinariamente social*, que utiliza muchos términos como medios para el propósito de beneficiar el interés social. La teoría constitucional considera que la soberanía del pueblo comprende tanto la voluntad general, como el beneficio general (art. 39), al que debe añadirse la condición de justicia (que no está en la Constitución); se aprecia que el concepto de *interés público* está directamente relacionado con tal *beneficio general*. Y considerando que la organización del mandato político-jurídico es el medio democrático para que el pueblo elija mandato y mandatario, a quien se le transfiere autoridad y poder públicos. Se estima consecuentemente que el pueblo crea el poder público para actuar en beneficio del pueblo (art. 39), y el pueblo actúa a través de dicho poder público para ejercer su soberanía (art. 41). Por lo que se piensa, en consecuencia que el poder público tiene la encomienda de cumplir con el *interés público*, referido a su mandato público. Esto es, el mandato del mandatario, establecido en las leyes, o en su oferta de campaña, es su obligación pública, y es el derecho público del mandante pueblo y ciudadano. *Todos los mandatos del pueblo forman el interés público.*

En conclusión, el interés público es el beneficio general, según la voluntad del pueblo establecida en el sistema legal y la proveniente de los procesos electorales periódicos.

3. Definición de interés público.

Es el *beneficio del pueblo* (art. 39). Y esto puede expresarse de diversas maneras: *interés general, interés general de la sociedad, interés público, utilidad pública, beneficio social*. Y además de estos términos del texto constitucional, se puede considerar al bien común, bien general, bienestar general, bienestar colectivo, o el *interés o beneficio general del pueblo*.

Para ello se requiere de la seguridad pública, para el orden público, para la paz pública y la seguridad interior y exterior. Pero también los derechos de la sociedad de igualdad y justicia. Y de crecimiento y empleo. Y de educación y salud. Y de los derechos básicos a la vida e integridad de la persona, y a la propiedad privada y el disfrute de lo ganado. Y el derecho a las libertades.

Todo lo que promueve el *interés o beneficio general del pueblo*, es de *interés público o utilidad pública*⁷³.

⁷³ Escola. Héctor Jorge. *El interés público como fundamento del derecho administrativo*. Buenos Aires, Depalma, 1989, pp. 249-250. Define al interés público como "el resultado de un conjunto de intereses individuales compartidos y coincidentes de un grupo mayoritario de individuos que se asigna a toda la comunidad como consecuencia de esa mayoría [...] apareciendo con un contenido concreto y determinable, actual, eventual o potencial, personal y directo respecto de ellos. que pueden reconocer en él su propio querer y su propia valoración".

4. Metodología.

Se propone promover un esquema de presentación lógico y ordenado del texto constitucional.

1. Debe comenzarse por el concepto de soberanía y como se ejerce en 1) la toma de decisiones, 2) la ejecución de las decisiones, 3) el seguimiento, control, evaluación de decisiones y su sanción a la transgresión de responsabilidades, y 4) en la resolución de controversias.

2. Quién y cómo es el soberano: Composición y características del pueblo.

3.Cuál es la voluntad general sobre valores y fines.

4. El pacto político sobre proyecto social.

5. Formalización en la Constitución y sus leyes.

6. Su expresión en fines y medios generales para el proyecto social.

7. Su expresión en fines y medios específicos para el proyecto social.

8. Mandatos expresos para el proyecto social.

9. Los mandatarios públicos correspondientes.

ANEXO III

Observaciones I. Lo verdaderamente importante es la secuencia lógica, partiendo del sentido de finalidad que da el *fin último*, del beneficio del pueblo; mismo que aquí se propone provenga de la felicidad, bienestar y bien, sustentado en valores superiores y aterrizado en mejoramiento real e inmediato, como *fines intermedios*. Todos ellos producto del pacto político en que define el pueblo sus preferencias sobre valores y fines, para proyecto de convivencia. Y como de aquí se desgranar las acciones públicas, producto de las funciones públicas para cumplir los mandatos de los fines intermedios y expresos. Y las facultades expresas (limitadas) de los mandatarios que el pueblo elige para llevarlos a cabo, con los recursos que le otorga el pueblo en materia de autoridad y poder público, y presupuesto, organización y administración pública. Considerando el principio de que los fines condicionan a los medios. Y que el pueblo ejerce su soberanía tanto en la toma de decisiones sobre proyecto nacional, que debe hacerlo como prerrogativa exclusiva, y usando como medios a los mandatarios públicos para llevar a cabo sus mandatos mediante acciones, producidas por funciones, de una organización de la administración pública; y finalmente, ejerce también su soberanía, reclamando el cumplimiento de sus mandatos a los mandatarios obligados a ejecutarlos, y castigarlos por su incumplimiento.

La imagen de la pirámide jurídica, en que partiendo de un objetivo o causa, se derivan acciones que produzcan efectos, para alcanzar los propósitos. Del fin último a los fines intermedios, a los medios, a las acciones, a los productos, a los efectos, y a la comparación de metas y realidades alcanzadas, y la sanción por el incumplimiento.

ANEXO IV

Observaciones II. Si la intención de establecer una lógica secuencia obvia y consistente, partiendo del fin último, hasta los medios, y las funciones, para darle sentido de finalidad a las acciones concretas, es clave de racionalidad; el lograrlo es complejo y difícil por varias razones: 1) El fin último de beneficio del pueblo requiere desagregarse, como se ha visto, en los grandes caminos para tal beneficio, provenientes de lo que se ha denominado felicidad, como la búsqueda individual, que requiere la garantía de las libertades para el desarrollo de la persona; el bienestar material para llevar una vida digna, con un piso mínimo de oportunidades; y el bien, que parte de la moral y la justicia, junto con los grandes valores humanos, desde la compasión a la solidaridad. Así que no es tan simple considerar que “todo lo que beneficie al pueblo” es bueno, y “todo lo que perjudique al pueblo” es malo, sino que la secuencia es más complicada, porque se trata de considerar la *función de utilidad* de la combinación de los caminos de búsqueda de la felicidad individual y colectiva, bienestar material y la justicia, con el concepto del bien moral. Por lo que es la combinación de estos 3 lo que da el resultado final, en su complementación que evite contraposiciones.

2) Sobresale, que tal mezcla de valores debe manejarse como una *imagen objetivo*, en un proyecto social –de vida colectiva- de nación, en un ideal de organización. Por lo que no se trata de los caminos individuales, ni siquiera de la combinación de los caminos, sino del panorama integral (de toda la visión): *Partir del fin último, los grandes caminos (felicidad, bienestar y bien), y armar la imagen objetivo del proyecto de nación, aprobado por el pacto político-social.*

3) Lo que complica la secuencia derivativa, además de que pretender poner por separado los fines superiores de los generales, y los medios generales de los específicos, resulta en un proceso falto de hilación cercana, por lo que parece más conveniente dar *sentido de continuidad*, a través de juntar fines y medios en un proceso continuo, en apoyo de un marco global. Esto es, hacer primero el esquema integral de proyecto de país, y de los principios generales (los fines mayores intermedios), *derivar procesos individuales de concreción*, de fines a metas, a medios; a funciones, a acciones, para clarificar la congruencia entre los pasos, ya sólo dejando espacio para los resultados, que sean evaluados en relación a los metas, y más en profundidad, a los fines intermedios (menores y mayores), y al fin último.

Esto, sin embargo, resulta bastante difícil, porque de un fin mayor intermedio puede derivarse todo un árbol de canales para fines menores intermedios. Así, por ejemplo, del fin último de beneficio del pueblo, tendríamos el fin mayor del bien moral, y dentro de este a la justicia, y de aquí podemos derivar una multiplicidad de ramas, desde la función de impartición de justicia en controversias judiciales (entre particulares. y entre particulares y los mandatarios públicos), y la que es también *impartición* de justicia de todas las acciones públicas para promover la igualdad o disminución de los desequilibrios extremos, que pueda ser desde la vía de la alimentación, la salud, la educación, el empleo, la vivienda, los derechos humanos; la democracia electoral para decidir mandato

y mandatarios, la supervisión de la ejecución, y la evaluación, reclamación y responsabilidades, y muchos más. Y también el combate al crimen, organizado y diario, al narcotráfico y a la corrupción oficial.

Todo lo anterior muestra que dar coherencia, pasando de un plan maestro (de proyecto de nación), a mandatos concretos; pasando de fines últimos a medios inmediatos de acciones; presenta un panorama de graves dificultades.

4) A esto se añade la *dimensión* del plan maestro, de la imagen objetivo de un proyecto de vida colectivo, basado en sus valores, principios, organización, mandatos, mandatarios, funciones y acciones públicas. Es tan vasto el campo que además de resultar compleja su comprensión, parece imposible su seguimiento. Todos estos defectos son aparentes en el texto de la constitución actual y las anteriores: Vastedad de valores, falta de correlación, desagregación excesiva, indiferenciación entre intenciones y programas, falta de imagen global e integral.

5) Y todavía más, queda la imagen del *gobierno por decreto* (aunque sea el pueblo el gobernante y no el poder público), como si sólo se tratara de mandar y el mandato se cumpliera mecánicamente cuando el gran problema de la constitución es que es *una ley incumplida*. Y entre más numerosos sean los mandatos, y éstos sean mayores, y más complejos, obviamente que más difícil será que se lleven a cabo, pues a mayor dimensión de lo que hay que hacer, menor será la probabilidad de que se haga. Así, por ejemplo, si en la constitución se ordena (estableciendo el correspondiente mandato), el buen gobierno o que no haya desigualdad de la riqueza, o que los mexicanos seamos felices, la consecuencia será que se incumpla la disposición. Pero los límites elevados deben obligar a un mayor esfuerzo.

6) Lo que lleva a la necesidad de plantear fines-objetivos y metas concretas que sean realistas y accesibles, sin dejar de apuntar a los ideales, pues la constitución es sobre todo una *Carta de Intención del Pueblo Soberano*, aún más que un *Programa de Acción de la Colectividad*, o un *Contrato específico de Mandato* (sin dejar de ser también, éstos últimos).

7) Pero toda constitución enfrenta estas dificultades de idealismo-realismo, gobernar por decreto, novedad y complejidad de los objetivos y su combinación, y la necesidad de coherencia y consistencia integral, de simplificación, y sobre todo de *cómo obligar y asegurar su cumplimiento*.

A pesar de todas las complejidades, la fase del pacto político sobre el plan maestro de vida colectiva, vía una elección extraordinaria⁷⁴ para una *asamblea constituyente*

⁷⁴ La conceptualización debida es que el pueblo como soberano, es el mandante que establece el mandato de su voluntad general a través de darle mandato electoral en la selección de diputados constituyentes, para actuar a través de estos mandatarios. Lo que contradice la expresión equivocada de que estos sean los legisladores derivados y el pueblo sea el legislador originario. Porque el soberano no debe ser, en su soberanía, sólo el origen, sino el legislador único y verdadero, y los mandatarios electos con mandato, serán medios auxiliares pero no toman las decisiones legislativas de establecer mandatos de la voluntad general. Con mayor razón es erróneo referirse a la soberanía originaria del pueblo, porque como la soberanía es por esencia intransferible, sólo hay una, y no puede delegarse o derivarse.

fundacional, que elabore un texto que luego debe ser aprobado por el pueblo, es la más fácil. Porque es mucho más difícil la fase de lograr que el pueblo ejerza su soberanía, de manera regular, por medio de los mandatarios públicos y que estos no tengan una vida propia a favor de sus intereses o de los que consideren promover y favorecer, en alianza cómplice. Y muy cerca de esto, la dificultad de que el pueblo soberano pueda demandar operativamente, tanto el cumplimiento de su voluntad (el derecho de reclamación), como la rendición de cuentas y la evaluación, y finalmente la sanción al incumplimiento y las transgresiones y delitos.

Por lo que en realidad son 3 etapas, en que las 2 últimas están íntimamente unidas y se refieren al cumplimiento de las decisiones y mandatos colectivos⁷⁵.

5. Cómo determinar el fin último.

5.1 Propuesta simplificada de proyecto de sociedad (plan de vida).

1) Se parte de que el fin último es el beneficio del pueblo soberano.

2) El beneficio viene de la combinación de felicidad, bienestar y bien moral.

3) Para considerar simplificada que todo lo que beneficie al pueblo (a su gran mayoría, debe apoyarse, y todo lo que lo perjudique debe evitarse), y consecuentemente, todo lo que promueva la libertad sin afectar a los otros, el incremento en el bienestar de las mayorías, sus oportunidades, el pleno empleo, su piso social; y todo lo que promueva la justicia, y la compasión-caridad-solidaridad.

4) Por supuesto que a los grandes rubros deben corresponder los valores y fines derivados, pero esto empieza a poner en peligro, obviamente, la simplificación, a cambio de precisión y concreción. Sin embargo debe buscarse el equilibrio más conveniente.

Felicidad (sobre todo libertades)	Beneficio del pueblo Bienestar (sobre todo economía)	Bien (sobre todo justicia y contra-corrupción). Moral: diferenciar Bien y mal.
Libertad (todas las libertades para todos). Soberanía. Democracia.	Crecimiento económico	Justicia: judicial y social
Individualismo y colectivismo (régimen indígena)	Piso social de servicios (educación, alimentación, salud)	Igualdad
Piso social de oportunidades	Pleno empleo: selección de técnicas de producción	Verdad
Democracia (sistema político).	Vivienda	Compasión-caridad-solidaridad

⁷⁵ Saldaña Harlow, Adalberto. *Ensayos para una teoría política de la constitución, segunda parte nueva constitución*, México. ANAD, 1997, pp. 43-55. Aquí hago algunas propuestas constitucionales y señalo la metodología para la forma y operación del autogobierno.

Régimen de partidos. régimen espirituales: electoral, mayorías y minorías) nes		Valores
	Descanso	Dios y las religio- nes
Paz, estabilidad, seguridad	Utilización del patrimonio natural	Grupos sociales preferentes
Derecho a la propiedad privada, la empresa, las utilidades	Obligaciones del patrón y los trabajadores	Función de las Iglesias
Independencia nacional y patria	Obligaciones de los padres y los hijos.	
Solidaridad internacional	Globalidad	

Y así pueden seguirse desagregando los valores y fines, a los que debe corresponder el mandato colectivo sobre que acciones se habrán de desempeñar por los mandatarios públicos. Por lo que falta toda la materia del mandato y mandatario, para ver como se organizan, para desempeñar funciones, como actúa la soberanía por medio de ambos, y como la soberanía les debe dar seguimiento, control, reclamación, rendición de cuentas, evaluación y sanción. Considerando el papel de los mandatarios legislativos, con sus funciones de *facilitadores* de la expresión de la voluntad general sobre sus preferencias, y de hacer guardar la voluntad general y equilibrar los poderes; los mandatarios judiciales para resolver conflictos, y *hacer guardar la voluntad general* y equilibrar los poderes a favor del pueblo; y los mandatarios ejecutivos para la realización de los mandatos, vía su administración pública, incluyendo la procuración de justicia, la policía, y las fuerzas armadas.

5) Para armar el proyecto de sociedad, como un plan maestro, deben también edificarse los proyectos social, político, económico, administrativo y jurídico, pero *partiendo del modelo social para condicionar a los otros.*

Conclusión.

Se regresa nuevamente al dilema: ¿Es más conveniente simplificar o precisar? Tal vez la tesis del espíritu del pueblo indique que sea más útil establecer con claridad las intenciones que los textos que siempre pueden prestarse a interpretaciones interesadas y subjetivas.

Por lo que vale la pena intentar hacer un esfuerzo de simplificación con intención expresa indiscutible.

Propuesta inicial simplificada.

Felicidad. La *garantía pública* de “todas” las *libertades* para “todos”, para decidir su vida y el piso social de oportunidades para poder llevarla a cabo, incluyendo la *democracia* y la *independencia* nacional, y la paz y seguridad.

Bienestar. Crecimiento y desarrollo económico sostenido y con pleno empleo para la sociedad para ganarse la vida con el trabajo, para una vida digna para "todos", con un piso de garantías de oportunidades temporales de desarrollo y de satisfacción de necesidades básicas en alimentación, salud, educación, vestido y vivienda.

Bien. La justicia individual y social, junto con la compasión-solidaridad, para la igualdad fundamental, de "todos" con grupos preferentes por su debilidad, pero con obligaciones para todos, y la búsqueda del espíritu y de Dios.

5.2 Propuesta de proyecto de sociedad derivada de la *contextualización* de la *sociedad mexicana actual. Replanteamiento.*

1. *Fin último:* El beneficio del pueblo. Y como el pueblo somos todos, debe ser el beneficio de "todos". De todos y cada uno. Este es el principio indiscutible, porque todos somos merecedores, todos por *igual* tenemos el derecho existencial a la felicidad y a una vida digna. La *igualdad* profunda y básica de *todo* ser humano. Pero con derechos y obligaciones correlativos y proporcionales.

2. *Sentido de finalidad:* En principio, todo lo que beneficie al pueblo (a todos, al todo) es aceptable, y todo lo que lo perjudique es inaceptable. Pero a este enfoque hedonista se debe añadir la condición de que el beneficio sea acorde con el bien, y no consecuencia del mal. En la presunción de que el hombre se educa en los valores para buscar su beneficio dentro del *bien moral*.

3. *Contexto:* México es un país de 2 pueblos, entremezclados, pero diferenciados por su nivel de vida. Si bien todos los pobladores somos iguales (a pesar de posibles orígenes indígenas, mestizos, negros u orientales), la distribución de la riqueza nos separa, no sólo en grados de bienestar, sino en oportunidades y desarrollos, y plan y forma de vida individual. Y esto nos convierte (a grandes rasgos), en 2 pueblos: *los privilegiados* y *los pobres*. Los que tienen acceso al desarrollo individual y a una vida digna, y los que están impedidos para ello, por fallas personales o por cuestiones estructurales o por su combinación. Lo que requiere *compensaciones* y *exigencias* inter e intra grupos sociales.

El gran problema es que el pueblo de pobres es de 80 millones, y el pueblo de privilegiados es de 20 millones (que podrían ser equivalentes a 2 países), y que vivimos juntos, y no podemos separarnos (como ha ocurrido en algunos casos, como Pakistán con Bangladesh), a pesar de que algunos pobladores del norte quisieran formar parte de Estados Unidos, y otros del sur pensarán alguna vez en ser independientes). Por lo que somos una unidad, desunida por la pobreza y la desigualdad.

La cuestión de pobres y ricos es histórica y universal. Todos los países la sufren, y muy difícilmente podrá ser erradicada. Es un mal social con el que habremos de vivir. El problema es el grado de tolerancia aceptable socialmente que en México se agudiza por agravantes claves: La población total es muy grande (100 millones); los pobres tienen el 80% del total, las 4/5 partes, y sólo 1/5 vive bien; pero además la pobreza absoluta es grande en un país subdesarrollado, escaso de capital, no industrializado, de baja productividad, sin tecnología propia sino importada como intensiva de capital, gran mano de obra no calificada; y la pobreza relativa muestra una aguda desigualdad, cuando el 20% tienen cerca del 60% del ingreso, y el 80% de la población tienen el 40%, y cuando el 0.1% rico tiene el 30% del ingreso, y el 20% más pobre tiene el 4% del ingreso.

4. *Diagnóstico*: El problema mexicano es de subdesarrollo —que hace por bajo crecimiento económico —y la consecuente pobreza absoluta general, en una desigualdad agudísima con un *mal gobierno* y una *carencia de democracia*.

Pero hay que apreciar las relaciones perversas del subdesarrollo mexicano: el gobierno de unos pocos, con todos los agravantes de crisis endémica, incrementando la pobreza, la desigualdad, la corrupción, el autoritarismo antidemocrático y la ilegalidad: inepto y corrupto en la economía (llevando al estancamiento), en la administración (haciendo negocios con el capital y el narco-crímen), con un avance democrático sucio y controlado, a favor de una partidocracia, incrementando la desigualdad a favor de unos cuantos, los más inmorales. Con una injusticia, cada vez más injusta. En una regresión social sin precedentes que anula la esperanza. Todo en contra del pueblo. Que sin embargo no se levanta para decir “ya basta”, en una tolerancia sin sentido.

5. *Solución*: Y consecuentemente, la aparente correlación de variables llevaría a 3 dimensiones de solución:

1) *El crecimiento económico*, para lo cual se requiere salir del *subdesarrollo* (o tal vez sea más correcto señalar como variable crítica al *subdesarrollo*, y como consecuencia al *crecimiento económico*).

2) La *justicia* para corregir la desigualdad que hace una sociedad inviable, resolver controversias individuales y sociales y combatir la corrupción. Con derechos y obligaciones según cada grupo social para una racionalidad integral.

3) La *democracia*, para la justicia y el buen gobierno y el desarrollo de las libertades y la autodeterminación social e independencia.

Parece acertado tomar como la llave inicial de la problemática a la justicia, aunque no lo parezca de primera impresión, al advertir que la justicia apoya a la democracia, y se fortalece con ella, y que la disminución de la grave desigualdad hace por combatir el subdesarrollo social, y tiene efectos en la economía ampliando el consumo. Pero veamos la propuesta de justicia.

6. *Propuesta de democracia y justicia.*

Para salir de las ataduras del *subdesarrollo* general de la población, para lograr un *crecimiento económico* sostenido, elevando la productividad (a través de mejorar el recurso humano y su utilización del capital y recursos naturales), se requiere:

1) La *democracia* para la participación del pueblo en su autodeterminación, estableciendo *leyes y gobierno* que sean mandatarios.

2) Para promover la *justicia* social e individual (pues no hay justicia sin democracia) y el combate a la corrupción (de todos, pero especialmente de los poderosos, políticos, capitalistas y criminales).

3) La democracia y la justicia, unidas con la voluntad general y el bien moral y la ley, para *someter* al monstruo del poder, a su actuación como obediente mandatario del pueblo.

Esto es, el subdesarrollo general de la población se debe al subdesarrollo político-democrático, en que las mayorías no cuentan para decidir las leyes y gobierno, que en-

tonces quedan a favor de los ricos y los poderosos intereses creados. Pero la *justicia* es el sustento de la democracia, porque basándose en la *igualdad* (pues es de justicia reconocer que todos somos iguales), establece que lo justo es el beneficio de todos, y en su defecto, de la gran mayoría por sobre el de la minoría. Y la libertad social de la autodeterminación por la mayoría, necesariamente buscará el beneficio de tal mayoría, que es de pobres y muy pobres, y tendrá que *gobernar*, buscando un *crecimiento económico* en su favor, para una *justicia social*. Y esta igualación relativa reforzará la demanda para el consumo popular como incentivo económico para el crecimiento. Así mismo, la democracia permitirá que las leyes sean los mandatos de la voluntad general y no los dictados del poder, y que el pueblo ejerza su soberanía a través del gobierno, y lo supervise y evalúe y sancione.

De manera que se busque el *desarrollo económico a través de promover el desarrollo social y político*.

7. Propuesta de *democracia y justicia*: Variables claves.

1. *La nueva democracia*: las nuevas relaciones de la *sociedad y el gobierno*.

1.1 El gobierno es el medio fundamental para el crecimiento económico y la justicia social. Pero es indispensable *repensar el gobierno*: No como el protagonista público que es electo por el pueblo, y que hace y deshace (en el mejor de los casos, "a su leal saber y entender"). El pueblo no debe elegir quien lo gobierne, porque es soberano, y no puede darse el gobierno del soberano. Pero como el gobierno directo por el pueblo es impráctico, inviable y tal vez hasta indeseado por la mayoría ("arrastrada" por los apáticos), entonces es necesario desarrollar un nuevo concepto de gobierno, con una nueva relación de sociedad y gobierno.

1.2 Las consecuencias de lo anterior son críticas:

El gobierno es el factor clave. Pero es indispensable lograr que sea un medio obediente al pueblo.

El pueblo está obligado a participar para gobernar: 1) Nadie sino el *pueblo todo* debe decidir mandatos. 2) Los mandatarios del pueblo son los ejecutores pagados, los servidores públicos. 3) Los miembros activos de la sociedad civil (Ong's o individuos) deben participar en el seguimiento de la administración pública, para lo cual debe ciudadanizarse (en el sentido de abrirse al pueblo) su vigilancia. 4) Todos tienen *obligación* de reclamar el cumplimiento de mandatos. 5) Todos tienen obligación de pedir rendición de cuentas y de evaluar la gestión (y votar). 6) Cualquiera puede demandar sanciones (pero todos tienen obligación de pedir las en caso de faltas).

1.3 Todo lo anterior refleja una distinta relación de la sociedad con el gobierno. *Ya no se trata de que el pueblo deposite el poder público en el gobierno, y éste interprete su voluntad, y le proporcione la satisfacción de sus demandas generales; y en el transcurso lo dirija, paternalistamente o de manera imperativa, para establecer orden y paz, y que también decida lo que le conviene al pueblo.*⁷⁶

⁷⁶ Como pagar a un administrador-enfermera para que se ocupe de todas las cargas de la vida social del pueblo como beneficiario pasivo, para que éste se ocupe tan sólo de sus cargas individuales, por no tener tiempo para los 2 o sus urgencias de sobrevivencia. Cuando los mexica-

El pueblo debe ser el decisor, el vigilante de la administración, el re-clamante de la ley y los ofrecimientos electorales, y el que premia (conservando) o castiga (sustituyendo) o enjuiciando.

1.4 Si bien actualmente se supone que las elecciones sirven al propósito de la autodeterminación, esto no representa un avance en tanto no haya participación en vez de abstencionismo, lo que exige hacer valer el derecho individual de votar, pero también la obligación con la colectividad de hacerlo. Por lo que la *obligación de votar* debe hacerse efectiva (fácilmente con el incentivo, digamos de requisito para hacer uso de la educación y salud pública, o algo similar).

También se presupone que las elecciones siguientes permiten hacer la evaluación informal de los gobernantes (o más bien mandatarios ejecutores de los mandatos populares). Pero esto no se hace de manera más informada, abierta y formal, sino que se deja a cada quien hacer su análisis, sin contar con una rendición de cuentas. Por lo que deben implantarse ambas: *la formal rendición de cuentas y la formal evaluación de las mismas por la sociedad*.

Mientras que el *seguimiento ciudadano de la gestión administrativa* no se lleva a cabo en la actualidad, ni la *reclamación social* del cumplimiento de la ley, ni la *denuncia de responsabilidades* (actualmente inoperante).

1.5 Todo lo cual muestra la necesidad de que la sociedad participe más, mucho más, en su gobierno. La *sociedad al gobierno* (el pueblo como gobernante). En las diversas funciones relatadas. Para que el pueblo sobresalga como el soberano, la causa y destino, y se reduzca el servidor público que pretende ser el protagonista que gobierna al propio soberano.

Para que el gobierno sea del pueblo, el pueblo debe participar en todas las formas señaladas y no sólo en la elección de mandatarios. Sus *obligaciones cívicas* son cruciales y *no puede delegarlas*.

2. La *nueva justicia*: El nuevo derecho de los *mandatos de la sociedad gobernante*.

2.1 Si en la democracia tiene derecho a *gobernar* la gran mayoría, de pobres en México, de manera natural gobernará a favor de sí misma. Lo que resulta en una promoción de la *justicia social*, para reducir la gran *desigualdad*.

2.2 Y así se conformaría un *proyecto social o plan de vida colectivo*, a favor de las grandes *mayorías de pobres* (que por las 2 razones tienen preferencia social, política y moral), para la justicia social y la igualdad, a través de la democracia y el derecho democrático.

2.3 Que en principio significaría que *todo lo que estuviera en contra del fin del beneficio de las mayorías pobres*, no sería aceptable, mientras que se promovería, *todo lo que estuviera en su favor*.

2.4 Y así tendríamos, en términos de sectores, que la política debería estar para *facilitar* el ejercicio de la soberanía popular, que democráticamente le corresponde a la gran mayoría; y como son los pobres el grupo mayoritario con creces de la población,

nos deberíamos todos ser al mismo tiempo seres individuales y seres sociales, personas y ciudadanos. Y pagar el precio de ambas calidades para tener la compensación necesaria.

sólo necesitan unirse. Todo el sistema político, con su régimen de partidos y régimen electoral y de autoridades, etc., debe *orientarse para facilitar la participación de las mayorías pobres* (por lo que en el caso actual, por ejemplo, del voto de trabajadores migrantes mexicanos en E.U., debe contar con todas las facilidades necesarias)⁷⁷.

Igualmente, la *economía* y el crecimiento del producto deben orientarse a mejorar el beneficio de las mayorías pobres.

Y lo mismo en el *ámbito social*, donde todo debe promover la mejora de las mayorías pobres.

Por lo que se trata de una *economía social*, que prefiriera a las mayorías pobres; y de una *política social*, que facilite la participación de la soberanía de las mayorías pobres; y de una estructura y funcionamiento social también a favor de las mayorías pobres.

2.5 Igualmente, en términos de ámbitos, tendríamos que las *libertades* para la búsqueda de la *felicidad*, si bien necesariamente son *para todos*, tendrían un énfasis en facilitar su ejercicio por los más débiles, que son los pobres en su mayoría; las oportunidades y piso social deberían favorecer a ellos, en una justicia correctiva y supletoria, para llenar sus faltantes y vacíos y retrasos, para lograr mínimos de *bienestar* para una vida digna, enfatizando el medio del pleno empleo y salarios suficientes; y así mismo, el *bien moral*, a pesar de considerar valores superiores y absolutos, y en contra del mal, debe promover la ética de ayudar a los más pobres y necesitados, y a las mayorías, por compasión, caridad, solidaridad y sobre todo por *justicia*.⁷⁸

3. La nueva democracia y la nueva justicia: Vencer el subdesarrollo.

3.1 Con un gobierno verdaderamente de y para la mayoría de pobres, en términos democráticos, y dedicado a la justicia, a través de un régimen de derecho que la beneficie, combata la corrupción de los poderosos y resuelva conflictos honestamente, se promueve sacar al pueblo del subdesarrollo.

3.2 Ha sido tradicional considerar que para sacar a un país del subdesarrollo, lo que se necesitaba era el crecimiento económico continuado, a través de la acumulación de capital que permitiera la inversión y la reinversión y el progreso. Y que fuera el crecimiento económico el que desarrollaría a la población, a través de un periodo de industrialización y luego de comercialización y globalización. Y de un efecto de goteo, que eventualmente permeara el ingreso de los pobres.

⁷⁷ Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una constitución para la democracia*. México. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, pp. 33 y ss. En su capítulo Una Nueva Constitución, considera aspectos como la consolidación de sistemas de partidos, reglas electorales, órganos constitucionales autónomos; además contempla temas como la integración comercial, medios de comunicación, protección ecológica y la cuestión indígena.

⁷⁸ La consecuencia de no tener preferencia en la sociedad, de parte de la clase media y la clase rica, es de honestidad intelectual, pero de difícil aceptación. En lo individual deben tener todas las libertades y derechos de todos, y en lo social, deben ser atendidos como todos, pero no preferentemente, porque ya son privilegiados comparativamente y no discapacitados como los pobres. Pero moderado por el fin último del beneficio de todos, pobres y ricos, a lo que se añade la justicia de la igualdad de las minorías, considerando la necesidad del trato social desigual entre desiguales (lo que faltó en el TLC).

3.3 Posteriormente se ajustó este patrón, introduciendo la concepción de que más que simple *crecimiento económico*, se requería el *desarrollo económico*, como un término más amplio que simplemente el aumento del PIB, que se refiere a la educación, ciencia y tecnología y la eficiencia en la organización y administración de empresas, así como la mayor capacitación de la mano de obra.

3.4 En virtud de que esta receta no ha logrado sacar a los países pobres del subdesarrollo, y a que aún en caso de su crecimiento económico, no han provocado el suficiente incremento en el beneficio de las grandes mayorías pobres, se plantea la necesidad de ajustarlo bajo los principios de que: *lo que hay que sacar del subdesarrollo es a dicha gran mayoría de pobres y no al país y su economía*, por lo que se trata del *desarrollo humano del todo; complementado, porque el desarrollo del pueblo pobre debe ser la base del crecimiento y desarrollo económico* (que reforzará el desarrollo humano), ya que este proceso social y político (más que económico), traerá *mayores mejoras en el beneficio de las mayorías pobres: La solución del desarrollo económico, no depende de un factor económico, sino del desarrollo humano de la mayoría de pobres.*

4. El factor clave: La sociedad a través del gobierno.

4.1 Es el *gobierno* el gran protagonista para liderar y promover el desarrollo humano de la mayoría de pobres. Pero no el gobierno tradicional absolutista y autoritario, con una vida e intereses propios y de sus cómplices capitalistas o narcos, que "paternalistamente" mandan sobre el pueblo; sino un gobierno verdaderamente del pueblo, y específicamente de la soberanía que debe ejercer legítimamente la gran mayoría democrática de los pobres.

4.2 Este gobierno, más bien *autogobierno del pueblo*, de las mayorías pobres, debe tener claro su sentido de finalidad:

1) En primer lugar, el *beneficio de todos* (mayorías y minorías, pobres y ricos).

2) Con una *preferencia democrática* y moral para *facilitar* que las *mayorías pobres* se mejoren (en un orden cardinal de prioridad casi igual al primero).

3) Con una necesidad *integradora*, para no dividir en pueblo de ricos y pueblo de pobres, logrando que los ricos usen su capital y capacidad empresarial para promover la mejora de las mayorías pobres, y en el proceso obtengan justas y legítimas utilidades que puedan pacíficamente disfrutar (para que al capital, como a la tierra según el art. 27, la soberanía popular pueda imponer las *modalidades que dicte el interés público* de las mayorías pobres, pero que no se lo pueda expropiar ni confiscar, sino darle uso social).

4) Con la misma necesidad *integradora*, la soberanía popular de las mayorías pobres, debe emplear a los mejores hombres y mujeres como mandatarios coadyuvantes de las funciones de gobierno. Igual que a los mejores talentos en las labores que sean necesarias.

5) Con el propósito de que a las minorías del capital y del talento se les dé un uso social prominente, pero a favor de las mayorías pobres, y con una justa compensación que les de incentivos para actuar solidariamente.

6) La diferencia con el socialismo burocratizado, sería el principio de la libertad en todas sus manifestaciones, incluyendo la economía mixta, y que la burocracia sería

producto de la nueva democracia y justicia, para contar con verdaderos mandatarios, sometidos a la ley, que no se conviertan en el ogro o leviathan.

7) Se trataría del gobierno social de la sociedad, y no de un socialismo en que gobierna la burocracia y su elite.

8) Si bien la libertad individual prevalecería, con sus consecuentes propiedad privada, libertad de trabajo, libertad empresarial, libertad de tránsito y movimiento, etc., habría un plan de preferencia para promover el fin operativo de mejorar el beneficio de las grandes mayorías pobres, apoyado en estímulos y castigos, tanto fiscales como sociales.

9) El propósito sería reducir la desigualdad extrema, estableciendo pisos sociales mínimos de oportunidades, a aprovechar por el sujeto preferente, pero no a buscar una igualdad absoluta, a la manera ideológica del comunismo.

10) El *piso social mínimo de oportunidades* tendría: El derecho a lo necesario,⁷⁹ a la vida, la salud, la alimentación, la educación, el vestido y la vivienda, para todos, a través del derecho al trabajo y al salario suficiente. La diferencia con el esquema constitucional actual, que por un lado no se cumple, y por otro está en manos burocráticas, es que no existe una política actual de pleno empleo, ni tampoco de salarios suficientes (como se ve constantemente y ahora por la determinación de los salarios mínimos para 1999).

11) Mientras que este debe ser el *objetivo intermedio central* del plan de vida colectivo, del proyecto nacional de organización: *Un modelo social y económico de pleno empleo*. Lo que significa la selección de técnicas intensivas de mano de obra, la producción para el consumo popular y la economía interna, la producción de satisfactores sobre la especulación financiera, la producción sobre el comercio y los servicios, el apoyo a la micro empresa y la empresa pequeña y mediana, impuestos al uso del capital y subsidios fiscales al uso de mano de obra, capacitación y desarrollo de mano de obra, volver a buscar la industrialización de la economía, en un libre mercado para la competencia, pero controlado para evitar monopolios y competencia desleal externa, limitar el TLC para que no esté a favor del capital extranjero, promover la agricultura como área estratégica y cambiar el régimen constitucional de la tierra para buscar productividad económica y reducir su consideración como satisfactor social en sí misma (por supuesto sin grandes concentraciones); la inversión nacional debe ser redituable para estimularla, y si bien la libertad de sacar capital debe prevalecer, tiene que pagar impuestos de salida, como desincentivo, y obtener premios de entrada; la ventaja que adquirirá será la de seguridad política, social y jurídica frente a la expropiación y trato justo y legal, con la garantía de su disfrute pacífico, sin lucha de clases, sino con una nueva solidaridad social, reflejada en las relaciones económicas entre el capital y el trabajo; conscientes de que un proceso de transferencia de recursos de los pobres a los ricos, debe llevar al supuesto marxista de que cuando sean tan pocos y tan ricos, se dará un levantamiento de

⁷⁹ El pueblo debe mandar a la sociedad, que les asegure a todos los individuos, el acceso a lo indispensable (y sólo así se deriva el derecho individual y colectivo, y la obligación social). Y ya lo superfluo dependerá de cada quien.

las enormes mayorías pobres que se apropiarán de todo y harán la dictadura del proletariado; y que para evitarlo no existe otra opción más que mejorar a las grandes mayorías pobres, reduciendo la extrema desigualdad, y transfiriendo recursos del crecimiento económico, y aún de los ricos capitalistas, a las masas pobres (no hacerlo es suicida para los ricos, en una sociedad inviable, contenedora de las demandas sociales, por la represión, en una complicidad del gran capital y gobiernos autoritarios y absolutistas). Por lo que se *limitarían los extremos de opulencia y miseria*, y los más ricos pagarían más impuestos, y los más pobres (sin dejar de pagar impuestos, para la cultura del compromiso con la colectividad) recibirían más subsidios. Y no olvidando que el pleno empleo exige el pleno esfuerzo y aportación a la producción, de la mano de obra.

12) La condición sine qua non es el *crecimiento económico*. Pues la satisfacción de las necesidades de 100 millones de habitantes, y 80 millones de pobres, no puede imaginarse sin crecimiento económico. En el que el relativamente escaso capital tiene una elevada demanda y debe ser cuidado y no desperdiciado, ni dedicado al consumo absurdamente superfluo, ni sacado del país, y manejado improductivamente. Y al mismo tiempo, la mano de obra debe esforzarse y sacar sus mejores resultados, con disciplina, desarrollo personal y capacitación. Serán todos los trabajadores que se esfuercen los merecedores a subsidios, dentro del pleno empleo y la oportunidad de trabajar. Y promover la efectiva planeación del desarrollo que actualmente no se utiliza (art. 26), y la rectoría del desarrollo (art. 25), pero no como fórmula hueca a decidir por el superior gobierno y gobernantes, sino como decisión y mandatos del pueblo soberano, consultado directamente. Especialmente sobre los campos de recursos naturales y energéticos del art. 27 y del consumo, comercio y concentración del art. 28.

Sin crecimiento económico continuado y sostenido, no existe una sociedad viable, pero tal crecimiento deberá estar orientado a favorecer a las grandes mayorías pobres.

13) La *globalización reconsiderada*. Los términos del TLC deben ser revisados, incluyendo el aspecto migratorio laboral y residencial, y el flujo de capitales e inversiones, y obtener para México el trato de nación más favorecida frente a su desigualdad.⁸⁰ Los 5 años de supuesta globalización no han producido, por lo menos aparentes mejoras al pueblo, especialmente a los pobres mayoritarios.

Por el contrario, lo que ha aumentado es la invasión de la inversión externa, por ejemplo en el sector financiero comprando bancos o en los Afores o aseguradoras o en cadenas de restaurantes, tiendas de servicios, y productos alimenticios o de vestir, en una imitación de patrones culturales, que las películas y música tenían ganada.

Si bien es impensable (por inviable y perjudicial), la idea de una economía cerrada sin competencia, sí es fundamental cambiar el énfasis hacia adentro del potencial gran

⁸⁰ Es escandaloso que se concerte entre iguales, pues el trato igual entre desiguales perjudica al más débil, por lo que el país subdesarrollado (México), se ve aplastado por la principal economía del mundo y otro país post-industrializado, pues el libre mercado favorece al más fuerte, y exige para ser justo, competencia equilibrada entre pares, o en su defecto, trato preferencial para compensar.

mercado interno de 100 millones, si los 80 millones tuvieran capacidad adquisitiva, y no un mercado de 20 millones, y otro de artículos de gran lujo, importados del extranjero (los BMW, Mercedes, etc.), para una pequeñísima minoría.

Las inversiones extranjeras no deberían ser sólo especulativas (de corto plazo en bolsa), sino en la producción, cobrándoles impuestos a las ganancias que salgan, aún en la repatriación de capitales, para mantener sus márgenes de utilidad siempre que no salgan del país y se dediquen al ahorro y reinversión, a actividades productivas, o consumo no suntuario, o mejorar directamente a las mayorías pobres.

El sector externo (comercio, créditos, inversiones, flujos financieros y demás), debe estar regido por los mismos parámetros que la economía interna, para no ser avasallado por otros principios y otros intereses, que nos impongan las fuerzas económicas de los monopolios transnacionales, los gobiernos de los países poderosos, y los bancos mundiales. La globalización no debe significar abrirse y aceptar sus reglas, a favor del capital, sino participar selectivamente, con el mismo fin social en las relaciones externas.

14) Una *economía mixta*, en su *parte privada*, de libre competencia, de individualismo, de propiedad privada, de márgenes justos y aceptables de ganancia, de globalización, de capitalismo, pero todo ello con las condiciones que le imponga el beneficio de los pobres (las modalidades que dicte el interés público, que es el de las grandes mayorías de pobres). Y en su *parte pública*, de un autogobierno del pueblo, con la *opción por las mayorías pobres en todos sus planes, políticas y programas*, eligiendo a los *mejores como mandatarios* para que sean sus *servidores públicos*, con una operación eficaz y eficiente de la administración pública (vigilada por la sociedad civil) y una democracia operativa de reclamar el cumplimiento de la ley, evaluar rendición de cuentas y votar en consecuencia, así como denunciar responsabilidades (y no sólo de democracia electoral). Para un gobierno como factor crítico, pero un *nuevo y diferente gobierno*; junto con un sector privado, también fundamental, pero un *nuevo sector privado*. Bajo la consideración de que *si no hay mejores medios que estos, el problema radica en como mejorarlos*.⁸¹ Pero los protagonistas tienen que seguir siendo, el *gobierno*, como verdadero medio de ejercer la soberanía de la *sociedad*, como el instrumento colectivo; y la propia sociedad actuando en lo individual como *sector privado* directamente, en pos de su beneficio personal (y aún bajo la idea de la “mano escondida”) y en su capacidad de *obligación general ciudadana*; así como de minorías activistas para supervisar al gobierno. La sociedad como colectivo y la sociedad como individuos.

15) Un *gobierno de todos*, como sociedad pública, pero con preferencia por los pobres y mayorías. Y una *sociedad civil*, involucrada tanto en el gobierno, como en la libre competencia y empresa, con seguridad jurídica y social, pero sujeta a las modalidades que dicte el interés de las mayorías pobres. Para formar una *unidad social integrada*.

A final de cuentas, se trata de una *nueva sociedad, un pueblo con nueva participación*, con mejoría fundamental de *medios públicos* (por su participación), y un desempeño y orientación distinto en su actuación privada.

⁸¹ Y no en privatizar las paraestatales o hacer públicas las empresas, porque este carácter debe corresponder a la materia y no como recurso de eficientar la administración.

Un *mejor pueblo*, para un *mejor sector público* de gobierno, y un *mejor sector privado*, en beneficio ambos de las grandes mayorías pobres (especialmente el sector público, como mandatario, pero con el privado como solidario).

16) Esta es la *imagen objetivo*, y todo lo que la promueva será bueno, y todo lo que la perjudique deberá eliminarse. No es sólo el *apoyo del fin de beneficio del sujeto preferente* establecido, sino el *apoyo de los medios*, que son el *pueblo y su organización social* (los *medios colectivos públicos*), y sus *medios individuales privados*, tanto de *ciudadanía* como de *libertades* económicas y sociales (con sus compromisos de colectividad).

17) Hay que *mejorar a todo el pueblo* (pobres y ricos), mediante la *democracia y la justicia*, para *mejorar el crecimiento económico a favor de las grandes mayorías desposeídas y necesitadas*. Y no mejorar la economía y como consecuencia mejorar al pueblo. El orden de los factores, sí altera el producto⁸².

1.-Precisión de prioridades.

1.1 El *todo*. La unión o colectivo de individuos forman el todo (llamado pueblo), y sólo el todo es *soberano*, por lo que es el sujeto activo *supremo*, porque no hay nadie por arriba de él (sólo Dios dirían los religiosos, y los valores absolutos del bien, dirían los filósofos).

Los individuos son soberanos en su vida personal, pero cuando los individuos se juntan, sólo el todo y *no las partes*, es el legítimo soberano, con el derecho de tomar decisiones, pero también de llevarlas a cabo, pues si no las decisiones no sirven de nada.

1.2 La *mayoría*. Si bien el todo⁸³ es el soberano real, esto no puede implicar que sea el todo unánime, pues para efectos funcionales se requiere que pueda ejercer la soberanía, la mayoría; y según el nivel de mayoría, deben ser las facultades de soberanía, pasando de la virtual unanimidad a una mayoría altísima, a una mayoría calificada de 2/3 partes; y sólo una gran mayoría puede ser soberana, mientras que las mayorías mínimas, desde la mitad + 1, una mayoría relativa grande, hasta una mayoría relativa mínima, pueden ser utilizados como método de solución de controversias operativas, pero no sobre las cuestiones más importantes, que corresponden a la soberanía.

La sola condición es que la mayoría está obligada por su calidad soberana, a tener como primera prioridad el beneficio del *todo* (aquí sí de todos por completo, incluyendo especialmente a los menores).

Así como los derechos del todo son supremos, los de la mayoría son los que le siguen (según el nivel de mayoría), y son los que deben establecer y hacer valer la opción

⁸² Cárdenas Gracia. Jaime F. *Transición política y reforma constitucional en México*. México. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1994. pp. 145 y ss. El autor propone un nuevo orden constitucional incluyendo una nueva institucionalización.

⁸³ En principio el todo es la consideración de todos los habitantes, pero inmediatamente se reduce por los niños, por lo que se considera a todos los adultos (arriba de 18 años), y luego a todos los ciudadanos (que además tengan un modo honesto de vivir). Por lo que el todo ya se reduce considerablemente.

o preferencia por la mayoría de pobres (aunque también debe ser decisión compartida con las minorías, para que sea decisión del todo, virtualmente unánime).⁸⁴

1.3 La *minoría*. También la minoría debe tener derechos, sobre todo cuando la minoría, por su división, suma más que la mayoría relativa. O cuando la minoría es un factor real de poder, o está unida, o tiene una gran intensidad.

ANEXO V

El beneficio del individuo: De cada uno de los integrantes del todo.

Se trata de una cuestión humana, donde lo único que hay son personas físicas, y no puede haber la felicidad de una persona moral (no puede llegar a tanto la ficción jurídica).

Consecuentemente, al hablar del beneficio de todos o el beneficio de la mayoría de pobres, no se habla de colectivos, sino de las personas que los integran. De los individuos.

De manera que todos los individuos deben tener los mismos derechos, y para tener una parecida oportunidad de ejercerlos, es necesario dar *facilidades* a aquellos con *dis-capacidad social*, a manera de correctivo social, de compensación para igualar relativamente (o por lo menos para reducir las disparidades, las desigualdades extremas). *Facilitador* social para permitir el ejercicio de los derechos individuales y sociales.

Todo lo anterior lleva a la conclusión de que la *prioridad de la soberanía* del pueblo debe ser el *individuo*. Mismo que debe ser igual en términos de derechos, y apoyar a los más desfavorecidos para que puedan ejercerlos. Más que como colectivo, como a los integrantes individuales del mismo. No se apoya al colectivo de grupo o persona moral o al pueblo de pobres, sino a la persona humana individual de cada uno de los pobres.

Planteamiento global. Elementos.

1. Los individuos (las personas, los mexicanos).
2. En uso de su soberanía individual para buscar su beneficio.
3. Consensan un pacto de unión en sociedad.
4. Basado en un proyecto de vida en común (de vida en colectivo).
5. A su vez fundamentado en el consenso de valores y fines, de medios en objetivos, recursos, organización y procesos, y de responsabilidades y sanciones.
6. Y considerando como valor supremo a la persona humana, sólo condicionada por el bien moral.
7. El fin último y primero es su beneficio.
8. A través de la búsqueda de la felicidad, de su bienestar, dentro del bien moral.
9. Por lo que se expresa en una declaración política de intención y sus consecuentes mandatos para lograr fines concretos en esos campos.

⁸⁴ O por lo menos del 80% de pobres y 10% más de los otros grupos para que no sea solamente una decisión de clase.

10. En ejercicio de la soberanía de los individuos en colectivo, manifestada en el espíritu del pueblo, y

11. formalizada en una ley suprema de origen político: la constitución.

12. Por lo que los individuos del colectivo pueblo, traducen su ejercicio de soberanía del pacto de la organización del colectivo, en términos jurídicos.

13. Estableciendo en términos de derechos (y consecuentes obligaciones), los mandatos para llegar a la imagen objetivo del proyecto de sociedad (del plan de vida colectiva).

14. Se establecen en derechos constitucionales de los individuos, los mandatos del colectivo soberano de individuos, para su beneficio, derivados del pacto político de proyecto social (haciendo irrelevante si son derechos naturales reconocidos o si son derechos adquiridos o auto-otorgados por el pueblo).

15. Son derechos del individuo frente a la sociedad, que se obliga a respetarlos y garantizarlos por las vías públicas; pero también implican obligaciones de esos mismos individuos frente a la sociedad (el colectivo).

16. Los derechos jurídicos provenientes de mandatos políticos del pueblo se refieren a fines y medios, ambos como elementos de beneficio del pueblo, de qué alcanzar y cómo (que fines intermedios justifican el fin último, y que medios justifica el beneficio).

17. En la Constitución, todo el texto es de derechos legales de los individuos integrantes del pueblo tanto sobre fines como sobre medios. Y las correlativas obligaciones de los mandatarios individuales.

18. Y todos los derechos, pero también todas las obligaciones de los individuos integrantes del pueblo, reciben el mandato de ser garantizadas por la sociedad a través del poder público.

Elementos principales. Análisis.

1. *Soberanía del pueblo.* Solo el pueblo es soberano; la soberanía de la supremacía en la libertad e independencia de la toma de decisiones, en la sociedad, es exclusiva del pueblo (e indivisible, intransferible e inalienable).

Y de la misma manera, son los *individuos integrantes del todo* los que son centro de imputación de deberes y derechos. Veamos:

1) Son los individuos del colectivo los que consensan el pacto social, no el colectivo como persona moral.

2) Los derechos como mandatos provenientes del proyecto nacional del pacto social, son de los individuos del colectivo (pueblo), y no son derechos del colectivo como persona moral.

3) Los deberes sociales, también como mandatos, igualmente son de los individuos (de los mexicanos), y no son deberes del colectivo como persona moral.

4) Los derechos, son de los individuos frente al colectivo (sociedad), igual que los deberes: De los individuos frente a todos los demás individuos, provenientes de los compromisos del pacto político de unión en pueblo, y su organización en sociedad.

Conclusión: El concepto de pueblo debe verse en su realidad de unión de personas físicas. Es la sociedad de individuos.

Todo lo cual lleva a considerar que las personas individuales son el origen y destino de todo, la base del *pueblo y la sociedad*, organizaciones que usa como *medios* para su beneficio individual y de todos.

Los individuos son por sí mismos, y el pueblo es por y para los individuos, es la unión de individuos y no algo diferente y distinto de los individuos integrantes.

2. *Pueblo de individuos*. Así que, es a través de los derechos individuales de los integrantes del pueblo, que se establece la obligación colectiva pública de satisfacer sus necesidades o demandas, provenientes del mandato del total de integrantes del pueblo (o su mayoría funcional). Esto es, el todo de individuos busca el beneficio de dicho todo, a través del beneficio de sus integrantes individuales. Y por eso *el mandato del pueblo es garantizar derechos individuales, para el beneficio del pueblo*. Los individuos usan el colectivo para su beneficio.

3. *Derechos del individuo*. El *mandato del pueblo es en principio el ejercicio de derechos individuales*, así como el cumplimiento de obligaciones sociales y la garantía de ambos, pero sobretodo la garantía de las obligaciones de los mandatarios.

4. *Obligaciones del individuo*. Así como los individuos tienen derechos (por reconocimiento de derechos naturales y por mandato de auto-concesión) pactados por el todo para su proyecto de sociedad (porque ese es el sentido de finalidad de los derechos mandados), también tienen obligaciones. Por lo que es a través del ejercicio de derechos sociales y el cumplimiento de obligaciones del individuo, que se busca la sociedad deseada.

Así que dedicarse (como hace el texto constitucional actual), a las garantías individuales, es insuficiente. Por un lado, porque todos los preceptos son *derechos sociales garantizados* de todos los individuos integrantes del pueblo, incluyendo obviamente los referentes a la nacionalidad y ciudadanía. Y por otro lado, porque faltó incluir las obligaciones completas del individuo, de los ricos minoritarios y especialmente de los pobres mayoritarios.

1.4 El *individuo*. Si el todo es supremo por soberano único y exclusivo, el destino de la acción del todo es el individuo (todos y *cada uno*), por lo que al decidir el todo para todos, lo hace para cada uno de los individuos. Por lo que el *todo* no puede entenderse sin los *individuos* (como partes integrantes) en cuanto a su función activa, pero más todavía como destino (más que sujeto pasivo). Los individuos se unen en colectivo, para el beneficio de los individuos, de todos y cada uno de ellos. Y lo que le da sentido al todo es el *individuo*, por lo que no deben separarse los conceptos: El *todo soberano y su supremacía*, y el *individuo como fin ultimo*, que tiene al *todo* como *medio* de todos los individuos que se unen. Como una función compleja de integrantes y de colectivo.

La tesis del derecho natural del hombre (de lo que implica su esencia humana) es producto del principio clave de que se trata de atributos que tiene por sí mismo y no por otorgamiento de nadie. Sin embargo la idea de derechos implica las correlativas obligaciones, y en soledad o individualidad, no puede tener derechos una persona si no hay nadie a quien obligue, por lo que sólo en sociedad se entienden los derechos del individuo, frente a los demás individuos y frente al colectivo. Requiriendo corregir el vacío legal de las obli-

gaciones de solidaridad social de los ricos y de los pobres mandantes y no sólo de los mandatarios.

1.5 *Individuo y sociedad*. Lo fundamental es que el *individuo* es el *fin* y el *medio* es el *colectivo*, por lo que la soberanía es el instrumento de las personas, y que ambos forman una función de correlaciones. Por lo que los derechos y garantías son de los dos, y no conviene separar las garantías individuales de las sociales. Son las garantías de todos y cada uno de los individuos que se organizan en sociedad (no son de individuos sin sociedad, y menos aún de sociedad sin individuos).

1.6 La mayoría pobre. El propósito es que el *todo soberano* (pobres y ricos) decidan que la preferencia es: El todo + la mayoría pobre. Para que sea la primera prioridad razonada frente al contexto mexicano. Lo que se confirma por el ejercicio de la soberanía de la mayoría de pobres, a favor de sí misma.

1.7 *El espíritu del pueblo*. En consecuencia, se trata de que todo el pueblo (o por lo menos la enorme mayoría de todos los pobres y casi todos los privilegiados de la clase media y de los ricos), en su libre albedrío y conciencia social, y en un acto de soberanía, decida unificar la voluntad general⁸⁵ para dar preferencia al 80% de la población compuesta por las mayorías de pobres.⁸⁶ Y que con este sentido de finalidad se haga el plan de vida colectivo, el *proyecto de nación*, la organización y operación social, el mandato popular, que se establezca en el acta constitutiva de la ley política del pueblo mexicano, la constitución.

1.8 *La pobre mayoría*. De manera elemental, el primer requisito es que todos los pobres se unan en su demanda, casi bajo la idea del *partido de los pobres* (formal o informal); no para una lucha de clases, sino para dar sustento social y político a sus demandas comunes. Pero esto que parece tan obvio y simple, no sucede. Los pobres votan por el PRI de Zedillo y su ceguera de modelo anti-pueblo y anti-pobres; y votan por el PAN, que apoya dicho modelo (aunque le de "asco" el juntarse con los del PRI). Y no votan unánimemente por la (supuesta) opción más verdaderamente popular del PRD. Además de la falta de cultura de canalizar políticamente sus demandas y activarse y votar (como recurso pacífico de resolución de controversias y expresión de demandas). O de participar en manifestaciones y marchas. Sólo una muy pequeña parte de los pobres participan social y políticamente, por lo que les falta un sentido de integración y comunidad de aspiraciones y necesidades insatisfechas.

1.9 *Los ricos*. Los ricos están tan alejados de los pobres, que a pesar que muchos son sus consumidores, o sus trabajadores o servicios, muy difícilmente pueden pensar en solidarizarse con ellos. Pero esto es lo indispensable, y para ello se debe apelar a las virtudes más altas de conciencia social, o de compasión, caridad y humanidad; y al egoísmo de que sólo así puede ser viable una sociedad en que los ricos son sólo alrede-

⁸⁵ Esta consideración es singular, porque una "gran mayoría" (de adultos) representa la *voluntad general*, incluyendo la opinión contraria (de la minoría) y la muy considerable cantidad de los menores de 18 años que no opinan (que muy probablemente significa la mayoría absoluta de la población). Por lo que la "gran mayoría", es en realidad una minoría.

⁸⁶ Que además debe tener la mayoría de los menores, por su mayor tasa reproductiva

por el 5% de la población, por lo que están en una minoría muy desproporcionadamente menor, donde son muy necesarios, si producen riqueza, pero requieren la seguridad pública para poder disfrutar de sus ganancias legítimas y justas. Además de que, hacer consumidores a los pobres, los beneficia en su economía empresarial y en su sociedad.

Por beneficio propio de sobrevivencia, por los más elevados valores humanos, por honestidad intelectual y por su conveniencia económica, es racionalmente indispensable que los ricos acepten la preferencia de las mayorías de pobres, en vez de pensar que tienen derecho a hacerse cada vez más ricos, a pesar de que cada vez haya más pobres, en una actitud de suicidio social.

1.10 *La clase media.* En México, la clase media se ha ido reduciendo y pauperizando en general, y como es probablemente la más esforzada, sin recibir las compensaciones que requiere y sería lógico esperar, tiene una dualidad: Por un lado se dedica en la parte empresarial (dueños o empleados) exclusivamente a buscar sus intereses; y otra parte, dedicada a labores académicas o intelectuales, a las Ong's o al gobierno, o a las burocracias privadas, tiene una mayor conciencia social, y actúa en buena medida como un activista-activador.

1.11 *El Pacto Social I: Introducción.* En consecuencia, se trata de que la pobre mayoría vote por su propio beneficio, y que las minorías de la clase media "empresarial" y la clase capitalista (reducida en número, pero crucial en su significado), accedan a votar también por la mayoría pobre, junto con la clase media de avanzada social. Para esto se requiere un *pacto social* que establezca las ventajas para cada una de las partes para que todos ganen y todos paguen.

1.12 *Pacto Social II: Las necesidades de la mayoría de pobres.*

Requieren 2 pisos sociales: *Mínimos de sobrevivencia y mínimos de oportunidades.* Los mínimos de sobrevivencia se refieren a la alimentación (y consecuentemente abasto popular), y a la salud, y así mismo al vestido y a condiciones físicas de vida (de vivienda y servicios públicos).

Para una gran mayoría de pobres esto es un gran satisfactor de sus necesidades más apremiantes. El problema es como se lo pueda dar, aunque quisiera, la sociedad, bajo la presunción de no poder pagarlo por su pobreza.

Y esto se agrava al considerar a los otros mínimos, de oportunidades, que se refieren a la educación y el empleo (con el desarrollo en el trabajo), con salarios dignos.

Porque si es un anhelo ideal el mandar *plena* educación, salud, vivienda, y empleo, para todos (lo que implica dárselo a la gran mayoría de pobres), en la realidad es un reto enorme, casi inalcanzable para un país pobre.

Pero se trata de condiciones sine qua non, por lo que será necesario encontrar las soluciones económicas.

1.13 *Pacto Social III: Propuestas de intercambio (trade offs) sociales.*

En los mínimos de sobrevivencia, la salud debe ser gratuita para la mayoría de pobres, enfatizando la salubridad preventiva, por lo que el subsidio del resto de la sociedad debe ser total. Tal vez, las minorías de la clase rica podrían pagar los gastos de salud y de educación de la mayoría de pobres. Que como son presumiblemente muy cuantiosos,

exigen una considerable extracción y transferencia de recursos de quienes tienen a quienes no tienen.

El hacer explícito esta relación tiene el atractivo de la personalización, aunque sea por clases sociales. Etiquetando, digamos el impuesto sobre la renta que pagan los ricos, para pagar la salud y de educación de los pobres, lo que puede hacerse de manera pública y privada (mediante los servicios de salud del Seguro Social y el ISSSTE, junto con los de empresas privadas hospitalarias que sean complementarias).

De manera parecida (pero no igual), el ISR de la clase media debería destinarse al *subsidio parcial* de la alimentación popular, que en parte tendrían que pagar las mayorías pobres; y cuyos alimentos de la dieta principal debería tener un subsidio de 2/3 partes, e ir bajando en otros productos.

Pudiendo considerar que los ricos, vía sus impuestos, pagaran los servicios totales de salud y educación de las mayorías pobres; y la clase media, pagara los subsidios parciales a la alimentación.

1.14 Pacto Social IV. La retribución.

A cambio del pago de los servicios de salud y educación y los subsidios a la alimentación popular, la mayoría de pobres se comprometería con los ricos a esforzarse en sus mínimos de oportunidades, y a darle garantías de seguridad política y social en su propiedad privada y libertad empresarial, y en el disfrute de sus bienes. Y con la clase media, a buscar una alianza para integrarse a ella. En un pacto de clases sociales. Aquí pueden encontrarse modalidades distintas de *retribución*, como la de que reciban subsidios de 90% pero paguen 10%, o que paguen en especie o con trabajo, aunque sea una parte. Porque en una sociedad pobre todos deben contribuir, aunque es obvio que "cada quien según sus posibilidades, y recibir según sus necesidades". Pero con el principio de justicia de las *contrapartes*, de que siempre hay 2 lados a todo, y debe darse una *compensación* entre las partes *desiguales*, aunque sea desigual, pero no que sólo una dé y la otra no. Buscando la compensación desigual, pero siempre con la conciencia del costo que debe pagarse, y como distribuirlo con equidad, y que las pobres mayorías deben compartir el pago, por lo que los subsidios no deben ser totales, con la imagen de que no tienen costo alguno. Con el mismo quid pro quo que debe exigirse a los hijos.

1.15 *El cambio de mentalidad*. Las placas de los monumentos públicos expresan un engaño terrible: "Del Gobierno de la República al Pueblo de México". Señalando que el gran protagonista es el gobierno, quien graciosa y paternalistamente, "concede" al pueblo (mezcladito, pero más bien de pobres), parques y servicios.

Sólo que "ese" gobierno no es una parte del pueblo, y menos *primus inter pares*. y menos el gran "dador" y el pueblo el inmerecidamente beneficiado; sino que el pueblo es el soberano, y crea y ejerce el gobierno, para ejercer la soberanía de su voluntad a través de él, para buscar su beneficio; y los mandatarios coadyuvantes de gobierno que elige, son servidores públicos, empleados pagados, medios necesarios pero menores. No son

“gobierno” (a manera de sustantivo), sino *auxiliares de la función de gobierno del pueblo*⁸⁷.

Por lo que no es el “gobierno” el que “concede los servicios”, el gran benefactor, sino que necesariamente se los da la sociedad a sí misma, y más precisamente, los paga la parte contribuyente (la que paga impuestos), para todos, y más precisamente para los pobres (que no pagan impuestos directos pero sí indirectos al consumo). Y es necesario patentizar esta relación, porque es esencia del pacto social implícito, que hay que explicitar.

No es el gobierno el “dador”, sino el empleado del pueblo al que se le paga por llevar a cabo funciones públicas; y el dador verdadero *es la parte pagadora de la sociedad*⁸⁸, a la que se añaden los ingresos del gobierno, por derechos y servicios o productos. Aunque decida toda la sociedad, en su soberanía.

Pero se trata del gobierno, como medio de toda la sociedad, la que cobra esos, que pagan su propia operación para pagar los servicios públicos, y que también deben etiquetarse, porque algunos son para todos, y otros sólo para los pobres.⁸⁹ La problemática es más compleja, y debe apreciarse y discutirse.

1.16 *Servicios*. La luz, el agua, la basura, la seguridad son para todos pero no en la misma proporción. Y las vías rápidas son para los que tienen coche y deben diferenciarse los impuestos. Así también la educación debe ser subsidiada sólo para los pobres. Esto es, debe haber educación pública para pobres y ricos, aunque muy preferentemente debe dedicarse a los pobres, a los que se les debe cobrar un *mínimo de compromiso* (para considerarlos como *becados*, siempre y cuando tengan promedios mínimos que denoten el esfuerzo y la disciplina), pero a los pudientes debe cobrarseles el costo total. Y sólo entonces la educación sería gratuita, como un mínimo de oportunidades. Que paguen nuevamente los ricos, para el impacto político, para que se unan al subsidio a la salud y alimentación.

⁸⁷ Lechner, Norbert. *Los patios interiores de la democracia*, 2ª. Ed., Chile. FCE. 1990. pp. 119 y ss. Trata de encontrar en la democracia certidumbres, demandando la certidumbre misma.

⁸⁸ Por un lado, tiene peso el principio de que el que paga tiene el derecho a decidir en una sociedad; pero cuando se aprecia que en México existen cerca de 6 millones de contribuyentes directos y 100 millones de pobladores, y 1 millón de muy ricos y 80 millones de pobres, entonces es obvio que es el principio democrático de “un hombre, un voto”, el que debe prevalecer, para que *todos* decidan la cuestión de todos, y no sólo el que tiene dinero y paga impuestos. Y sin embargo, en justicia, puede argumentarse que si el *todo* del pueblo es el *soberano*, los contribuyentes que dan a la sociedad mucho más de lo que reciben (los grandes aportadores) deben considerarse como una minoría con “voz especial”, aunque su “voto sea igual”.

⁸⁹ La cuestión de la utilidad cívica de que todos paguen, como expresión de la cultura de obediencia a la ley, se contraponen con la necesidad de gratuidad de los pobres. Por lo que idealmente, en justicia, sería conveniente que todos pagaran impuestos y servicios (aún la salud y educación), pero que lo hicieran con cuotas variables según su capacidad de pago, llegando a la gratuidad sólo en casos de extrema pobreza, a cuotas mínimas a los pobres, y de cuotas regulares hasta cuotas elevadas, sobre todo de impuestos, a los más ricos. Junto a una derrama de subsidios en sentido opuesto.

1.17 Pacto Social V. Los términos del *quid pro quo*.

Se ha propuesto que en un *pacto social*, los *ricos* (poseedores del gran capital y grandes ganadores en la distribución del ingreso), *paguen a las ma-yorías pobres los mínimos de sobrevivencia en salud, y los mínimos de oportunidad en educación, a través de etiquetar los impuestos directos.*

Que en el mismo pacto social, la *clase media pague a las mayorías pobres, los subsidios a la alimentación de consumo popular, etiquetando también los impuestos directos.*

Y que el todo social (las 3 clases), del *cobro de impuestos indirectos* (IVA etc.) y de *derechos y precios de productos públicos*, pague los servicios públicos comunes a todos (seguridad, basura, parque), mientras que el agua y la luz se siga pagando por cada quien, según su consumo, y carreteras y pavimentación se pague por los que tienen coche.

Lo anterior es un esquema inicial que se ajustaría según las circunstancias, pero que tiene como base establecer con claridad las correlaciones entre las clases sociales. Y en ese sentido, resulta muy claro el beneficio de que los ricos les transfieran recursos a los pobres para pagar necesidades y oportunidades. Pero lo que no queda tan claro, es la *ventaja que saca la clase rica.*

El *quid pro quo* no parece muy obvio, especialmente desde el punto de vista empresarial, económico y capitalista, en que la retribución de dicha inversión no produce una utilidad material patente.

Pero hay que entender que es, en términos burdos, una compra de viabilidad social, de seguridad de la inversión, y de seguridad del disfrute de la propiedad privada y de las ganancias legítimas, y en todo sentido, una compra de libertad individual y empresarial. Pero también una creación de mercado futuro. Y para no verlo tan comercialmente, es un acto de humanismo, solidaridad, caridad y compasión. Y es un acto de compromiso social, de unión y solidaridad entre las partes del todo: En suma, de racionalidad social.

Sin estas otras dimensiones, la transacción parece muy pobre para los ricos, que podrían pensar que son tantos los sobrecostos sociales de invertir en

México, que les resulta en términos utilitaristas, más conveniente invertir en otro país. Pero sería un “pago de seguridad, de solidaridad, de nacionalismo y de felicidad social”.

Sin embargo, es necesario darle más incentivos suficientes a los ricos, para que paguen impuestos más progresivos y no defrauden fiscalmente, y así puedan cumplir con su compromiso del pacto social de pagar salud y educación a los pobres. Su calidad de benefactor social debe también tener otras compensaciones sociales (ya que no pueden ser económicas, salvo la de ampliar el mercado interno de consumidores). Que podrían consistir en algún tipo de reconocimiento respecto de a cuantas personas concretas les pagan los servicios de salud y educación, para crear un vínculo de interdependencia, considerando quien fue “becario” o beneficiario de que empresa o capitalista individual. Para una conciencia de solidaridad para la paz social.

1.18 Los términos del *quid pro quo*: Con la clase media.

El mismo problema anterior se tendría de los *términos de intercambio* de beneficios entre la mayoría de pobres y la clase media, que tiene mucho menos que "asegurar" en términos de bienes materiales. Aquí la conceptualización debe llevar a la búsqueda de una identidad de clase, porque si bien no todos los de clase media desean convertirse en ricos, casi todos los de clase pobre quisieran formar parte de la clase media, por el nivel de vida que representa, por la expectativa de la vida plena o la buena vida.

En vez de pensar que los pobres en ascenso van a competir por los mismos empleos, y por lo tanto son rivales potenciales (y no nuevos clientes, como sucede para los ricos, salvo en las pequeñas empresas); debe adquirirse la mentalidad de que una erradicación de los extremos de miseria e incorporación a la clase media, permitirá una sociedad más vivible (pues la coexistencia actual de gravísimos extremos y disparidades, que parece no tener problema de lucha de clases, la puede desatar muy rápidamente, como anuncia la inseguridad pública generalizada por la entrada de muchos pobres al crimen y a la corrupción; y la clase media es más cautiva del país que la clase rica, que tiene dinero para vivir en otro país)⁹⁰.

Por lo que deben encontrarse recompensas para la clase media.

ANEXO VI

Consideraciones complementarias.

1. *Derechos y obligaciones: Filosofía.*

Cuando se habla de derechos, tiene que implicarse que hay una obligación correlativa, pues si no, se pierde la esencia, la naturaleza del concepto. Pero cuando se considera que los pobres tienen derechos, se implica que los ricos o el resto de la sociedad, tienen obligaciones. Pero éstas no pueden considerarse como naturales o congénitas: El rico no tiene una obligación natural con el derecho natural del pobre a que lo ayude. Aún en términos religiosos, la caridad es una virtud, pero no una obligación. Y sólo puede concebirse como obligación, cuando se toma el compromiso, producto de un acuerdo de libres voluntades, como es el del pacto o contrato social. Pero dicho compromiso, a pesar de que sea una declaración de intención que auto-obligue, no fácilmente puede pensarse que produce un derecho en el presunto beneficiario. Por lo que la idea de los derechos del hombre, si bien es estimulante y valiosa, no es tan válida, en el sentido de que obligue a alguien de manera natural, no concertada; pues el hombre aislado en soledad no tiene derechos humanos, porque no hay a quien obligar. Y el hombre en sociedad, tiene los derechos que se establecen en el pacto social, donde aquí sí pueden reconocerse los derechos de su esencia humana, y la obligación de que la sociedad los respete; pero

⁹⁰ Lechner, Norbert. *Los patios interiores de la democracia*. 2ª. Ed., Chile. FCE, 1990. pp. 39 y ss. Hace interesantes reflexiones sobre la vida cotidiana que mucho se vinculan con mis últimas consideraciones.

todos los que requieran una *acción positiva*, no son consecuencia de derechos naturales, sino más bien de mandatos del pueblo soberano. Y así son derechos sociales los de educación y empleo, como los de salud y alimentación. "Derechos" provenientes de un pacto social, y no que los tengan los pobres, de manera natural, por ser condición humana.

1.1 *Las "obligaciones" de la mayoría de pobres.*

Si bien los pobres, como tal, no tienen el "derecho" natural de que los ricos los apoyen; los pobres como gran mayoría tienen el derecho democrático a ejercer (o decidir) la soberanía, de cómo beneficiar a todos. Y detentando la mayoría, en términos prácticos pueden (y deben) decidir para todos, pero con una preferencia para los pobres. Así que los "derechos" de los pobres no son por su calidad natural humana, "sino por su gran mayoría democrática. Y las "obligaciones" de los ricos, no son provenientes de razones naturales, sino de las imposiciones democráticas de la mayoría: a lo que se añade la consideración del pacto social, en que mayorías y minorías se comprometen a un intercambio de bienes y satisfactores, para que el interés y beneficio del todo sea superior al de las partes, para que haya unidad, estabilidad y paz, y todos puedan disfrutar de una buena vida.

2. *Las obligaciones y derechos de los pobres mayoritarios.*

Si ya se ha comentado el aspecto de los *derechos de preferencia* de los pobres, producto de un deseable pacto social, no se ha tocado el tema de las obligaciones, en su co-relación necesaria.

Aquí sobresale la cuestión del *mínimo de oportunidades*, que en materia de educación, debe considerarse como un proceso de becas a los estudiantes pobres, para que tengan acceso gratuito a los centros de enseñanza, con la condición propia de toda concepción de beca como un privilegio, que a cambio exige un nivel de esfuerzo y de resultados que permita suponer el aprovechamiento del mismo, como contraparte individual. Se comentaba que las escuelas públicas estarían generalmente orientadas (como de hecho lo están) a la educación gratuita de las mayorías pobres (becados y esforzados), por lo que la UNAM y demás instituciones públicas, por ejemplo, se dirigirían virtualmente, a los pobres de todo el país, y que los ricos y clase media paguen su educación pública o privada. Lo que a pesar que parece radical, y contrario a su carácter nacional, de hecho sucede, de manera mayoritaria; y lo que no es aceptable, es que los ricos que sean admitidos a la UNAM (y en general a la educación pública) la reciban gratuita-

⁹¹ La pobreza no es un indicador de bondad, como la riqueza no lo es de malicia, por lo que la preferencia por los pobres no es en razón de *méritos*, sino de *necesidades*. Ni la ética protestante de apreciar al adinerado por su esfuerzo implícito, ni la ética comunista del malvado capitalista. Favorecer al pobre por humanismo, justicia y democracia, pero no por que ser pobre sea un mérito y el "populismo" una virtud. Se trata de ayudar al "discapacitado" para tener la oportunidad de progresar, con movilidad social, y que la pobreza inicial no le impida su desarrollo, compensando con esfuerzo y aprovechamiento, sus carencias. Para garantizarle a los pobres, la esperanza.

mente. Lo más importante es el acceso, para su rendimiento aceptable, que no requerirá duración extra.

El caso del empleo, también como mínimos de oportunidades, supondría una condición general, de que se obligara el individuo a hacer su mejor esfuerzo y tener los mejores resultados, no sólo como consecuencia de su contrato laboral individual y colectivo, sino como parte de su compromiso en el pacto social, y con las clases rica y media que lo hubieran beneficiado (y aún tal vez con las empresas y personas en concreto). Por supuesto con la diferencia de que en la educación se recibiría un servicio costoso, por el cual no se pagaría, como un privilegio; mientras que en el empleo, se recibe una posibilidad de aportar fuerza de trabajo, para recibir una compensación que le permita ganarse la vida y la de su familia, de manera digna (con el "sudor de su frente").

Así que los beneficios recibidos en materia de servicios gratuitos de salud y de educación (de sobrevivencia y de oportunidades de desarrollo), serían "pagados" aprovechando las oportunidades de educación y empleo; así como con la obligación de pagar impuestos directos e indirectos, para los servicios públicos.⁹²

3. *La perspectiva de felicidad, bienestar y bien.*

Todas las libertades deben corresponder a todos, pobres y ricos, y no caben como transacción entre estos en un pacto social. Pero la preferencia de las mayorías pobres seguramente requiere de *apoyos o facilitadores* para que puedan ejercer tales libertades, como se verá más adelante.

En cuanto a la búsqueda del *bienestar*, aquí aparecen de inmediato los *mínimos de sobrevivencia*, en materia de *alimentación y salud*, y los *mínimos de oportunidad de educación y empleo* para los pobres mayoritarios. Y si bien se ha visto como podrían negociarse entre pobres y ricos, presuntamente como una transacción entre clases sociales, existe otra dimensión que no parece caber en el pacto social: El *crecimiento económico*, que no es una variable que dependa de la voluntad de las personas, sino de toda una fenomenología económica.

Sin embargo, sí pueden pactarse socialmente *condiciones propiciatorias* de tal desarrollo económico (y quizá hasta para ponerlas como obligaciones sociales de grupo, no como obligaciones ciudadanas, en la misma constitución), como sería la de que los capitalistas y empresarios reinvirtieran todo lo posible, fomentando el ahorro de las utilidades; y que los trabajadores hicieran también su mejor esfuerzo, se capacitaran y desarrollaran, y ahorrran. Y que ambos pactaran la selección de técnicas intensivas de mano de obra.

Y en cuanto a la *búsqueda del bien*, como en el caso de la búsqueda de la felicidad, no parece dar elementos de transacción entre clases sociales, y también corresponde a todos, en cuanto a los valores superiores, como en relación con la justicia, en que la impartición individual es para todos; pero en la justicia social, obviamente queda a favor

⁹² La experiencia japonesa de las empresas que se encargan de toda la vida laboral de trabajadores es interesante. y podría aplicarse en México. adaptando características.

de los pobres y mayorías, así como en relación a los valores superiores de compasión, caridad, solidaridad y calidad humana.

Por lo que aparece que en relación con nuestra propuesta original de clasificación de valores, en que se tienen 3 ámbitos *por igual* de importantes, sólo en uno (el de bienestar), caben los de sobrevivencia y oportunidades de desarrollo y de ganarse la vida, que *pueden manejarse como elementos de intercambio entre clases sociales*, y no así en los ámbitos de felicidad y de bien moral⁹³.

Addendum: En términos conceptuales debe apreciarse una *doble relación de obligaciones hacia un derecho*: por un lado, del mandatario hacia el mandato del mandante, y por otro lado, la obligación del mandante frente a su propio derecho. Recordando que la filosofía social del mandato debe considerar que el pueblo soberano, en su auto-gobierno, toma la decisión de auto-otorgarse derechos en lo colectivo e individual (de sus integrantes), que implican mandatos de garantía y ejecución, que encomienda a los mandatarios públicos que crea, mismos que quedan *obligados* (sujetos a sus efectos vinculatorios); pero además, el pueblo soberano se auto-otorga *acciones jurídicas* para hacer valer sus derechos (que esta obligado a garantizar el mandatario con poder público). Pero frente a estos 2 derechos, de fin y procedimiento para el beneficio del pueblo, este mismo soberano se debe auto-obligar a una *contra prestación* para la justicia del equilibrio y la funcionalidad social.

El resultado es que si *todos* tienen derecho a la educación, correlativamente *todos* están obligados a buscarla y ejercer tal derecho; y los que disfrutan del subsidio del pueblo, son becados, lo que exige a cambio 2 condiciones: no poder pagar y un nivel aceptable de esfuerzo, rendimiento y resultados (como un 8 de promedio). De la misma manera si todos tienen derecho al empleo, correlativamente tienen la obligación de buscarlo, demandarlo y al obtenerlo, también hacer su mejor esfuerzo y obtener el mejor resultado. Igualmente con el derecho de todos a la salud, se tiene la obligación correlativa de cuidar preventivamente su salud, de buen paciente, y aportar una contraprestación en dinero, especie o trabajo. El *derecho de todos a una vida digna*, debe implicar la *obligación de todos* a "ganarse" una vida digna, como contra-prestación justa. De manera que desde el derecho a la democracia que exige la obligación de participar para ejercer la soberanía del pueblo, hasta las garantías individuales de derechos que exigen su defensa por tales individuos, o las obligaciones correspondientes a las concesiones de servicios públicos o los subsidios a actividades prioritarias; y en general, *todo derecho en el proyecto nacional del pueblo*, que se concede a si mismo, o a sus integrantes, debe tener una contra-prestación, para que la constitución sea el código de derechos y obligaciones del pueblo soberano, y de sus mandatos que obligan a sus mandatarios, pero también obligan al pueblo. El *cambio de filosofía* debe radicar en precisar las *obligaciones expresas*, junto con las *facultades expresas* del pueblo soberano, y las acciones jurídicas suficientes, que debe ejercer, y consecuentemente las obligaciones expresas más

⁹³ Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, México, Porrúa, 1997. Ya Aristóteles en su *Ética Nicomaquea* hablaba del Bien Humano en General, Libro I, de la Justicia Libro V, de la Felicidad Libro X.

que las facultades expresas (art. 124) de sus mandatarios públicos para cumplir sus mandatos, para que por ambos conductos, de la *acción directa del pueblo y de la acción de sus mandatarios*, obtenga su beneficio y progreso, al “guardar” y sobre todo, “*hacer guardar* la constitución y sus leyes” (arts. 87, 97 y 128), que deben contener los mandatos de su voluntad general soberana.

SEGUNDA PARTE

OBSERVACIONES PRINCIPALES DE FORMA. PARA UN NUEVO TEXTO CONSTITUCIONAL.

1. *Presentación del texto.*

Parece ser lo más conveniente que la división principal del texto se base en *los elementos del mandato: Primero mandante, luego mandato strictu sensu y después mandatario.* Primero *quién* manda, luego *qué* manda, y después *quién* lo lleva a cabo, y luego introducir las particularidades en cada tema. En vez de la clasificación actual que no parece tener una *secuencia ordenada*: De las garantías individuales, de los mexicanos, de los extranjeros, de los ciudadanos mexicanos, de la soberanía nacional y de la forma de gobierno, de las partes integrantes de la federación y del territorio nacional, de la división de poderes, del poder Legislativo, de la elección e instalación del Congreso, de la iniciativa y formación de las leyes, de las facultades del Congreso, de la Comisión permanente, del poder Ejecutivo, del poder Judicial, de las responsabilidades de los servidores públicos, de los Estados de la Federación y el Distrito Federal, del trabajo y de la previsión social, prevenciones generales, de las reformas a la Constitución y de la inviolabilidad de la Constitución (arts. del 1º al 136). Y al establecer el contexto de mandante actual y mandatos y mandatarios pasados y actuales, se dan elementos complementarios del espíritu del pueblo sobre la organización que necesita para buscar su beneficio. No como un manual abstracto y despersonalizado, sino concreto de estructuras, personas y funcionamiento.

2. *Secuencia: El nuevo orden.*

2.1 *El mandato original. Su fuente. El pacto político sobre proyecto social.*

2.1.1 La constitución es la puesta en ley del pacto sobre plan de vida en común.

2.1.2 Todo el pacto político y el proyecto social se establecen en forma de mandato. Advirtiendo que el pacto político es la negociación del consenso en una comunidad, de la voluntad general, especialmente dedicada a los fines sociales. Los integrantes individuales del todo nos ponemos de acuerdo en los propósitos e intenciones: El sentido de finalidad. Mismo al que le conformamos una imagen objetivo, un ideal, una meta a alcanzar, en el proyecto nacional.

2.1.3 Mandatos para el proyecto: Si bien en principio, el todo como acto de soberanía congruente con la inicial definición de fines y medios (pacto) y programas y metas (proyecto), derivaría ordenes de acciones colectivas para lograrlos, por lo que se tendrían: *fines, metas, mandatos.*¹

2.2 *Secuencia: Mandante, mandato, mandatario.*

Por lo anterior, la secuencia lógica de mandante (quien es el que manda), mandato (que es lo que manda el que manda), y mandatario (quien es y como actúa el que se establece para llevar a cabo los mandatos del que manda), debe apreciarse todo como la figura del mandato: El

¹ Giddens, Anthony. *La tercera vía, la renovación de la social-democracia*, Madrid, Grupo Santillana de Ediciones S.A., pp. 85 y ss. Haciendo analogía, el autor expone su programa de reforma del Estado y del gobierno sobre un principio orientador básico de la política de la tercera vía, entendida ésta como la política de una nación.

todo soberano (de individuos) manda la definición de sí mismo y de sus atribuciones (mandata la figura del mandante, como la del electorado); así mismo define su mandato derivado del pacto social consensado sobre fines, y sobre la consecuente imagen objetivo del proyecto de nación; y de las acciones colectivas para lograr tales metas (el mandato propiamente dicho). Y de la misma manera, el mandatario es visto como mandato (el todo soberano define al mandatario, sus obligaciones, su actuación, su organización, sus procedimientos, sus recursos, etc.).

Todo es considerado como mandato porque se establece en la ley constitucional y porque es la determinación formal de la relación del mandante y del mandatario, así como del mandato propiamente dicho. Esto es, por el fondo, las materias son del mandante, mandato y mandatario, pero por la forma, todos son configurados como mandatos (es un mandato la forma en que deben tomarse las figuras del mandante y mandatario y del mismo mandato).

2.3 El mandante.

Se divide en 1) quienes son los mexicanos-ciudadanos (los individuos que integran el pueblo), y 2) cuales son sus atributos de soberanía. Los primeros se establecen actualmente en los arts. 30, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 38, y los segundos en los arts. 39, 41, 40, 49. A lo anterior se podría añadir 3) el elemento del territorio, arts. actuales 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48. Por lo que del art. 30 al 49 (un total de 20 arts. actuales), se refieren a estos temas, que habrá que revisar.

2.4 El mandatario.

Comenzando con los arts. 40, 41 y 49, se presentan los mandatarios por función, el legislativo abarca del 50 al 79 inclusive (30 arts.), el ejecutivo del 80 al 93 (14 arts.) y el judicial del 94 al 107 (14 arts.), en total del 49 al 107 (59 arts.), más los mandatarios por región, arts. 40 y 41, y del 115 al 122 (10 en total). Para un total de 70 arts.

2.5 El mandato.

Se divide en 1) libertades, del art. 1 al 12 (y se añade el 24 para un total de 14), 2) garantías procesales del art. 13 al 23 (para 11), 3) garantías sociales y fines, arts. 3, 4, 25, 26, 27, 28 y 29 y 123 y 4) prevenciones generales del art. 124 al 136 (13 arts.). Para un total de 46 arts.

2.6 Distribución actual de artículos.

Al mandante, entonces, se le dedican 20 artículos, pero al mandatario se le dedican 70, y al mandato propiamente dicho se dedican 46, mostrando una desproporción del texto actual a favor del servidor público ejecutor, con un énfasis instrumentalista, y menospreciando al mandante, que es el origen y eje de todo, el que le da sentido, que aún sumado a su mandato no es igual al "medio".

La conclusión es que debe darse un cambio de énfasis en la distribución, para resaltar al mandante y sobre todo a su mandato, y reducir considerablemente al mandatario (aunque los términos de los regímenes de los mandatarios, son en sí mismos un mandato).

3. El mandante. Se propone la siguiente clasificación:

3.1 *La integración del pueblo mexicano*: Total, dividido (distribuido) por nivel económico, por edades, por ubicación geográfica, por educación, por actividad. Por territorio y patrimonio natural. Una descripción sintética de que elementos poblacionales forman el todo, como se

distinguen y que proporciones tienen en el todo. Pues de conocer al mandante y sus características, se deducen en principio sus problemas y demandas, y sus fines y mandatos.

3.2 El *pacto político*. La previsión del pacto social del mandante.

3.2.1 La *soberanía popular*: La distribución de niveles de poder de decisión según el nivel de mayoría del mandante y su consecuente capacidad de autodeterminación. Que grupos poblacionales tienen cuáles números.

3.2.2 La historia nacional y sus lecciones: Los principios de la Independencia, la Reforma, la República Restaurada, la Revolución.

3.2.3 El *marco de principios valorativos* (que se ha visto). Incluyendo su distribución por religiones, y los principios básicos de su religión (la ética católica y las protestantes).

3.2.4 Mecanismos de *expresión de preferencias*: Los procesos democráticos para la autodeterminación. Los congresos constituyentes y sus constituciones. Las elecciones extraordinarias y las periódicas. Los partidos políticos. Las ofertas electorales y los compromisos.²

3.3 El *proyecto de sociedad nacional*.³ La visión colectiva del mandante del beneficio social.

3.3.1 La *imagen objetivo permanente*: Fines y medios del mandante en la Constitución. Que se quiere y se pone en la Constitución como fin y medios constantes.

3.3.2 Las estrategias empleadas por el mandante para alcanzar los fines: Las elecciones para *adaptar* los mandatos generales de la Constitución y las leyes, a las necesidades de las circunstancias en cuanto a prioridades temporales en fines y medios.

3.4 El *mandato*. El fin del mandato del mandante es mejorar el beneficio de todos, pero más de las mayorías pobres, en las áreas de la felicidad, y bien, y sobretodo de bienestar, a través respectivamente de libertad y justicia, y de crecimiento, distribución y paz.

El mandato es sobre toda una orden, una instrucción ("hagase", "cumplase"), pero es particularmente una estrategia para un fin. Su clasificación puede ser la siguiente:

² Orozco Henríquez, José de Jesús, *Derecho constitucional consuetudinario*, México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 98 y ss. Acerca de la importancia del mandante; mandato y mandatario, resulta interesante comentar lo analizado por Orozco Henríquez apoyándose en Tamayo y Salmorán, Rolando. "El derecho consuetudinario y la constitución", en el vol. *Los cambios constitucionales*, México, UNAM, 1977, pp. 155-189, sobre la substitución consuetudinaria de la Constitución: "Una vez que cierta disposición o conjunto de disposiciones consten por escrito o no- funcionen como la constitución de un orden jurídico determinado, es necesario que las mismas se vean seguidas y observadas [...] la interrupción de la observancia y la aplicación prevista da origen a la irregularidad [...]. El verdadero problema de la irregularidad consiste en explicar de que manera los actos irregulares pueden llegar a substituir, total o parcialmente el orden jurídico considerado, modificando la normatividad existente".

³ El *pacto social sobre proyecto nacional* debe ser un término *compuesto*, porque no se puede simplemente consensar, sin ponerse de acuerdo en algo, que es el proyecto. Por lo que se trata del *consenso general* sobre un *ideal de sociedad* por alcanzar, y los caminos y medios para lograrlo. De manera que son 2 elementos de un mismo complejo, pero no 2 cuestiones separadas.

1. *Felicidad. Libertad.* autodeterminación, libre albedrío
individual, democracia social e independencia nacional
propiedad privada, libre empresa y economía mixta
verdad
igualdad
2. *Bien moral. Justicia.* honestidad: combate a la corrupción
derecho
impartición de justicia
justicia social
persecución del crimen
3. *Bienestar. Crecimiento y desarrollo económico.* Funciones públicas
alimentación
salud
educación
empleo
vivienda
planeación
rectoría
intervención directa:
áreas estratégicas y
prioritarias
regulación
crecimiento sostenido
ingreso-gasto-utilidades
proceso económico ahorro e inversión
producción y
consumo
finanzas
presupuestos de
comercio nacional ingresos y egresos
créditos
regionalización
globalidad
créditos
inversiones directas
internacional comercio
flujos financieros
(especulativos)
tratados
relaciones
4. *Paz.* orden
organización
seguridad pública
seguridad del pueblo nacional
estabilidad
5. Desarrollo (como consecuencia de todo lo anterior).

- 3.5 El *mandatario*. Sus características pasadas y evaluación de resultados.
- 3.5.1 Ejercicio o no de la soberanía del pueblo
- 3.5.2 Obligaciones expresas para facultades expresas
- 3.5.3 Forma de gobierno (organización)
- 3.5.4 Recursos públicos
- 3.5.5 Operación. Administración pública
- 3.5.6 Reclamación de legalidad
- 3.5.7 Rendición de cuentas
- 3.5.8 Responsabilidades
- 3.5.9 Sanciones

ANEXO VII

SECUENCIA

EL MANDATO: REACOMODO DE LOS TEMAS

1. El texto constitucional actual establece una secuencia que parece conveniente ajustar para darle mayor coherencia a la presentación. Aquí se hace una propuesta inicial del orden e integración, considerando además que se modificaría el texto para plantear los principios, de los que se derive la interpretación, y corregir la redacción para subrayar los objetivos sociales. Sólo se toma el texto actual, como un ejercicio de reordenación lógica de temas.

ORDEN PROPUESTO DE ARTICULOS	ARTICULO ACTUAL
1°	39 soberanía del pueblo
2°	2°-3°,4°-25-26-27-28-31-35-36 valores y fines del pueblo
3°	41 ejercicio de la soberanía vía el poder público
4°	40 forma de gobierno
5°	30-31-32 mexicanos
6°	34-35-36-37-38 ciudadanos
7°	33 extranjeros
8°	1° garantías para todos
9°	3°-4°-27-123 educación y salud, vivienda, tierra, trabajo
10°	25-26-27-28 rectoría y planeación del desarrollo, recursos naturales, intervención en comercio y formas de participación pública
11°	42-43-44-45-46-47-48 territorio nacional
12°	2-5-6-7-8-9-10-11 libertades
13°	13-14-15-16-17-18-19-20-21-22-23-24 y <u>124</u> garantías procesales (justicia)
14°	17-8-9-109-136 justicia, petición, protesta, denuncia, recuperar la libertad.
15°	49-40 y 115 división de poderes
16°	41 principios de elección para designaciones

- 17° 50-51-52-53-54-55-56-57-59-60 elección de legisladores
- 18° 81-82-83-84-85-86 elección de presidente
- 19° 94-95-96-97-98-99 designación de jueces
- 20° 73-74-75-76-77-78-79 mandatos del legislativo
- 21° 61-62-63-64-65-66-67 operación del legislativo
- 22° 89-93-131-27-25-26-28 mandatos del ejecutivo
- 23° 3°-4°-80-82-83-84-85-86-87-90-91-93-123-134 operación del ejecutivo
- 24° 103-104-105-106-107-102-77 mandatos del judicial
- 25° 87-97 y 124 protesta de ley de todos (incluyendo al legislativo)
- 26° 94-95-96-97-98-99 operación del judicial
- 27° 115-116-117-118-120-121 mandatos de Estados
- 28° 115-116 operación
- 29° 122 D.F.
- 30° 100 control del judicial
- 31° 69-93-128 informe del presidente y comparecencias (falta control legislativo)
- 32° 108-109-110-111-112-113-114 responsabilidades
- 33° 125-12-127 prevenciones generales (128 se pasó a control del ejecutivo)
- 34° El Ejército debe unir sus disposiciones
129-132-13-89-31-36
- 35° 130 Las relaciones de Estado e Iglesias
(133 debe pasar a reunirse con el 41)
(134 debe pasar a las obligaciones del 89)
(135 debe eliminarse y establecer como reformar la constitución mediante un nuevo constituyente)
(136 debe pasar a reunirse con el 133 y el 41).

II. OBSERVACIONES TEORICAS PRINCIPALES DE FONDO PARA UN NUEVO TEXTO CONSTITUCIONAL.

1. Principios. Simplificación.

A pesar de la repetición, conviene precisar la regla general que debe dar el sentido de finalidad a todo precepto:

Se busca 1. El *beneficio de todos*.

2. Especialmente el de las *mayorías pobres*.

3. En los ámbitos de *felicidad, bienestar y bien moral*.

4. A través de la *libertad, el crecimiento y la justicia*, a los que se añade la *paz*.

5. Desglosando la *libertad*, en autodeterminación con el libre albedrío individual, la democracia del colectivo y su independencia al exterior; el *crecimiento*, en las reglas de la economía para la producción, y las relaciones sociales en la distribución; la *justicia*, en la solución de conflictos individuales, en la solución moral de conflictos sociales, en la lucha contra la corrupción y el delito, y la *calificación del bien y el mal*, con el derecho; y la *paz* en orden, organización, seguridad y estabilidad.

6. Para el resultado final del *desarrollo* (progreso y mejora).

Todo precepto legal debe pasar la prueba de estos valores, y con mayor razón los de la ley suprema constitucional.

*En *términos simplificados* debe considerarse que los cambios en el estado de cosas que produce una decisión o acción en la combinación de *libertad y justicia, crecimiento y paz*, deben ser de *beneficio general*, especialmente de las *mayorías pobres*.

2. Aplicación de principios. En un deber ser.

2.1 El *mandante*. Veamos como se aplican y que efecto tienen los principios de libertad, justicia, crecimiento y paz.

2.1.1 *Libertad del mandante*. Doble vía (como actor y receptor).

La libertad es la característica más crítica de la esencia del mandante. Los individuos se autodeterminan uniéndose en pueblo, que como colectivo de individuos toman decisiones vía la democracia electoral interna (en 3 niveles, municipal, estatal y nacional), y con independencia hacia el exterior, en los tres casos con libertad y supremacía en la capacidad de tomar decisiones, conocida como soberanía. Es la soberanía de la persona humana, en lo individual, y en lo colectivo. Por sí mismos, para decidir el ámbito de su vida individual, y a través del principio de mayoría en procesos electorales para decidir el ámbito de vida colectiva de los individuos. *La soberanía es la libertad suprema*. Pero no *absoluta*.

La soberanía individual es una característica del deber ser humano, y como esencia de sí mismo, la conserva siempre, aún al entrar en colectividad (al unirse en pueblo y organizarse en sociedad); y al unirse, el pueblo está obligado en su soberanía colectiva a establecer las garantías públicas para que todos no sólo puedan, sino que ejerzan, su libertad soberana individual en los asuntos que les corresponden. Pero *tampoco es absoluta*, porque *también* esta inscrita en *condicionamientos de su contexto*.

Bajo la conciencia de que es la persona humana la realidad primera y última, que se une en colectivo, para *beneficiarse a sí misma* en lo individual. Es la persona individual la que unida en un todo (con mayoría calificada), tiene la soberanía colectiva, porque si un individuo

puede decidir por sí mismo, no puede decidir por otros individuos, sino que cada uno debe hacerlo por sí; y en la unión de individuos, se decide por mayoría democrática entre iguales.

Todo lo cual se resume en la soberanía del individuo para sí, y la soberanía de la unión de individuos por mayoría calificada proveniente de la decisión de la soberanía individual. El individuo es siempre el centro, por sí sólo y en el colectivo, como protagonista en la acción y en la recepción.

2.1.1.1 *Soberanía del mandante.* El pueblo soberano se autodetermina en los procesos democráticos que exigen *participación*.

Por un lado, según el nivel de mayoría debe ser el nivel de legitimidad para tomar decisiones de importancia diferenciada. Y los individuos integrantes del pueblo son libres de formar niveles de mayoría para el efecto. Considerando que el todo es plenamente soberano, y entre más mayoría, no hay más soberanía, sino áreas más importantes de decisión; y que una mayoría relativa difícilmente puede verse como soberana pues no debe ejecutar actos de soberanía, (los que afectan la vida y el destino del pueblo). Pero hay *minorías meritorias*, cuya voz debe ser escuchada, como la de los grandes contribuyentes para el beneficio colectivo y el subsidio a los pobres, fiscal y extra fiscalmente⁴.

Por otro lado, los individuos del pueblo deben participar en funciones ciudadanas que no son sólo de votar, desempeñar cargos, mandar sus hijos a la escuela, pagar impuestos y hacer el servicio militar (arts. 31 y 36 actuales), sino que deben participar en la toma de decisiones, tanto en el pacto político sobre proyecto social, como en los procesos electorales periódicos, considerando la evaluación de la gestión de los actuales mandatarios; en el seguimiento y verificación del desempeño de los mandatarios recién electos o designados, reclamando el cumplimiento de la ley, exigiendo rendición de cuentas, evaluando resultados, denunciando responsabilidades y demandando sanciones en su caso, y nuevamente votando en las nuevas elecciones, con premio o castigo a las gestiones.

La participación de los individuos que forman el pueblo es el *único sostén del edificio social*, y el *gran error histórico* es que las personas pretenden dejarle a los mandatarios que se *encarguen de la sociedad*, y a ellos los liberen de cargas y responsabilidades colectivas, para dedicarse a sus intereses individuales. Pero el intento de delegar el gobierno del pueblo en los mandatarios es un fracaso, que obliga al autogobierno, por lo menos en su esencia, con la participación que se menciona antes.⁵

2.1.1.2 *Medios para ejercer la soberanía.* La unión de individuos en pueblo, ejercen su soberanía por mayoría a través de procesos electorales, en que los partidos políticos y las autoridades electorales (IFE y Tribunal) son todos mandatarios. Aunque los partidos fueran asociaciones privadas de individuos, son sobretodo medios del pueblo (a lo que se añade que se consideran legalmente entidades de interés público y son subsidiadas casi enteramente por

⁴ Los grandes pagadores de impuestos que sufragan la ejecución del mandato del todo soberano, el pueblo, deben tener voz especial, no para emplearla en su beneficio, recordando el lema capitalista de que "lo que es bueno para General Motors es bueno para Estados Unidos", sino sobre la transferencia de sus recursos, vía el gobierno, a las mayorías pobres (aunque el problema actual en México es el opuesto, de la transferencia fiscal para subsidiar el desfaldo bancario vía el Fobaproa).

⁵ Rabasa, Emilio, *La constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1990, pp. 241 y ss. Emilio Rabasa señala "Ninguna situación política es permanente mientras no esté de acuerdo con la ley, puesto que ésta es la que conserva la unidad de dirección y movimiento a través del cambio de hombres; pero ninguna ley es durable ni puede servir para la adaptación de la política práctica, si no es la representación del espíritu y de las condiciones sociales".

recursos públicos); y menos importa que el IFE se argumenta que sea un organismo autónomo de Estado.⁶

Por lo que la redacción del art. 41 es incompleta: El pueblo ejerce su soberanía *por medio de los mandatarios*, públicos normalmente, y por excepción privados de interés público; pero antes que ello, ejerce su soberanía por medio de los *mandatos* establecidos en la ley, partiendo de la constitución nacional, las de los Estados y las leyes derivadas, mismas a las que se sujetaran los mandatarios (“con efectos vinculatorios”).

La soberanía se ejerce a través de 1) decidir y 2) consensar el pacto político sobre proyecto social, en 3) los mandatos para promoverlo, en 4) las leyes en que se formalizan ambos, en 5) los procesos para elegir o designar mandatarios, en 6) los mandatarios mismos y 7) su gestión, en 8) supervisar, controlar y evaluar tal gestión, en 9) reclamar el cumplimiento (de los pactos, mandatos y ley) y en 10) pedir responsabilidades (en todas las modalidades de participación de los individuos del pueblo).

2.1.1.3 *Garantías de la libertad.* Los individuos se unen en pueblo para establecer medios colectivos que les garanticen el ejercicio de sus libertades individuales, a través de leyes y de mandatarios (con autoridad y poder público), y de organización social.

2.1.1.4 *Reglas simplificadas.*

Promover, respetar y garantizar: *todas las formas de ejercer la soberanía de la persona, en lo individual y en lo colectivo (pueblo). Todas las libertades para todos. La libertad como fin y como medio para la felicidad.*

2.1.2 *Justicia y el mandante.* *La justificación y los límites de la libertad.* Frente a todas las libertades para todos, se requieren *todas las justicias para todos.* Porque todos somos iguales, porque los individuos son el todo, y el todo es los individuos. Todos somos tú y yo.

Las libertades son justas porque corresponden a la naturaleza esencial de la persona humana, que nace para ser libre y poder ejercer sus libertades (pues es absurdo pensar que nace para siervo, con un destino manifiesto, cuando haber sido hijo de esclavos o negro era obviamente una fabricación impuesta por los que detentaban el poder). Pero también es la justicia la que pone límites a las libertades, señalando hasta donde se justifican, y cuando pasa de un bien moral a un mal moral, además de cuando la libertad de uno o de todos perjudica la libertad de otro o de uno respectivamente. Se da una relación parecida a la de *derecho y deber*, en que la libertad es un atributo (una característica más que un derecho), y la justicia es su correlativa obligación: Yo tengo mi libertad por naturaleza, como una *potestad legítima*, hasta como un derecho no jurídico, *con la correlativa obligación de ejercerla para bien mío y de la sociedad, y de no abusar de mi libertad en perjuicio de los demás y aún mío.*

2.1.2.1 *Justicia y libertad políticas.* Si el individuo es libre de decidir por sí mismo su vida, y el conjunto de individuos son libres de decidir por sí mismos (por mayoría) su vida, nadie es libre de decidir por otro y menos por todos. Pero es justo que entre iguales, decida el todo de individuos por el individuo (en ciertos aspectos), y aún la mayoría calificada por la minoría. Este es el principio básico de la *justicia en la libertad, o la libertad justa.*

2.1.2.2 *Justicia y libertad económicas.* De manera singular, el individuo es libre de buscar su beneficio económico, pero no es justo que lo haga a costa y en perjuicio de los demás (como ahorradores, trabajadores o consumidores).

⁶ Todos los organismos presuntamente autónomos, pero financiados plenamente, no por el gobierno sino por el pueblo, son medios de la sociedad, quien debe tener la soberanía para decidir sobre ellos (y no sus autoridades autónomas, ni el Estado) como medios para el proyecto nacional.

2.1.2.3 *Justicia y libertad social.* La concentración de la distribución del patrimonio natural o de la riqueza producida y el ingreso, en unos pocos individuos, no es justa para los demás, y para el todo de individuos. Y si frente a la igualdad esencial de los seres humanos existen toda una serie de caracteres diferenciadores, resulta indispensable en justicia, que haya un piso mínimo tanto de oportunidades, como de resultados, para una vida digna para todos por igual (igual en lo indispensable, y sólo desigual en lo superfluo).

Frente a la libertad de todos y cada uno, la gran aportación de que los individuos se unan en pueblo y organicen en sociedad, es que el todo tiene la soberanía de pedirle a sus integrantes una *justicia compensatoria de dividir pérdidas y ganancias*, para que los más ricos apoyen a los más pobres, en solidaridad social legitimadora del pacto político de unión (tomando el interés público del art. 27, como el beneficio del pueblo). Y no privatizar sólo las ganancias.

Por lo que es *justo* que la mayoría democrática decida en beneficio de todos, y especialmente de la mayoría de pobres.

ANEXO VIII

1. *Justicia.* Como la *libertad*, la justicia tiene también diversas manifestaciones, y otros valores complementarios.

2. *Justicia integral.* Se busca la justicia en todos los campos y planos. La justicia como forma de vida social. La justicia como organización social. La justicia como operación del gobierno. La justicia individual y colectiva.

3. *La impartición de justicia.* Una de las 3 grandes funciones de las acciones públicas que se derivan del pacto político sobre proyecto de vida en común: Los integrantes del pueblo, en uso de la soberanía, mandatan establecer mandatarios para desempeñar la impartición de justicia, para resolver las controversias entre particulares, y entre particulares y los mandatarios públicos coadyuvantes para el auto-gobierno del pueblo.

4. *La justicia como honestidad.* La *corrupción* es un flagelo tan importante como la pobreza y la violencia del despotismo. Es el mal que disuelve los valores morales y sociales. Es el cáncer de México por su extensión y profundidad, y sobresale en los más poderosos del gobierno, el capital y los criminales. Por eso la justicia es crítica como el combate a la corrupción.

5. La justicia *fundamentalista.* “El Señor es nuestra justicia”. Dios es por esencia justo. La *justicia divina* es la verdadera justicia. Dios es la justicia y la ley. Lectura del libro del profeta Jeremías 33, 14-16. “El Señor Dios hizo brotar ... en medio del jardín ... el árbol del conocimiento del bien y el mal”. “...y serán como Dios, que conoce el bien y el mal”. Lectura del libro del Génesis 2, 7-9, 3, 1-7.

7. *La justicia como control de la violencia.* Los excesos de poder llevan hasta el asesinato, genocida o selectivo. Y la justicia es también el uso de la violencia y la fuerza sólo en términos estrictamente justificados para la sociedad.

8. *La injusticia reinante.* Tantas injusticias, tan arraigadas, de tanta intensidad. El mundo es injusto para tantos.

7. *La justicia reparadora.* La justicia como corrector de las desviaciones, de la mentira y los engaños.

9. *La injusticia de los poderosos.* El abuso de los que cuentan con la fuerza y la autoridad, de los poderosos sobre los débiles, tanto del poder público como del poder económico y social. De los gobernantes en especial.

10. *La injusticia de los malos.* Los ladinos, los aprovechados, los audaces, los prevaricadores, los engañosos, los asesinos, los ladrones, los corruptos, todos los malvados.

11. *La justicia moral calificadora.* La que determina y repara las acciones humanas en orden a su bondad o malicia.

12. *La justicia como verdad.* El *prerrequisito* de la justicia es contar con la verdad, la realidad, lo sucedido, pues sin esto, no puede darse.

13. *La justicia como razón.* La decisión de quien tiene la razón, para que con el presupuesto de la verdad, se pueda "dar a cada quien lo suyo".

14. *La justicia como equidad.* La justicia del caso concreto, para considerar las particularidades, los pesos de los elementos, la diferencia de los atenuantes y agravantes.

15. *La justicia legal.* Los principios puestos en una ley general, para que todos reciban el mismo tratamiento. La *igualdad* ante la ley, por la justicia para todos. La justicia según la hipótesis legal.

16. *La justicia justa.* Para no quedarse con los formalismos falseadores, sino para llegar al fondo. A la justicia verdadera.

17. *La justicia como igualdad.* Si todos somos iguales como personas humanas, el trato desigual es injusto y debe corregirse.

*18. *La justicia social.* Este es el gran tema, para corregir los extremos radicales de opulencia y miseria. La distribución de la riqueza y el ingreso para el equilibrio de que no tengan grandes sobrantes unos pocos y grandes faltantes la mayoría.

19. *La injusticia estructural.* Cuando desde la estructura económica, política y social se produce un resultado de desigualación extrema, que para corregirse, exige el cambio de la estructura.

20. *La justicia del crimen y castigo.* La definición del delito penal, y la determinación de la sanción. Sin *sanción* a la transgresión, no puede haber justicia.

21. *La justicia del régimen de responsabilidades.* La *reclamación* del cumplimiento de la ley, el seguimiento de la gestión, la rendición de cuentas, la evaluación de gestión, y la denuncia de responsabilidades y su sanción.

22. *La justicia como orden.* Sin justicia no puede haber orden, sino desajustes y desequilibrios, resentimientos y venganzas. Sólo con justicia puede haber *paz y estabilidad*.

23. *La justicia como bien moral.* La justicia como esencia del bien, junto con los más elevados valores de humanidad, de compasión, misericordia, perdón, solidaridad.

24. *La justicia como esencia y fundamento de la vida en colectividad.* La vida en soledad no entiende la justicia e injusticia, por lo que es un fenómeno social, y la sociedad está obligada a basarse en corregir las injusticias de las relaciones entre los individuos integrantes. Sin justicia no puede haber consenso para el pacto político, ni un plan de vida en común, por lo que éstos deben mandarla como condición *sine qua non*, pero no suficiente sino necesaria.

2.1.2.4 *Reglas simplificadas.* Si *el mandante es el soberano, con su derecho de ser libre, tiene la obligación de ser justo.* La justicia, como la soberanía, es un atributo del todo de individuos (de la colectividad), a favor de cada uno de los individuos, y muy especialmente es una defensa de los más débiles, de las víctimas agraviadas y límite frente al abuso y la corrupción del poder político, económico y social, y del crimen. La justicia en última instancia es *el ejercicio del bien frente al mal.* La justicia legitima el pacto político de proyecto social, así como legitima la humanidad de la persona. Sin justicia todo se vale, pues no se diferencia el bien del mal, y entonces impera el mal.

2.1.3 El *mandante y el crecimiento económico*.

El pueblo mandante (como la unión de individuos), tiene como condición necesaria, igual que las de libertad, justicia y paz, el logro del crecimiento económico (la producción de riqueza), para poder satisfacer las necesidades materiales para el bienestar. La libertad y la justicia no son condiciones suficientes, sino que exigen las otras dos.

No toda libertad favorecerá el crecimiento, pero conviene que la libertad no vaya contra el crecimiento (por su carga de bienestar potencial y su efecto final en el beneficio del pueblo). Pero en cambio, la justicia no debe tener consideraciones utilitaristas (y no que por sus efectos en el crecimiento, no se haga justicia), por lo que la justicia es más próxima a lo absoluto (adaptado a la circunstancia).

Así que la soberanía del pueblo está obligada a decidir en su beneficio, y para este beneficio se exige lograr el crecimiento como producción de satisfactores (como medio de satisfacción de necesidades).

2.1.3.1 El *mandante y los medios para el bienestar*. De manera *convencional* se considera que las *necesidades* de alimentación, salud, vestido, vivienda, educación, desarrollo, empleo son medios para el bienestar económico-material, para una "buena y digna vida", y que tales necesidades requieren del apoyo del colectivo, para que todos, y con más razón las mayorías de pobres, tengan acceso a un mínimo (un piso) tanto de oportunidades como de resultados. De *oportunidades* en educación, desarrollo y empleo, pero más bien de resultados en alimentación, salud, vivienda y vestido.

Así que más que para efectos de procurar el crecimiento económico, se trata del beneficio del colectivo a través del bienestar material, estableciendo el mandato de los mínimos de oportunidad y de resultados.

Y entonces las garantías de las libertades se unen a las garantías de los mínimos sociales de bienestar, ambos como mandatos del colectivo, para beneficio de todos y cada uno (independientemente de que las libertades puedan verse como derechos naturales y los mínimos sociales de bienestar como necesidades).

Por lo que de aquí se desprenden valores tan importantes como los de las libertades, en estos mínimos de oportunidad y resultados.

ANEXO IX

Las garantías individuales I.

Discusión conceptual.

Derechos o necesidades?

Existe una controversia sobre como considerar las libertades, pero sobre todo la educación, salud, etc. Es indiscutible que las libertades son una necesidad de la esencia humana, pero esto las convierte en un derecho? Y todavía más, la educación-salud-alimentación-vivienda- y aún empleo, también son necesidades (aunque de tipo diferente, para el bienestar, y aún para la felicidad), pero pueden verse como derechos? Derechos frente a quién, quién tiene la obligación correlativa, propia de toda relación de derecho? Y en qué consiste la obligación?

Si bien es atractivo considerar a todos como derechos, a la manera de la Declaración de Derechos Humanos, esto da a entender que se trata de una relación jurídica, derivada de una disposición legal. Y efectivamente, si se establecen en la ley, se convierten en un derecho (generalmente vía los Tratados internacionales); pero la disquisición teórica lleva por otro camino, respecto a su situación original. Si la libertad fuera un derecho, sería un derecho individual y el obligado correlativo sería el colectivo y sus integrantes; y su obligación

consistiría en respetar el derecho. Pero cuando se trata de garantizarlo, apoyarlo o hacer que se ejerza, entonces más bien es un mandato del colectivo a los medios públicos, para tal tipo de acciones. Así mismo, la obligación correlativa sólo es de "dejar hacer" pero no de "someterse" al derecho del otro, porque cada uno va a ejercer sus libertades.

De manera todavía más notoria, la educación-salud, etc. es una necesidad, pero no un derecho (salvo que esté establecido en ley), pues la obligación correlativa no es de "dejar hacer" (porque todos podrían tener el derecho de estudiar), sino que el problema es quién está obligado a prestar la satisfacción de tal necesidad; y obviamente se trata de que el colectivo mandata que sean sus medios públicos los que presten el servicio. Por lo que se diferencia el derecho de tener salud o alimentarse, de la obligación correlativa de quién va a satisfacer tal necesidad.

Así que libertades y educación, etc., son necesidades, pero las primeras son satisfechas por los mismos individuos (siempre que no les sean impedidas), mientras que la salud, etc., deben ser satisfechas por alguien diferente.

La conclusión es que las libertades pueden verse más claramente como necesidades naturales y también como derechos naturales, mientras que la salud-educación-alimentación-empleo, etc., se pueden entender mejor como necesidades que deben ser satisfechas por obligaciones que establezca el mandante al mandatario, y no tanto como derechos naturales, que nadie se obliga a satisfacer.

ANEXO X

Las garantías individuales.

El texto constitucional utiliza esta conceptualización terminológica (arts. 1 al 29), que si bien parece atractiva, no deja de ser insuficientemente clara, toda vez que detrás se encuentra una línea de supuestos: Las garantías individuales son el *mandato* del pueblo a los mandatarios públicos de *asegurar* las libertades o derechos de los individuos, que también mediante *mandato*, el pueblo *reconoce* o *se auto-otorga*. Y del verbo en imperativo del deber de garantizar, se pasa al sustantivo de garantías.

De lo anterior se derivan 2 derechos de los individuos: El tener un derecho en la ley constitucional (por reconocimiento o auto-otorgamiento), más el derecho adicional de tener la garantía para ejercer el derecho anterior. Y las correlativas obligaciones de tales derechos son las del colectivo que reconoce y auto-otorga libertades y derechos, y las de los mandatarios de asegurar su ejercicio y disfrute al individuo (pudiendo pensar la alternativa de que ambos sean mandatos del pueblo a los mandatarios públicos: el mandato de reconocer que existen tales libertades y derechos, y el de garantizarlos?).

Estas características se aplican a todo el texto constitucional, y no sólo al capítulo primero del Título Primero: Todos los preceptos *son* mandatos a los mandatarios públicos, ordenes que los obligan, y correlativamente son derechos del pueblo mandante sobre la exigencia de sus mandatos. Por lo que todos los artículos son derechos de los individuos, de que los mandatarios garanticen (guarden y hagan guardar la Constitución y sus leyes), el cumplimiento de sus obligaciones establecidas en mandatos.

Así que todo el texto constitucional son mandatos, con obligaciones al mandatario y derechos al mandante, de cumplir encomiendas, y además de garantizar tal cumplimiento.

La constitución como un *catálogo de mandatos*, y consecuentemente *catálogo de obligaciones y derechos* correlativos, y además un catálogo de *garantías* de cumplir tales obligaciones primeras.

2.1.3.2 El *mandante* y los *mínimos*.

Los mínimos de oportunidad deben significar que todos los pobres de la gran mayoría tengan la justicia de poder desarrollarse vía la educación y el empleo (y la capacitación en el trabajo), y aún en la libertad empresarial. Lo que tiene un efecto tanto individual como para el crecimiento económico, pues implica mano de obra capacitada y mayor disciplina y esfuerzo de la fuerza laboral (que tradicionalmente peca de subdesarrollo).

Y si bien la salud, vestido, alimentación, vivienda, etc., ayudan a tener una mano de obra con mayor potencial, lo hacen sólo en los casos más drásticos, pero más bien se refieren a niveles de bienestar de los individuos que integran la mayoría de pobres

2.1.4 El *mandante* y la *paz*.

Se trata también de una condición necesaria, *sine qua non*, porque sin paz no hay, ni puede haber, libertad, justicia, ni crecimiento. Y la paz es una variable compleja que es producto de la seguridad y la estabilidad, que no "se dan" sin orden y organización, y también sin justicia.

2.1.4.1 Las *interrelaciones* y el *mandante*.

El pueblo de individuos (el colectivo de personas) es un sujeto complejo, y también lo es su función de utilidad (como se combinan los valores para su beneficio):

- Sin paz no hay libertad, justicia y crecimiento.
- Pero sin justicia no hay paz, y tampoco sin libertad y crecimiento.
- Sin crecimiento no puede haber plena justicia social, y sólo parte de libertad.
- Sin libertad tampoco hay paz, ni justicia, y crecimiento limitado.

Así que todos se interrelacionan y es difícil hablar de prioridades: Qué es superior, la libertad o la justicia? Y libertad y justicia son superiores a crecimiento y paz? Sin embargo, cuando todo es igualmente importante, entonces nada es importante.

2.1.4.2 *Conclusión*. En realidad los 4 valores son condiciones necesarias y *sine qua non*, y ninguna es suficiente. La libertad y justicia suenan "grandes" para quien tiene paz, pero sin paz no pueden existir. Y sin crecimiento, el más "mundano" de los valores superiores, la libertad se debilita y la justicia social es imposible, igual que la paz.

ANEXO XI

Resumen.

El *fin último*, que da sentido de finalidad a todo, es: El *beneficio de todos* los integrantes del pueblo, *preferenciando a las grandes mayorías de individuos pobres*, sobre las minorías de clase media, y especialmente sobre la reducida minoría rica, logrando que éstas lo acepten y lo apoyen, en relaciones directas, como la etiquetación de impuestos. Buscar el beneficio de todos, pero de unos más que otros, diferenciando para apoyar más a la mayoría de pobres.

El *fin último* es el *beneficio de todos*.

Los *fines supremos* son *felicidad, bienestar y bien moral*.

Los *fines superiores* son *libertad y justicia*.

Los *fines complementarios de libertad*, son por un lado *libre albedrío, democracia e independencia* (modalidades de autodeterminación). Y por otro lado, *propiedad privada, libre empresa y economía mixta*.

Los fines complementarios de justicia en lo individual y lo social, son el bien, la moral, igualdad, verdad, derecho, honestidad (como opuesto de corrupción) y los valores superiores.

Condiciones necesarias para esto son orden, paz, seguridad y estabilidad. Sin ellas no se pueden dar los valores anteriores.

*Pero falta el otro gran fin superior: El crecimiento económico y el desarrollo económico de la sociedad.

Por lo que el planteamiento final debe ser:

1. Beneficio de todos.
2. Pero más de los más y los más pobres.
3. En materia de felicidad y bien, pero sobretodo de bienestar material.
4. Por lo que la función de utilidad social es la de los fines supremos de felicidad, bienestar y bien moral, a través de los fines superiores de: Libertad como autodeterminación, con libre albedrío individual, democracia e independencia colectiva, subrayando la propiedad privada, libre empresa y economía mixta), limitada por la justicia (con igualdad, en el bien, la moral y la honestidad y la verdad, y puesto en derecho), junto con la variable no social del crecimiento económico (por un lado, ahorro, inversión, eficiencia, productividad, economía y desarrollo, y por otro lado, salud, educación y empleo para todos) para todo lo cual se necesita paz (orden, organización, seguridad y estabilidad).
5. En resumen, libertad, crecimiento y justicia con paz (o libertad y justicia, con crecimiento y paz, todas condiciones necesarias).
6. Y a final de cuentas: Desarrollo (salir del subdesarrollo).

*7. Este marco de principios valorativo (en caso de consensarse por la soberanía popular en el pacto social), determinará los fines del proyecto nacional, que a su vez determinarán los propósitos de todos y cada uno de los mandatos del texto constitucional, y a su vez determinarán los objetivos del plan, programas y presupuestos de la administración pública de los mandatarios del pueblo.⁷

2.2 El mandato. Y la aplicación de los principios de libertad, justicia, crecimiento y paz (ver 2.1).

El pueblo soberano pacta políticamente sobre su proyecto social, y entonces mandata obligatoriedad política de sus fines y medios; y añade el mandato de poner lo anterior en la ley suprema de la que se derive todo un régimen legal. Y queda como la ley suprema del mandato soberano del pueblo.

El mandato político se pone en la ley constitucional, y le da contenido de fines y medios. Es el mandato del pueblo soberano derivado del establecimiento de fines en el pacto político, y de medidas para alcanzar el proyecto social. Por lo que más que constitución (ley) política es el mandato político del pueblo conformado en ley. Más que ley (política) es la política, revestida legalmente. El sujeto es lo político y el calificativo es lo legal.

Así que toda la ley constitucional es un mandato como producto de un acto político de voluntad general del pueblo soberano (que es su origen y explicación). El derecho, la ley, y todo el fenómeno jurídico, son un medio del pueblo, de su voluntad

⁷ Biscaretti di Ruffia, Paolo. *Derecho Constitucional*. Madrid, Tecnos, 1990, pp. 35 y ss. Hace un estudio sobre qué es y quién hace la constitución.

política que se expresa en mandatos. El derecho es el mandato legal del mandato político del pueblo. Es un acto de soberanía para formalizar el acto original de soberanía de la decisión popular. Es un código político constitucionalizado de la sociedad, donde lo de código político es la variable independiente y lo de código jurídico, la variable derivada.

2.2.1 Los mandatos de libertad.

Si las libertades son necesidades sine qua non de la condición humana, el mandato del todo de individuos es reconocerlas-aceptarlas, pero sobre todo *garantizarlas* (y por eso deben ser sobre todo, garantías). Pero lo *sobresaliente* del mandato del pueblo mandante es que el mandatario le garantice al propio mandante que le va a respetar sus derechos (mandatos): el medio colectivo público le garantiza a su creador que no va a violar sus derechos (los coadyuvantes del autogobierno del pueblo, le garantizan a éste, de acuerdo a su instrucción, que no van a perjudicarlo, en un "yo te *ordeno* (;) que no abuses de mí y me lastimes, con el poder público que yo te doy". *Es una orden de mando a nuestra propia creación, para que no sólo actúe en nuestro beneficio*_(art. 39), *sino que debe garantizarnos que no va a transgredir los derechos* que nos damos (también como mandato). Al policía que elegimos o nombramos para protegernos y hacer valer nuestro derecho, lo obligamos a que nos garantice que "él" no va a violarlos (*a que nos proteja de él mismo*), porque la violación de libertades si bien puede darse entre individuos, en que unos impidan las libertades de otros, generalmente es una cuestión de desviación del poder público frente al individuo y frente al pueblo (cúmulo de individuos).

Pero hay que *advertir* que el *mandato popular de garantizar las libertades es para todos los mandatarios*, con la consigna implícita de que si un mandatario (ejecutivo?) las viola, *deberán ser los otros 2 mandatarios los que las hagan valer* (judicial y legislativo), y para eso es la división de funciones (y su consecuente división de poderes para pesos y contrapesos).

2.2.1.1 La garantía de las libertades.

Los individuos se unen para desarrollar un orden de medios colectivos que les garanticen sus libertades, que tienen plenas cuando están solos, pero que pierden en cuanto alguien más fuerte aparece y los despoja de ellas. Así que un fin y condición sine qua non de la colectividad, es garantizar las libertades de sus individuos integrantes. Todas las libertades. Siempre que no impidan o perjudiquen las libertades de los demás. Y hasta el grado en que no sean en perjuicio de sí mismos. *Todas las libertades individuales que sean en beneficio de sí mismo y de la unión de individuos en pueblo, y su organización en sociedad.*

Todas las libertades individuales en beneficio social, en beneficio del todo de individuos, y en *especial del beneficio de la mayoría de pobres* de acuerdo al proyecto de nación. Esta es la consideración crítica: A todo individuo, todas las garantías a sus libertades, y procurando (promoviendo, exhortando) a que beneficien a la mayoría, que además es preferenciada, por ser de pobres (la opción y preferencia por la mayoría y por los pobres).

2.2.1.2 Las diferencias de las libertades.

Todas las *libertades individuales sociales* implican una capacidad potencial de hacer (yo puedo o no, pensar, decir, ir, volver, etc.). Pero las *libertades individuales políticas exigen ser ejercidas*, como compromiso del pacto político, para la aportación de cada quien al proyecto social, que busca la racionalidad política de participación individual para hacer posible la expresión de la voluntad general soberana en materia de elecciones periódicas para modular los mandatos originales constitucionales, según los cambios de

circunstancia, y de seleccionar a los mejores mandatarios y exigirles en su oferta electoral, un programa de gobierno sobre el cual demandarles rendición de cuentas, y consecuentemente emitir un voto de aprobación o de castigo en la siguiente elección.

Y entonces, si en el primer caso, el mandato es garantizar que los individuos puedan ejercer sus libertades sociales, en el segundo, el mandato es de garantizar que ejerzan efectivamente sus libertades políticas. Y de ahí que votar sea una obligación, correlativa a la libertad, pues no se trata de una libertad general de poder votar o no votar, porque el *abstencionismo es una transgresión al pacto político* signado por todos los individuos (que implica un compromiso personal con el resto de la unión de individuos). Por lo que no es concebible la libertad (el derecho) de no votar y abstenerse, por desinterés y apatía (aunque puede darse la abstención como expresión de una falta de claridad en la preferencia). Pero las libertades políticas son una capacidad potencial que debe ejercerse por los individuos para la racionalidad política de la operación de la sociedad (arts. 35-I y 36-III).

Las *libertades individuales económicas* tienen un carácter distinto, pues generalmente no dependen sólo de la voluntad del sujeto. La libertad de empleo requiere un correlativo ofrecimiento de empleo; la libertad de propiedad privada, requiere tener recursos para comprarla; la libertad de empresa, requiere recursos para emprenderla. Y en este caso, el mandato de garantía sólo puede consistir en que, de haber la previa posibilidad individual, esta pueda ejercerse sin impedimentos.

2.2.1.3 *Las libertades, la felicidad y el beneficio del pueblo soberano. El sentido de finalidad del mandato de garantizar las libertades.*

Los individuos se unen en pueblo, que se organiza en sociedad, partiendo de consensar el pacto político sobre proyecto de vida en unidad, para cuya realización deciden, en ejercicio de su soberanía de autodeterminación, el establecimiento de medios colectivos públicos; de mandatos, como acciones y funciones a llevar a cabo, y de mandatarios encargados de ejecutarlos. En consecuencia, los *mandatos colectivos de garantizar las libertades individuales, deben ser necesariamente un medio del pueblo, para que en la búsqueda de la felicidad, se beneficien todos sus integrantes, especialmente los grupos preferentes de las mayorías y los pobres.*

Por lo que *tanto las libertades sociales, políticas y económicas, como su garantía,* tienen el sentido de finalidad de beneficiar al pueblo al beneficiar la búsqueda individual de la felicidad (en una relación distinta a la de la "mano escondida" de Adam Smith, y su liberalismo económico de mercado, de que buscando egoístamente el beneficio individual de cada uno, supuestamente se obtiene el beneficio de todos, mientras que aquí se trata de que buscando el beneficio de la mayoría, se mejora el beneficio de todos y de cada uno de los individuos; y todos establecen los medios colectivos para que los individuos puedan beneficiarse buscando su felicidad individual, pero dando además, trato preferente a las mayorías de pobres, por su condición de desigualdad, estando por debajo de los niveles de vida digna. La estrategia debe ser colectiva con responsabilidad y esfuerzo individual.

Las libertades sociales tienen un ejercicio opcional, según la voluntad individual de decidir su vida propia, en la búsqueda de la felicidad, por lo que el mandato popular debe ser, que no haya poder público ni privado, que se lo *impida*, reduzca o confisque; pero en el caso de las libertades políticas, el mandato claramente debe estar dirigido (basado en el pacto político de la sociedad), a *promover* que la búsqueda de la felicidad individual, pase por el ejercicio de tales libertades, para la participación de todos y cada uno, sin la

cual no opera todo el “plan maestro”. Es un mandato de lograr que participe el pueblo a través de la participación de sus integrantes.

Este es el mandato colectivo para hacer exigible la democracia, y que sea el pueblo el que decida su vida, tanto en la autodeterminación colectiva de mandatos y mandatarios, como en su participación de verificar que se cumplan los mandatos y que la gestión de los mandatarios rinda cuentas, evaluarla, y votar en consecuencia, además de denunciar responsabilidades, en su caso. Toda la participación en las diversas dimensiones de la democracia, misma que debe ser garantizada por mandato popular. Por lo que no se trata sólo de la cuestión de la libertad de votar, sino de exigir a los partidos ofertas y plataformas electorales con programas de gobierno; elecciones limpias; manejo de subsidios equitativos; campañas electorales propias, y todo lo que permita al pueblo *tomar mejores decisiones* informadas y acertadas en un esfuerzo de *racionalidad social*. Y luego todo lo que tiene que ver con la gestión en el cumplimiento de los mandatos populares, igualmente de manera racional, y eventualmente con el castigo a las desviaciones delictuosas y reprimendas a las ineficiencias. En todo promoviendo la racionalidad colectiva (y en contra de la irracionalidad en la operación social), bajo el supuesto de que la primera favorece el beneficio del pueblo, y la segunda lo perjudica.

Y finalmente, se considera que el ejercicio de las libertades económicas debe, por un lado, ejercerse por quienes pueden, pero con la finalidad de buscar el beneficio de todos y especialmente de los pobres mayoritarios, según el proyecto social de nación.

2.2.1.4 El mandato no específico de libertades.

Para tratar el tema de la garantía general de las libertades individuales, se puede hacer una larga lista exhaustiva de las mismas, lo que es un proceso amplio, detallado y complejo; se puede hacer una lista indicativa de las libertades más importantes (como está en los respectivos textos mexicanos de 1857 y 1917); o se pueden *establecer los principios en abstracto*, señalando las instrucciones para un *régimen general* y su aplicación en cualquier caso: *Garantizar la libertad más que las libertades específicas*. Garantizar la libertad como principio de medios aplicable a todo.

Esta es la *propuesta* que aquí se presenta:

1. *Libertad*. Como un todo. Libertad total. Compuesta de todas las libertades. Porque no se puede pensar en que se impida alguna libertad. Por supuesto, siempre que no signifique el perjuicio de los demás o el perjuicio propio. Para que entonces todos tengan la libertad total, que es total en tanto no limite la de los demás; y entonces no es tan total, absoluta y sin límites, sino que las libertades se limitan recíprocamente algunas y otras no tienen posibilidad de entrar en conflicto y “pelear por el mismo espacio”. Una *libertad social*: toda la libertad favorable al proyecto social.
2. *Garantía*. Todo mandatario público (de funciones ejecutivas, legislativas y judiciales), tiene el mandato general del pueblo (pero con obligaciones y facultades expresas, art. 124), de garantizar colectivamente todas las libertades de todos, para que mediante la búsqueda de la felicidad de cada uno, se obtenga el beneficio del pueblo soberano; siempre y cuando se dé preferencia a los pobres que forman el 80% del total.
3. *El respeto a la libertad ajena es la paz*. La felicidad individual no debe depender de robarle la libertad a otro, por lo que el respeto mutuo de las libertades, y la resolución de conflictos entre ellas, debe ser impartido por los medios colectivos.
4. *La libertad que libere y no la libertad que esclavice*. Por lo que no debe facilitarse la libertad para consumir drogas y caer en adicciones y compulsiones auto-destructivas y

criminales. Conductas anti-sociales y perversiones. La libertad de buscar el crecimiento y no la destrucción, ayudar y no agraviar.

5. *La libertad de matarse y de matar.* No se debe usar la libertad en perjuicio propio o de alguien más.
6. *La libertad de morirse de hambre.* Cuando las libertades son sólo impotencias.
7. *El liberalismo económico.* No es aceptable una libertad que haga más ricos a los ricos y más pobres a los pobres, y a las mayorías.

En conclusión, se trata de la *libertad calificada socialmente*, por los valores superiores y de la voluntad general, y no la libertad absoluta. *Libertad para el bien y no para el mal.* Libertad para el beneficio y no el perjuicio. Libertad para mí, pero igualmente para ti y para todos. Libertad para hoy y para el mañana. Libertad autosostenida, y no libertad para destruir y eliminar la libertad. Libertad para buscar a Dios, y no para combatirlo. Libertad para la ley, no para el delito. Libertad como un medio para la felicidad, y como un satisfactor en sí mismo. Libertad de albedrío, democrática y de independencia nacional. Libertad para el individuo y para la sociedad.

La libertad como medio (como común denominador y canal) para todo fin de beneficio. Libertad para la justicia y no para la injusticia.

2.2.2 El mandato de la justicia.

La libertad, como un derecho, tendría la correlación de la justicia, como una obligación: tener una *libertad justa*. Mi libertad llega hasta la justicia de su relación con las demás libertades (igual que mi derecho llega hasta que alguien tenga la correlativa obligación, en la misma proporción, porque si mi derecho supuesto excede la obligación para cumplirse, entonces la falta de proporcionalidad en la correlación, lo hace inoperante. La unión soberana de individuos decide que el fundamento del pacto político y de su proyecto social sea la justicia; pues sólo la justicia permite el consenso entre iguales para contratar, y sólo es viable un proyecto social en condiciones de justicia. Y es irracional que todos (y especialmente los perjudicados) acepten un pacto político injusto, sobre una imagen objetivo de injusticia funcional en sociedad.

Sin embargo, sucede que los países subdesarrollados tienen una buena dosis de libertad (salvo los que tienen un régimen totalitario de derecha o izquierda); pero de lo que más carecen, aparte de satisfactores materiales, es de justicia.

La *grave injusticia es un rasgo básico del subdesarrollo*. Como característica estructural, que es multi-factorial, pues generalmente viene de tradiciones de gobierno autoritario, que nunca fueron combatidas; los absolutismos autoctónos de gobiernos de un solo hombre, cuyos sistemas políticos no evolucionaron, en la lucha de los derechos del pueblo y los límites al poder político-público.⁸

ANEXO XII

La tradición de injusticia

En México la tradición de tiranía y despotismo indígena, fue continuada por la tiranía y despotismo de 300 años de Colonia española, que siguió siendo continuada en los

⁸ Krieger, Emilio, *En Defensa de la Constitución, violaciones presidenciales a la Carta Magna*, México, Grijalbo, 1994, pp. 213 y ss. En relación con la justicia social fundada en un sentido social de la economía, señala algunas cifras sobre el empobrecimiento de las clases populares mexicanas.

gobiernos criollos post-independistas del siglo XIX, y siguió con una dicta-blanda del régimen post-revolucionario que abarcó todo el siglo XX. El sistema político de dominación absoluta del gobernante y sumisión absoluta del gobernado, sigue en 1999.

La estructura del sistema de gobierno, es siempre la presencia de un soberano (rey indígena, rey español, virrey, presidente), sustentado en una clase política y militar, y burocrática, todas privilegiadas, que defienden el derecho a conservar sus intereses creados, y se convierten y operan como factores reales de poder. Que de manera "natural", tienen una alianza de intereses con la otra pequeña minoría poderosa, la del capital, y producen el gobierno "anti-natural" por injusto, de las minorías poderosas sobre las mayorías débiles. Del gobernante sobre los gobernados, de los ricos sobre los pobres, de los pocos sobre los muchos, de los intereses creados sobre la miseria y el hambre, del monopolio de las armas sobre la indefensión de la población civil, del monopolio de la "administración del derecho" a favor de sus intereses, del status quo favorable y en contra de las demandas de cambio.

Por lo que la injusticia política produce una estructura de injusticia social, que refuerza la injusticia económica, a lo que se añade la injusticia de la *inseguridad jurídica* por la falta de un estado de derecho y los vicios de la procuración e impartición de justicia, y de la *inseguridad pública* por el insuficiente combate a la delincuencia del crimen organizado y a la corrupción; y queda entonces la estructura multi-factorial de injusticia, tanto histórica como moderna.

La injusticia ha sido el signo más grande de nuestra historia como pueblo y como sociedad. Pero como ha sido siempre una *injusticia estructural* (o hasta una infraestructura de injusticia), ha sido un enemigo del pueblo demasiado poderoso e invencible, a veces personalizado por dictadores o caciques o presidentes, pero siempre sustentados en un marco multi-factorial. Y para luchar contra él y vencerlo, habría que emprender una guerra en toda forma (especialmente interna, y a veces externa), una verdadera revolución con su elevada cuota de dolor, violencia y destrucción. El precio era tan alto, que propiciaba el sometimiento por ser una pena menos dramática y extrema, aunque más prolongada.

Sólo así se explica que los mexicanos no hayan peleado más contra sus propios gobernantes, para someterlos a su voluntad, puesta en ley (ya que las Constituciones de 1824, 1857 y 1917 no lograron ser el equivalente de la Carta Magna Inglesa de 1215, en poner los límites al poder absoluto del soberano, o aún de la más simbólica que cumplida Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789).

Y debe advertirse que todas las luchas populares "liberadoras" y "justicialistas", después de un corto triunfo, han regresado a la estructura anterior, aunque con modalidades diferentes, pero sin perder el esquema de dominación del gobierno de la clase político-capitalista muy minoritaria, sobre las grandes mayorías de pobres y la minoría cambiante de la clase media.

La justicia debe ser el valor que la soberanía popular debe establecer como la *primera prioridad, la clave de la estrategia de desarrollo en nuestro tiempo*. Pues mientras no se resuelva el problema de la más grande injusticia, el nivel de felicidad, bien y bienestar serán insuficientes e inaceptables para el beneficio del pueblo.

Así mismo, la estrategia debe considerar (salvo correcciones), que la injusticia política (de concentración de los privilegios y concentración del poder en la clase política y el grupo gobernante), favorece la injusticia económica (en la complicidad de la elite política con la elite capitalista), lo que produce una injusticia social en que las grandes mayorías son pobres y sometidas por el poder público y el poder económico, que refuerzan la necesidad

de los actos de fuerza de la injusticia política (como sucede con los actos de gobierno de Salinas y de Zedillo en la privatización de la economía pública con el *TLC* y la venta de empresas paraestatales y la tierra social, y de la deuda pública con el *Fohaproa*, la educación, la seguridad social, y demás).

Y que para romper este cerco, es indispensable llenar el vacío histórico de la lucha del pueblo por *poner límites al poder público*, para someterlo a la soberanía de la voluntad general; a través de una verdadera *Carta Magna* para el siglo XXI, derivada de la *revisión y revigorización del pacto político* del pueblo, para la *refundación del proyecto de sociedad mexicana*. Misma que debe darse a través de convocar y celebrar una *Asamblea constituyente*, con elecciones extraordinarias, para discutir "*la disputa por la nación*".

Debe lograrse que *al corregir la injusticia política* (para que efectivamente participe la "mayoría silenciosa", que es con mucho la de las mayorías de pobres, ésta actúe racionalmente en su favor, votando para que el partido-candidato que más lo beneficie en su oferta electoral (que se hará obligatoria), sea el que gane, y se logre que el pueblo se autodetermine y autogobierne, al limitar al "ogro" del poder público, y someterlo a la voluntad general. Y que la *consecuencia sea corregir la injusticia económica, de la que se derive la corrección de la injusticia social*. Y para todo ello, la *injusticia jurídica*, que convalida todas las anteriores injusticias, debe corregirse.

Y del *plan maestro y tablero de mando constitucional* desprender la racionalidad social de los mandatos del pueblo soberano, para promover un modelo económico y social a favor de todos y especialmente de los grupos preferentes política y socialmente, como las mayorías y los pobres (la mayoría de pobres).

Así que la primera parte del eslabón, la *injusticia política*, debe corregirse utilizando la *justicia jurídica* para establecer el modelo del que se derive el esquema operativo para la conformación del congreso constituyente que decida renovar el pacto político fundacional de la organización y operación de la sociedad mexicana.

El *uso del derecho como medio para la renovación, el cambio, y el progreso del pueblo y no para atarlo y sojuzgarlo; para la racionalidad política, para alcanzar el fin del beneficio del pueblo soberano, a través de la justicia. Y que tal justicia política, lleve a la justicia económica y social*. "*La justicia de la racionalidad y la racionalidad de la justicia*".

2.2.2.1. *Mandato popular de justicia: Los límites al poder público I.*

Así como la *primer prioridad social en México es la justicia, el primer mandato del pueblo debe ser el de someter al poder público a su soberanía*, para que pueda autodeterminarse, y se logre la justicia de la racionalidad social de que la mayoría de pobres obtenga el gobierno, y que este busque su beneficio preferente, conciliándolo con la condición previa del beneficio de todos.

Lo que implica que en la historia mexicana, donde la mayoría del pueblo siempre ha sido pobre (en la población indígena independiente y después conquistada, la población independiente del siglo XIX, y la población post-revolucionaria del siglo XX), nunca se ha dado la *racionalidad democrática de la justicia política*, de que la mayoría de pobres tenga el poder de ejercer la soberanía del pueblo, autodeterminándose y autogobernándose (ejerciendo su soberanía a través del poder público).

La mayoría de pobres nunca ha gobernado en México, sino que ha sido siempre sometida por la minoría política en complicidad con la minoría del capital. Y en consecuencia, los pobres siempre han sido contenidos, explotados o marginados, para conservar su pobreza y la desigualdad con la riqueza de las minorías privilegiadas.

La consideración es que para que la mayoría de pobres pueda llegar democráticamente a gobernar, si bien obligadamente en beneficio de todos, antes que en beneficio propio, debe "tomar el poder", quitándoselo a la coalición gobernante de la clase política y capitalista (particularmente a la clase gobernante del partido oficial, de la administración pública y del ejército, con su aliado de la cúpula del PAN, y su alianza con las fuerzas e intereses retrogradados del capital, especialmente de la banca y los más grandes empresarios, a los que se unen los intereses menos misericordiosos de la Iglesia). Todas las minorías que detentan el poder (y lo han detentado siempre) en una coalición amorfa, dinámica y variable, siempre bajo el liderazgo del poder político absoluto, libre, autoritario e impune del gobierno de un solo hombre. Por lo que hay que comenzar por imponer límites al presidente.

Y para quitarle el poder al gobierno se requiere un movimiento político-jurídico del pueblo, de democratización y legalidad, para la justicia.

2.2.2.2 Los límites al poder público II.

Para eliminar la injusticia de que el presidente tenga la soberanía de decisión sobre todos los mexicanos (sustentado en el poder público de la autoridad política, el erario, el ejército, la policía, la administración pública, la administración de la ley y el mismo texto legal en su favor, comenzando por la Constitución, con el dominio sobre el legislativo y la supuesta impartición de justicia), es indispensable que la prioridad de los mandatos del pueblo sea para hacer valer su soberanía sobre "el gobierno del presidente"⁹.

El movimiento justicialista del dominio del pueblo sobre su gobierno se debe basar en la nueva constitución, para la definición de fines y medios de la sociedad, que refunden sus bases y una imagen objetivo, para darle la racionalidad de un claro sentido de finalidad, en vez de una ambivalencia, fatalismo o circunstancialidad. Y en la consecuente determinación de las obligaciones expresas del poder público (o más bien, de la especificación del mandato, y del compromiso y responsabilidades de los mandatarios). Advirtiendo que en la tradición jurídica mexicana se habla de facultades expresas (art. 124), cuando el principio debe tener el énfasis opuesto, de obligaciones expresas del mandatario, derivadas obviamente del mandato.

Todo lo cual lleva a la revisión del texto constitucional para definir las obligaciones expresas de los mandatarios, como se verá más adelante en detalle, y aquí se plantea que sus obligaciones necesariamente se derivan de su responsabilidad de cumplir con los mandatos que les encomienda el pueblo, en ejercicio de su soberanía, para alcanzar su beneficio, según lo consensado en su pacto político sobre proyecto de sociedad.

2.2.2.3 El autogobierno del pueblo, como límite clave al poder público.

El primer mandato de justicia debe ser: El pueblo es el soberano, cuya soberanía intransferible sólo puede ejercerla el mismo pueblo, para su autodeterminación, que decida su vida colectiva en exclusiva, consensando un pacto político sobre un plan maestro de sociedad; para el logro del cual, el pueblo asuma la función del mandante, establezca mandato expreso y seleccione mandatarios como medios para llevarlo a cabo, señalándoles obligaciones expresas de fondo y procedimiento, y otorgándoles los elementos que se requieran, de poder, autoridad y fondos públicos.

⁹ Krieger, Emilio. *La constitución restaurada. Hacia un congreso constituyente*. México, Grijalbo, pp. 73-98. En el apartado "La constitución a merced de la voluntad presidencial", analiza los frecuentes "desacatos" presidenciales a la constitución y la impunidad presidencial resultante.

El *primer mandato* de justicia es que todo mandatario es un medio coadyuvante de la soberanía del pueblo para cumplir sus mandatos expresos establecidos políticamente en la Constitución y leyes derivadas, y establecidos electoralmente.

Y que todo mandatario debe comprobar su *subordinación* a la soberanía del pueblo que lo creó para su beneficio, que ejerce a través suyo como medio neutral, sin intereses propios, protestando su promesa de cumplir la ley (atendiendo los reclamos populares de cumplir la ley), bajo el principio de su inviolabilidad, y estableciendo los medios para que el pueblo se lo pueda demandar, a través de facilitar el seguimiento y verificación y rendir cuentas de su gestión, para la obligatoria evaluación de resultados de su administración, y la obligatoria respuesta del pueblo, tanto en la votación de los siguientes procesos electorales, como en la denuncia de responsabilidades y su sanción, en su caso (arts. 39, 41, 87, 136 y 109).

El *primer mandato de justicia es como garantizar que el pueblo pueda ejercer y ejerza efectivamente su soberanía*, y que el "gobierno", asuma su verdadero papel de medio mandatado, como servidor público al servicio de sus obligaciones expresas establecidas en ley. Implicando la *soberanía de decisión* en la libre democracia, y la "soberanía de implementación de las decisiones" a través de los medios colectivos públicos. Democracia como función exclusiva del pueblo, y respuesta fiel y legal como función derivada y subordinada del mandatario con obligaciones expresas provenientes del mandato popular sobre fines y medios.

2.2.2.4 Una primera y tentativa *secuencia de condiciones para el autogobierno del pueblo*.

Una lista de pasos probablemente haga más explícita la secuencia:

1. Participación democrática popular para convocar a una asamblea constituyente.
2. Elección de diputados constituyentes con mandato expreso sobre pacto político de proyecto social.
3. Conciliación y consenso para propuesta de términos de fines y medios y consecuentes mandatos.
4. Consulta directa al pueblo de ratificación de los términos.
5. Después de su aceptación, mandar políticamente su conversión legal en constitución.
6. (Y aquí viene la cruz de la cuestión), cómo hacer que se acate el mandato legal, que no sólo se satisface poniendo la frase de "obedezcase" o "cumplase"? Cómo hacer que el derecho vigente se aplique por las autoridades que se sometan a él, y por los individuos? Por una cultura legal de sumisión (que puede tardar siglos en tenerse), o por la organización de los procesos de gobierno?

Seguramente conviene enfatizar la segunda opción, aún para hacer posible la primera a través de:

1. *Claridad social del mandato.*

- 1.1. Tener un mandato constitucional claro y sintético,
 - 1.2. Acompañado de una exposición de motivos, de un espíritu del pueblo que no deje lugar a dudas.
 - 1.3. Y una obligación derivada, expresa y concreta, del mandatario específico de que se trate.
 - 1.4. Y un mandato electoral concreto, con su oferta-compromiso electoral de campaña, de un programa de gobierno, congruente con el proyecto de nación.
2. *Facilidad de los medios de exigibilidad del mandato.*
- 2.1 La reclamación por cualquier persona, por escrito, a cualquier

- autoridad, del cumplimiento de cualquier ley.
- 2.2 Si en término perentorio de 15 días hábiles no corrige, se debería poder acudir al juzgado más cercano, que deba decidir en 1 mes si hay incumplimiento de la ley.
 - 2.3 Y en este caso, ordenar a la autoridad a su cumplimiento en los siguientes 15 días, y en caso de no hacerlo, se deba sancionarla.
 - 2.4 Para que en un término de 2 meses se pueda obligar a la autoridad. En vez del humillante derecho de petición, del soberano al servidor público.
3. *Seguimiento y verificación.*
- 3.1 Cualquiera debe tener derecho a la información de que hace la autoridad y como cumple sus fines mandatados, y su empleo de medios. Cuánto gana, de que recursos dispone y cómo los usa.
 - 3.2 Pudiendo considerar contralorías sociales.
 - 3.3 Y posibilidad de reclamar apremios durante la gestión.
4. *Rendición de cuentas.*
- 4.1 Obligación anual de rendir cuentas públicas en relación a mandatos legales y electorales.
5. *Evaluación pública de resultados de gestión.*
- 5.1 Parte de la función legislativa sería llevar a cabo la evaluación concreta.
 - 5.2 Facilitar a la sociedad hacer tal evaluación concreta.
6. *Sanciones.*
- 6.1 Cualquiera debe tener derecho de denunciar responsabilidades.
 - 6.2 La sanción debe hacerse en términos perentorios de 2 meses.
7. *Votación.*
- 7.1 El voto debe usarse como recurso de aprobación o castigo formal y no implícito.

A todo lo anterior, lo debe apoyar el sistema de partidos políticos (para hacer ver las faltas), la competencia electoral, y los medios masivos de información. Pero todo exige la participación del pueblo, como base del autogobierno. Y sin ella, no hay posibilidad efectiva de que las propias autoridades se exijan mutuamente el cumplimiento de la ley (a pesar que están obligadas a ello), o que las Comisiones de Derechos Humanos sean *procuradurías* suficientes, en vez de sólo conminar burocráticamente a autoridades arbitrarias, que no van a corregirse.

Nada ni nadie puede suplir a la participación de la sociedad y sus individuos, para hacer que sus mandatos políticos, puestos en ley, se cumplan. Esta es la verdadera democracia, y no la de votar por presidente cada 6 años. La democracia es la participación constante y continua. Y el pueblo debe establecer leyes que se lo faciliten y le den peso y efectividad rápida a sus intervenciones. No hay otra alternativa! Ni las marchas, manifestaciones, plantones y huelgas deben ser el medio, porque *son expresiones de frustración de no ser tomados en cuenta.* Ni las peticiones del art. 8 y 9. Sino que se requieren *medios efectivos de ejercer la soberanía del pueblo.* Medios efectivos de mandar, como mandante, a la autoridad, como mandatario.

2.2.2.5 Mandato de justicia de quién tiene la soberanía y de cómo se ejerce.

Como se ha visto en los 2 apartados anteriores, es fundamental apreciar desde el enfoque de la justicia (como el valor que más requiere la sociedad, por ser el más escaso), que el primer mandato se refiera a la justicia de a quién pertenece la soberanía. Y a la justicia de cómo se debe ejercer tal soberanía.

Así, desde la perspectiva de la justicia, sólo la *democracia* es aceptable, pues entre iguales, sólo la *mayoría* es un criterio de predominio. Pero todavía, en términos de justicia social,

sólo la *opción por los pobres* es aceptable, dentro de la desigualdad aguda, para corregir que sean menos pobres y los ricos menos ricos (como decía Morelos), en el principio justo de la *igualdad*, pero también de la caridad, misericordia y solidaridad humana.

Por lo que, desde varios enfoques de justicia (igualdad, democracia, bien moral), se imponen los principios de preferencia de la mayoría de los pobres. Así que el principio de la *mayoría de pobres* es crucial, con el refuerzo de la agudización del nivel de mayoría (de casi 80% de la población) y del nivel de pobreza absoluta y no sólo relativa de desigualdad (en que se tienen millonarios que están entre los más ricos del mundo, y millones de pobres en la miseria de la sobrevivencia, sin esperanza realista de mejorar).

De manera que es indiscutible que la soberanía en la sociedad, que corresponde al pueblo (a su totalidad), la debe ejercer legítimamente la *mayoría de pobres*; y lo debe hacer buscando el *beneficio de todos* y con la *preferencia por los pobres y las mayorías*. Por lo que en términos operativos, la *mayoría de pobres debe ostentar la soberanía del pueblo en la sociedad* (lo que por supuesto no sucede, ya que es la minoría de las elites política y del capital las que detentan en la realidad tal soberanía).

Y la consecuencia de lo anterior, es que *para "ostentar" la soberanía, debe ejercerse*, lo que sólo se puede hacer en el *auto-gobierno*, y no en alguna organización que deje el gobierno en otros, así se pretenda que sean sus *representantes* (porque estos tienden a representarse a sí mismos y buscar sus intereses privados sobre los públicos del pueblo). Por lo que la *figura del mandato* es más apropiada al propósito, pasando de los términos formales a la funcionalidad en que la mayoría de pobres actúa como mandante soberano, y su mandato es el pacto político de todo el pueblo sobre proyecto de sociedad de todos (en el que se especifique la preferencia por las mayorías y por los pobres), y seleccionar mandatarios, para ser servidores públicos que ejecuten los mandatos para llegar a la imagen objetivo.

Y todo esto requiere 3 condiciones críticas: *Explicitación, participación y amplio consenso* del soberano. Por un lado, en el *mandato expreso*, en las diversas manifestaciones desde el pacto político sobre proyecto social y su formalización en la constitución y las leyes derivadas, y de la mayoría en los mandatos electorales periódicos. Tal mandato expreso debe ser explícito en los *finés* y su estimación de resultados, y en los *medios*, tanto en las obligaciones (más que facultades) expresas de los mandatarios, como en los recursos de poder público, autoridad, presupuesto, programas, planeación y administración públicos. Y obviamente para tal *explicitación* es indispensable la participación del pueblo, pero no sólo a través de las elecciones, sino de manera *constante en consultas directas* que hagan valer funcionalmente la democracia de la soberanía del pueblo.¹⁰ Pero no sólo por la vía de la participación en el proceso de la toma de decisiones, que le corresponde en exclusividad al pueblo (sólo el pueblo puede decidir legítimamente, y su mayoría de pobres, calificada según el nivel de decisiones); sino que la democracia verdadera exige que el pueblo decida por sí mismo, y que además se gobierne a sí mismo, pues es un mito que pueda encontrar la forma en que otro lo haga en su favor. Para que el gobierno sea *del pueblo y para el pueblo*, necesariamente tiene que ser *por el pueblo*. Y entonces *el auto-gobierno obviamente exige la participación del pueblo, durante todo el proceso de gobierno o administrativo*:

¹⁰ Garrido, Luis Javier. *La ruptura*. México, Grijalbo, 1993. pp. 13-61. Trata el proceso seguido por la corriente democrática del PRI "para hacer valer la democracia del pueblo a partir del cambio del partido con un proyecto: la participación política dentro del partido ampliaría la concientización de las bases y conduciría a la recuperación económica del país y a su avance democrático".

Planeación, programación, presupuestación, organización, institucionalización, ejecución, control y seguimiento, rendición de cuentas, evaluación, reclamación de cumplimiento, denuncia de responsabilidades, sanción de desviaciones, y voto de premio y castigo en la ratificación de gestión o remoción del mandatario, o en la votación electoral. A lo que se añade que los mandatos del pueblo sean *consensados por amplia mayoría*, lo que significa por lo menos una mayoría calificada de 2/3 partes del total (no sólo de presentes), para corroborar que la voluntad general es la de la gran mayoría.

Por lo que los *recursos claves de la soberanía son la figura del mandato y la participación estratégica y selectiva de la sociedad* para hacer que el mandatario sea efectivamente coadyuvante de gobierno de la soberanía popular. El pueblo debe ejercer su soberanía en el autogobierno y *no en las marchas y manifestaciones*, y las obligaciones de todo mexicano, deben especificar no sólo la de votar, sino la de participar en el proceso de autogobierno, de acuerdo a sus posibilidades, pero nunca dejar que gobiernen por él, porque cuando las minorías poderosas gobiernan "para" las mayorías pobres, no lo harán en su favor, y sus propios intereses privados prevalecerán.

El *gobierno es la variable clave de todo el fenómeno social. Y el instrumento (el medio) de hecho determina el fin*. Por lo que es indispensable que sea el pueblo soberano (y la mayoría de pobres en su caso), la que ejerza *la soberanía, ejerciendo el gobierno*.

Y sólo así *se puede dar la justicia*, que de la misma manera tiene que ser parte del ejercicio de la soberanía, en el autogobierno de la mayoría de pobres. Y no se puede "encomendar" o "delegar" a que lo hagan las minorías y sus elites, por su cuenta, sino a establecerla directamente en todo el proceso, desde el pacto político sobre sociedad (en la toma de decisiones), y en la ejecución de tales decisiones.

La *justicia distributiva* sólo la puede decidir democráticamente el autogobierno del pueblo y la mayoría de pobres en el pacto político, y solo ella la puede plasmar por mandato en la ley. No hay dioses sociales superiores que la decidan en su sabiduría. "Dios es nuestra justicia" se refiere a la justicia divina, pero en la justicia del hombre, es el pueblo el que debe participar, tanto en la *justicia social distributiva*, como en el proceso de *impartición de justicia*, que requiere *leyes justas* provenientes de la voluntad general, para ver si cumplen su fin de beneficiarla). Es igualmente en el proceso de combatir el abuso de poder público, desde la ilegalidad a la corrupción y hasta el genocidio.

En conclusión: *Los primeros y principales mandatos de justicia, promulgados por el pueblo, son que sólo a él (en el todo o en la gran mayoría de pobres) le corresponde la soberanía, y en consecuencia, el ejercicio de la misma soberanía a través de la exclusiva toma de decisiones de la democracia, y a través del gobierno para llevarlos a cabo, en donde puede tomar coadyuvantes, para ser mandatarios ejecutores, cuya condición de servidores públicos sometidos y obedientes al mandante y sus mandatos, es fundamental asegurar, a través de la participación del propio soberano en el gobierno (y no dejárselo a los empleados porque su interés privado tiende a buscar la usurpación del poder, en un golpe de Estado silencioso, extendido y definitivo).*

El *mandato de justicia* es la proclamación de que sólo el pueblo es soberano, y sólo el pueblo debe ejercer su soberanía, a través del gobierno, llevando necesariamente al autogobierno, basado en la explicitación de la voluntad general sobre fines y medios, y en la participación popular, exclusiva en la toma de decisiones, y estratégica en los puntos críticos de la ejecución de los mandatos populares. Y advirtiendo que las obligaciones de los mandatarios sean expresas y sean cumplidas a cabalidad en su coadyuvancia subordinada de servidores públicos (y no de gobernantes del soberano pueblo).

El empleo de mandatarios es como el uso del fuego o de la energía atómica: los medios útiles y necesarios, pero que hay que manejar con sumo cuidado, porque nos pueden explotar en las manos. Los mandatarios-servidores públicos son un medio necesario para los fines del pueblo soberano, pero que tienden a trastocar todo el proceso, y al *controlar los medios, decidir los fines*, y así pasar de servidores a soberanos en la sociedad. Por lo que es indispensable, de justicia, que el régimen de la relación entre soberano y servidor (entre mandante y mandatario) se establezca como prerrequisito, y que sea eficaz y eficiente para no sufrir deformaciones posteriores; para lo cual sobresalen las *obligaciones* y sanciones del servidor público que se sale y desvía su condición.

2.2.2.6 Obligaciones para la justicia: Del mandante.

De manera sorprendente, resulta que para que haya justicia dentro de una organización social del pueblo, se requieren establecer *mandatos de obligaciones*, para el *mandante* y para el *mandatario*.

Si al inicio se consideraba que el pueblo como mandante soberano no tenía obligaciones sino sólo todos los derechos supremos, y que la correlación llevaba a que las obligaciones las tenía el mandatario (y muy escasos derechos como tal, al pago de sus servicios y otros menores); después se apreció que el pueblo (el total de individuos) tiene obligaciones con sus propios integrantes, el colectivo con los individuos, pues si el colectivo es soberano, tiene un pacto político-social que lo compromete, y al cual está obligado: El contrato de cada individuo con los demás individuos que forman el grupo, por lo que el pueblo esta comprometido con sí mismo y sus individuos, según el pacto social que consensaron.

Y estas "obligaciones sociales" de los individuos y su colectivo (pueblo), aparecen ahora como condiciones sine qua non para la justicia en la sociedad. Son las obligaciones de:

1. Participar, en el autogobierno del pueblo. De manera exclusiva en la toma de decisiones y evaluación de resultados, y de manera estratégica y selectiva en el proceso de seguimiento de la ejecución de tales decisiones. Por lo que participar en el gobierno, tanto *votando* como *controlando* son *obligaciones sociales* fundamentales.
2. Esta participación es consecuencia de su pacto político de organización y operación social, que debe consistir en acordar que para que haya justicia deben: 2.1 Participar todos en la expresión de la voluntad general, 2.2 decidir por el principio de amplia mayoría, 2.3 decidir en beneficio de todos, y 2.4 decidir con la preferencia por las mayorías y los pobres. Y a estas obligaciones se añaden que, 2.5 todos y cada uno se comprometen a obedecer los mandatos políticos sobre la vida social, y su expresión jurídica en leyes, en el principio de legalidad. Todos y cada uno, nos obligamos con el todo y con cada uno a pactar y decidir y a cumplir lo pactado (reflejado en la conseja del "ciudadano obediente de la ley" o la "cultura de legalidad", sin olvidar que el cumplir la ley, que debe ser la expresión de la voluntad general, es en realidad cumplir con tal voluntad y sus mandatos). 2.6 Y la obligación de todos y cada uno, de *hacer cumplir la ley* a las autoridades (los mandatos a los mandatarios).
3. Otras obligaciones básicas son las de pagar impuestos, que es correlativa a la de decidir y dar mandatos de acciones para alcanzar el fin de la imagen objetivo de organización social. Lo que se describe como la necesidad de decidir conjuntamente el programa con el presupuesto, pues si se deciden por un lado los deseos colectivos sin saber cuánto costarán y cómo se financiarán, es obvio que habrá una inconsistencia que impedirá la acción.

4. Asimismo, la obligación de defender al pueblo mexicano, mismo que se representa como la Patria (y no como algo esotérico y simbólico, sino real, encarnado en el colectivo popular, que es el detentador de la soberanía nacional, y dueño de su territorio).

El pueblo es la Patria, y la Patria es el pueblo. Igual que el pueblo es la nación y la nación es el pueblo. Y todos tienen obligación individual de participar en su defensa militar frente a las invasiones, para asegurar la independencia del pueblo nacional.

5. Y de la misma manera, la obligación de defender al pueblo internamente, para garantizar la paz, estabilidad, orden y seguridad política, civil y jurídica. Lo que no significa el autoritarismo de "ley y orden", porque *ni ley ni orden están por arriba del pueblo, y deben ser medios para su beneficio.*
6. Y en general, las obligaciones derivadas del pacto político, como normas de convivencia entre los contratantes como "el respeto al derecho ajeno es la paz" y muchas más (y no sólo las contenidas de los arts. 31 al 38).

Así que el mandante, por más soberano que sea, no por ello deja de tener *obligaciones sociales*, que debe cumplir en su condición de pactante-contratante, previa a su posición de mandante. Y así el mandante tiene una función político-social a que debe responder, que es el origen de todo, en el pacto político de organización social, y de la cual deriva su carácter de mandante. Esto es, el soberano original es el pueblo pactante, que es el que decide consensadamente que quiere y por que medios, y entonces, se erige en mandante para ordenar las acciones que deben emprenderse para los fines, y quién y cómo y con qué va a llevarlas a cabo. Son 3 funciones ligadas, pero conceptualmente separadas, para diferenciar 3 *obligaciones sociales de participación: en la decisión colectiva de la voluntad general, y en la actuación de dirección operativa¹¹ y reclamación ciudadana*, para que por la cúspide y por la base se promueva su cumplimiento.

2.2.2.7 Obligaciones para la justicia: Del mandatario.

Si el mayor problema de la democracia es la falta de compromiso de la sociedad y sus integrantes con la participación para el autogobierno del pueblo; el problema complementario, es el de que los mandatarios tampoco cumplen su compromiso social, y se convierten en los mandones, quitándole al pueblo el papel de mandante y dejándolo como sujeto pasivo y beneficiario.

Ni el pueblo y sus componentes individuales, ni los servidores pagados, cumplen con sus obligaciones respectivas de mandante-pactante, ni de mandatario público.

Para decirlo de otra manera, ni el pueblo cumple su participación necesaria para su autogobierno (que no es la de simplemente votar, sino de intervenir en el resto del proceso de gobierno), ni los empleados cumplen con su condición de subordinados. Y ambas variables están correlacionadas, pues en buena medida los mandatarios no cumplen con sus obligaciones y abusan de su puesto, precisamente porque el pueblo y los individuos no participan en su autogobierno; y entonces más que autogobernarse, *le dejan a los*

¹¹ En la sociedad anónima, los accionistas limitan su participación a votar en la Asamblea sobre aspectos generales, pero no la extienden a la dirección que se deja en manos de managers que toman mucho más que simples decisiones operativas. En la sociedad política el pueblo debe actuar como gobernante en la elección y como gobernante en la dirección, dejando *sólo las decisiones operativas de implementación* a los servidores públicos, para que el presidente no asuma ambas funciones, especialmente a través de usurpar la dirección.

*empleados el gobierno del pueblo, convirtiéndolos en gobernantes y convirtiéndose en gobernados. En una perversa disolución social.*¹²

El pueblo no se gobierna a sí mismo, como forma de autodeterminarse y de autollevar a cabo sus determinaciones, porque cuando mucho participa tan sólo en las elecciones, pero ya no en el proceso de gobernación; y al no haber autogobierno del pueblo, el vacío es llenado por los servidores pagados, que asumen el gobierno, al asumir la administración pública en exclusiva. Y el que toma la iniciativa de ejecución, pronto utiliza su dominio exclusivo de los medios, para convertirse de hecho en el dominador de los fines. Y entonces "el pueblo tiene el gobierno que se merece".

En la economía y la empresa, los papeles del patrón y el empleado nunca llegan a trastocarse, porque el patrón es el que tiene el capital y el obrero sólo su fuerza de trabajo; pero en la sociedad, el empleado para las funciones y labores de gobernación, al experimentar que no son llevadas a cabo por el pueblo, entonces las asume por sí sólo, y se queda con el gobierno del pueblo al detentar la administración pública.

Y entonces el gran dilema es cómo lograr que los "servidores pagados" adquieran el compromiso de la subordinación, obediencia, lealtad, disciplina y cumplimiento de sus obligaciones derivadas de mandatos políticos del pueblo, establecidos en ley? Cómo lograr que los presidentes se sometan a sus electores? Y lo mismo hagan, los senadores y diputados, en lugar de que todos se crean "representantes del pueblo" o "representantes de la nación" (art. 51)? Y corregir que los jueces no sientan algún compromiso con la voluntad y beneficio del pueblo, porque son designados entre el ejecutivo y el legislativo?

Este es el mayor problema del gobierno del pueblo, que lo tienen todas las sociedades, tanto las desarrolladas como las subdesarrolladas, aunque es más notorio en éstas últimas, porque el presidencialismo como gobierno de un solo hombre, no tiene las limitaciones de la división de poderes (más que en el papel), mientras que en los primeros, se da un régimen de pesos y contrapesos mucho más efectivo (como sucede con altibajos en E.U., cuando en un mismo día de diciembre de 98, se inició el proceso de destitución del legislativo al presidente, por mentiras a un comité judicial sobre conducta inapropiada, pero al mismo tiempo, Clinton pudo decidir *por sí mismo* el bombardeo de Irak, por lo que difícilmente puede considerarse a tal presidente como verdadero representante del pueblo). Y lo mismo sucede en todos los países desarrollados, supuestamente democráticos, debido a que la simple elección de representantes promueve que los "jefes" del ejecutivo (y otros poderes) se auto-erijan en supuestos portavoces del pueblo, interpretes de su voluntad y adivinadores de su preferencia; por lo que en el mejor de los casos, los presidentes buscan el beneficio del pueblo en acciones populares, a su estricto y leal saber y entender, o cuando mucho, a veces puedan consultarlo, o alegan que fueron electos con un mandato claro, pero en realidad actúan "de oído" decidiendo por sí, lo que creen que quiere el electorado. Y esto significa que los servidores al ser elegidos por mayoría de votantes, toman control del aparato administrativo (con su autoridad y presupuesto), y lo traducen en *poder público*, que ejercen al desempeñar las funciones que les corresponden. Y entonces los operadores del aparato, frente al vacío de autoridad y presencia del pueblo, y de su mandato, lo

¹² Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, 2ª. Reimp. México, FCE, 1994, pp. 159 y ss. El dejo del autogobierno y la creciente corrupción política, la expresa Giovanni Sartori así: "Cuando digo que la corrupción corrompe la política, quiero decir que corrompe la política democrática [...] la corrupción sólo se convierte en tal cuando un servicio se convierte en servicio público (prestado por funcionarios electos y/o funcionarios públicos en la nómina del Estado) que da a los ciudadanos el derecho de recibirlo gratis".

manejan a su antojo relativo, desempeñando las funciones de gobierno; y así se convierten en el gobierno virtual, y en los gobernantes, auxiliados con el "ius imperium de la ley", que ellos administran o hasta formulan, para imponerse al pueblo soberano, consumando el trastocamiento de roles.

Entonces que hacer para "conservar honestos" en su condición y papel a los empleados coadyuvantes del pueblo para su gobierno? Ya se señaló que es indispensable la participación del pueblo y sus individuos a lo largo de todo el proceso administrativo para su autogobierno; participación con efectos de ejercicio de la soberanía, no como observadores estocásticos, sino como elementos coadyuvantes para el ejercicio de la soberanía del pueblo.

Por lo que el pueblo debe, al mismo tiempo de *establecer mandatos, en la ley, incluir la acción popular de reclamación* jurídica para hacerla valer, y *obligar al pueblo a ejercerla*. Pues sólo la *participación popular para reclamar* la ley, apoyada en tribunales de *control de legalidad y de responsabilidades* de la rendición de cuentas, puede dominar al poder público ejecutivo. La obligación del pueblo de "hacer guardar la ley"¹³.

Y esto implica, hacer expresas las obligaciones del mandatario, que son de 2 tipos: Por un lado, la *obligación de someterse* siempre al pueblo y a su mandato. Más que la *protesta de ley* (arts. 87, 97 y 128), más que una *promesa de cumplirla*, más que un compromiso general, es la *obligación de subordinación* a la voluntad, interés y beneficio del pueblo, en su calidad y condición de medio del mismo, auxiliar en sus funciones de autogobierno. Esta *obligación de sumisión al pueblo* debe manifestarse concretamente, para que en lugar de las fórmulas tradicionales de "por el poder que me otorga el Estado", o "del Gobierno de la República al pueblo de México", se utilicen fondo y forma que demuestren fehacientemente la subordinación. Por ejemplo, "acepto y asumo, con todos sus compromisos, someterme a la ley, que representa el mandato de la voluntad general, y responder por todas mis obligaciones expresas, rindiendo cuentas y sujetándome a la evaluación de resultados de la sociedad, que tiene los recursos para demandármelo".

Esta sería la *obligación general expresa de subordinación a la soberanía popular*, con los medios jurídicos para hacerla cumplir, y su sanción inmediata y funcional.

Así mismo, se trata de las *obligaciones* (más que *facultades*) *expresas derivadas de mandatos expresos* del pueblo, establecidas en el pacto político, formalizadas en ley (de la Constitución para abajo), o votados por mayoría en los procesos electorales: Se trata de que los mandatarios sólo puedan y deban hacer lo *estrictamente señalado* en sus mandatos, que en términos jurídicos se traduce como el principio de *legalidad* (expresados de manera extraña, por indirecta, en los arts. 14, 16, 87, 97, 124 y 136 de la Constitución vigente).

Y estas 2 obligaciones del mandatario tendrían un régimen constitucional de 1. Reclamación del cumplimiento de la ley y de los programas, presupuestos, metas de resultados, etc., 2. Verificación y seguimiento de la operación. 3. Rendición de cuentas. 4. Evaluación de gestión y de resultados, 5. Denuncia de responsabilidades, y 6. La consecuencia de retiro del mandatario, 7. Sanciones y 8. Voto de castigo o de aprobación, tanto anual, como en procesos electorales.

¹³ El problema, obviamente, radica en 1) como obtener la participación popular necesaria, 2) como obtener que las leyes sean la voluntad popular, y 3) como hacer para que los tribunales actúen como efectivos controladores legales, todo lo cual exige un estado de democracia y un estado de derecho que no se tiene y hay que alcanzar, con un liderazgo social para desarrollar la construcción de sus instituciones y cultura.

Este debería ser el verdadero *régimen de participación del pueblo para su autogobierno y de responsabilidades de mandatarios* (que se verá en mayor detalle al tratar el tema del mandatario).

La dificultad que se tiene es como hacer que ambos sean eficaces y eficientes, para favorecer el ejercicio de la soberanía del pueblo, tanto en la participación, como en la sanción a los mandatarios que se desvían de su condición y acciones. Pero sólo con ellos se podrá lograr la justicia en la sociedad. Que no puede provenir más que de las relaciones de la participación del pueblo y la *impartición de justicia por tribunales de constitucionalidad* y tribunales de *responsabilidades* para hacer valer la ley, para que los primeros denuncien y reclamen, y el segundo obligue al acatamiento, aún del presidente. *Esta es la clave del control social del Ejecutivo.*

2.2.2.8 *La justicia por mandante, mandato y mandatario.*

La *democracia* de la participación del pueblo, para el *gobierno* de la mayoría de pobres (en el principio de mayoría), es lo más *justo* entre *iguales*. Y es *justo* que su *pacto político* y *mandatos* busquen corregir la *desigualdad* y sean a favor de las *mayorías* y de los *pobres*. Y también es justo que los mandatarios cumplan su sometimiento al soberano y sus mandatos de combatir la grave desigualdad. Y consecuentemente es injusto todo gobierno de los pocos sobre los muchos, de los ricos sobre los pobres, el pacto político que acepte agrandar las desigualdades a favor de minorías, y que los servidores públicos sirvan preferentemente a las minorías de ricos y poderosos. Es injusto que el mandante no sea la mayoría calificada sino una pequeña minoría, es injusto que el mandato sea para favorecer a tal minoría, y es injusto que los mandatarios no sean servidores de las mayorías.

Es justa la igualdad de las personas, su autodeterminación, su autogobierno, el principio de mayoría entre iguales, la toma de decisiones por consulta directa electoral, la formalización de mandatos en la constitución y sus leyes, que las leyes sean la voluntad general, el principio de legalidad, los mandatos expresos electorales, la participación del pueblo en la implementación de sus decisiones y en el control de los mandatarios, el beneficio de todos y la preferencia por las mayorías de pobres, los mandatarios sometidos a y cumplidores de, la ley, la revocación de los mandatarios (más que de los mandatos) y las demás sanciones por incurrir en responsabilidades.

Así que la justicia debe permear toda la figura del mandato político.

2.2.2.9 *La reversión de la injusticia de unos mandatarios por otros mandatarios: Hacer guardar la ley.*

La injusticia se puede dar por abusos o delitos entre particulares, a lo que el colectivo crea la función pública de impartir justicia y persecución del delito. De actuar como árbitro, independiente de las partes, para "dar a cada quien lo suyo" o combatir el crimen y procurar la seguridad pública.

Se trata por un lado, de que el colectivo pueblo crea un mecanismo público de solución de conflictos entre sus integrantes individuales, sobre intereses privados. Y lo hace seleccionando mandatarios, para la función pública, de resolver conforme a justicia, de acuerdo a las leyes sobre derecho privado, que deben ser justas, de acuerdo al consenso colectivo sobre la definición de justicia. Esto es, el pueblo (o su mayoría calificada) debe ser justo, y decidir la justicia, como una mezcla de valores trascendentes y absolutos, con los valores concretos sociales y las apreciaciones colectivas; y hacer leyes justas, que sean interpretadas en justicia, por mandatarios justos que desempeñen la función de impartir justicia justa. Para lo cual el derecho privado debe derivarse y *sujetarse al derecho público proveniente del proyecto social de nación del pacto colectivo.*

Así que el proceso de hacer justicia es complejo. Y lo es más cuando se trata de la resolución de conflictos entre individuos y la administración pública del gobierno del pueblo. Esto es, en especial, porque quíerese o no, el mandatario judicial actúa como juez y parte (porque es también componente de las funciones y mandatarios públicos), por lo que el particular se encuentra frente al posible abuso de autoridad de un mandatario público (generalmente del ejecutivo), que demanda resolver en justicia por vía de otro mandatario público (en este caso, judicial), a sabiendas que son 2 mandatarios públicos, pero bajo la presunción de que la división de funciones públicas (de las que se deriva el poder público), será suficiente para poder actuar con la independencia indispensable para la imparcialidad. Sin embargo, esto no es así, por lo general, pues es difícil vencer la inercia de la solidaridad pública, especialmente en un régimen político presidencialista fuerte, de gobierno de un solo hombre, que domina a los mandatarios legislativos, y virtualmente nombra por sí sólo a los mandatarios judiciales. Y por ello se requiere desarrollar mecanismos de designación distintos a los actuales, como se verá más adelante.

La cuestión que aquí sólo se apunta es en primer lugar, que *la autoridad pública es el actor principal de la injusticia*, cuando debía ser el medio para la justicia; en segundo lugar, que el individuo integrante del pueblo tiene que *acudir a otra autoridad pública* para corregir el abuso o desviación de una autoridad. Y en tercer lugar, que eso exige la condición de que la *autoridad encargada del mandato de la función judicial, debe ser extraordinaria* en su desempeño, para actuar como medio del ejercicio de la soberanía del pueblo (art. 41), y limitar los excesos y errores de la función ejecutiva (tradicionalmente, sólo a petición de parte y no de manera espontánea).¹⁴

Pero la *impartición de justicia para resolver conflictos y promover el control legal del Ejecutivo es tan importante* para la seguridad jurídica (y política y social) de los habitantes, como lo es la *justicia social para la distribución equitativa* y en contra de la grave desigualdad; y ambas son *justicias restitutivas*, para devolver una situación original violada por un abuso, aunque la justicia social, también en parte es *solidaria* (cuando el problema no es la apropiación indebida de una renta, sino el apoyo a las necesidades de los más pobres).

Nuevamente aparece que la justicia es un principio general, primeramente de devolver las cosas a un estado de justicia original violentada, y en segundo lugar, de basarse en la igualdad para corregir los desequilibrios entre iguales. La justicia de dar a cada quien lo suyo, por un lado, según pertenencia, y por otro lado, según corresponde en una ética social de solidaridad, en un bien moral.

Se trata de toda la justicia para todos en todas las cuestiones. Y se determina que la justicia como bien social, depende de una consulta democrática; hacerlo como bien moral, requiere de una comparación y calificación de valores, de mayor complejidad. Misma que se agudiza cuando se trata de una mezcla de valor social relativo y valor moral absoluto.

El signo de todo gobierno de un solo hombre es la injusticia, porque quedan a su arbitrio las decisiones, que tenderán a favorecer sus intereses. Pero el *signo de la democracia, es que debe promover la justicia*, y si no lo hace, entonces la democracia no funciona. Y es a través de mejorar la justicia, como la democracia va a incidir en el

¹⁴ Sin embargo el art. 97 señala la obligación de los Ministros de la Corte de "hacer guardar" la ley, lo que debe tomarse como base para desarrollar su función de oficio de control de la legalidad del Ejecutivo; y por supuesto conviene hacerla una obligación explícita, cuyo incumplimiento tenga una sanción importante.

beneficio del pueblo, tanto de felicidad por la libertad, como el bienestar por la calidad de satisfactores para una vida digna, como el bien moral, y en contra del mal de la injusticia. Pero además de la justicia como solución de controversias y como corrector de la distribución del ingreso, están las dimensiones de combate al crimen para la seguridad pública (tan en jaque que nos ha llevado a un clima de guerra urbana de baja intensidad), la persecución del delito convencional, y la lucha contra la corrupción oficial. Resaltando que la corrupción de la justicia es una perversión social que carcome toda la estructura institucional, al grado de provocar la disolución social, y que los niveles de inseguridad actuales frente al delito callejero han llegado a la desestabilización de la vida individual de los muchos de la sociedad. La justicia corrupta es como el policía criminal: un trastocamiento social.

*La justicia es el gran faltante del pueblo mexicano, y debe ser su primer mandato soberano.*¹⁵

2.2.3 El mandato del crecimiento.

Después de la justicia, el crecimiento económico es el valor más prioritario, precisamente por la necesidad urgente que provoca su carencia relativa o insuficiencia. Por lo que justicia y crecimiento han estado más en falta, que libertad y paz; y justicia mucho más que crecimiento, que ha sido desigual, y "a la baja" en los últimos periodos, mientras que libertad (salvo la política de designación electoral de mandatos y mandatarios) y la estabilidad han sido bienes muy importantes.

El *mandato de crecimiento* (dentro del proyecto nacional) a los mandatarios es fundamental como fin, reconociendo que no se puede dar el *crecimiento por mandato* (como no se puede gobernar por mandato, ni hacer justicia por mandato), aunque la existencia del mandato ayuda para clarificar *obligaciones expresas*.

El pueblo (colectivo de individuos), que en su totalidad tiene la soberanía (que debe detentar la gran mayoría de pobres), y la debe ejercer en el beneficio de todos (y de preferencia de la mayoría de pobres), consensa en un pacto político sobre la vida en sociedad, que es altamente prioritario el crecimiento económico, como medio para el bienestar material de todos y muy especialmente de la pobreza absoluta de la mayoría de pobres (que enfrentan también una aguda desigualdad, dentro de la pobreza absoluta global). Esto es, la pobreza de la gran mayoría de individuos que conforman el pueblo, se debe tanto a la falta de crecimiento económico suficiente para el bienestar material de todos, como a una terrible desigualdad en la distribución del producto. Y si el problema del reparto es de *justicia en la sociedad*, la falta de crecimiento suficiente, aunque no es culpable de la mal distribución de la miseria (debido a la altísima concentración acumulada de riqueza de los 100 más ricos), de todos modos agudiza la insuficiencia para sostener el ingreso que requiere la enorme mayoría de pobres. Por lo que si bien se requiere primero justicia en la organización de todos los integrantes del pueblo, en segundo lugar se requiere crecimiento económico del producto interno bruto del colectivo (y no al revés). Y aún la justicia en un marco de pobreza la hará tolerable y facilitará el crecimiento.

2.2.3.1 Las leyes económicas y las relaciones sociales de la economía.

¹⁵ Almond, Gabriel A., Powell, Bingham G., Jr., *Comparative politics: a developmental approach*, 8ª. Ed. Canadá. Library of Congress Catalog, 1966, pp. 266 y ss. Sostiene que en México sólo una minoría es políticamente "competente" y el resto, la gran mayoría, se somete a la autoridad gubernamental, p. 270 "... the President is the chief rule maker in the mexican system and the chief monitor of the enforcement of rules".

Si bien ha sido muy explorado que el crecimiento económico tiene sus propias condiciones (como la necesidad del capital para dar trabajo a la mano de obra, y consecuentemente la necesidad del ahorro, inversión, utilidades y concentración, para la acumulación de capital), también se ha comprobado vez tras vez que tales condiciones tienen efectos directos en el pueblo (las relaciones sociales de la economía). Y que si la lógica económica tiende a favorecer al capital (y al desarrollo científico y tecnológico que permite producir), llegando a la tendencia de ignorar a los seres humanos, al quedarse sólo con las relaciones económicas que significan abstraerse de la sociedad, pretenden actuar en un vacío, en contra de la realidad; pero la lógica social descubre las implicaciones de *economía política* que produce, y el efecto en el bienestar de los diversos grupos de la población, en especial de los pobres.

La economía tiene como tendencia implícita y virtual, considerar el escenario de tan sólo al capital, y en consecuencia tan sólo a la pequeñísima mayoría que lo detenta, mismo que sería visto como el agente económico por excelencia, sólo apoyada por una pequeña población de clase media, altamente moderna, educada y capacitada, para el desarrollo tecnológico y especializado, financiero y económico en general. El ideal capitalista en México, sería de quedarse con los 2 millones más productivos de personas. Si tan sólo pudieran "desaparecer del mapa" a los restantes 98 millones, y en especial a los 80 millones de pobres, y todavía más a los 40 millones de los más pobres ...

En lugar de esta visión ultra-capitalista, se tiene una realidad social de cómo sacar de la pobreza a 80 millones de habitantes. Y las proporciones indican que nadie puede sacarlos de la pobreza (ni un gran "gobernante", ni los más ricos empresarios del país, ni la inversión extranjera), sino que ellos tienen que "levantarse de las agujetas", pero que no lo pueden hacer solos, sino que necesitan elementos *facilitadores* (que les permitan un piso mínimo de bienestar material, acceso a las oportunidades, salud, alimento y educación, y sobre todo empleo, y para este, se requiere contar con capital).

Así que la realidad del pueblo de México es buscar y encontrar un modelo económico que produzca un elevado crecimiento, a través de la aportación individual de 100 millones de personas (y su población económicamente activa). Aceptando que para llegar al mismo fin del crecimiento del producto, pueden darse una variedad de estrategias y caminos, y que el que se requiere para que se levante de la pobreza a la enorme mayoría de la población, necesariamente debe ser un modelo social de beneficio para todos, especialmente para la mayoría de pobres. Esto es, que todos aporten al crecimiento, especialmente la mayoría de pobres, pues sólo así, todos obtendrán su beneficio, especialmente la mayoría de pobres. Y entonces, en lugar de marginar y hacer abstracción de 80 millones de individuos disfuncionales relativamente al proceso económico, es necesario integrarlos y hacerlos funcionales, y que el crecimiento se dé como consecuencia de ello; utilizando la mezcla de factores de producción y la selección de tecnología de acuerdo a la proporción de los factores existentes en México, en que sobresale la mano de obra no calificada. Lo que consecuentemente exige su calificación y la promoción de nuevas empresas, y elevar la productividad de todos, con tecnología intensiva de mano de obra, para que en un marco de pleno empleo, productivo, se distribuya más justamente el ingreso al mismo tiempo que se produce (y eliminar la concepción de que primero hay que producir el pastel y después repartirlo, cuando hay que repartirlo en el mismo proceso de producción, y hacerlo en justicia).

2.2.3.2 El *mandato económico mexicano*: un modelo *laborista* en vez de *capitalista*.

El mandato proviene del pacto político sobre la imagen objetivo de sociedad que desea el pueblo; pero el pueblo está formado por 80% de pobres, 15% de clase media y 5% o menos de ricos, por lo que la imagen objetivo de la sociedad, y el consecuente mandato político (formalizado jurídicamente en la Constitución), debe ser: Que el consenso de todos es tener un modelo económico que beneficie a todos, y especialmente a la gran mayoría de pobres (del 80% de todos), y se puede añadir, que beneficie a la clase media, y que también beneficie, aunque menos que a los anteriores, a la clase rica. Esta es una condición necesaria, pues nadie va a participar en un pacto social si no espera obtener un beneficio, y los ricos no tendrían que hacerlo, si por el contrario esperaran obtener un perjuicio. Por lo que todos deben obtener un beneficio, lo importante es que no debe ser proporcional, ni igual para todos, sino que en términos relativos y absolutos debe ser mayor para la mayoría de pobres, menor para la clase media, y menor todavía para la clase rica (pero lo suficiente para incentivar su inversión de capital, en vez de exportarlo al extranjero).

Y en complemento de lo anterior, la estrategia de desarrollo debe tener por objeto que el 80% de la mayoría de pobres, salga de su pobreza absoluta y relativa (derivada del pacto político en donde deben dominar democráticamente la decisión). Lo que no podrá basarse en que los ricos lo logren, porque su capital los lleva necesariamente a buscar su beneficio a través de obtener altas utilidades por la utilización intensiva del mismo, en un modelo capitalista (del dominio de los mercados a favor del más fuerte monopolio, de especulación financiera, de control de precios para una ganancia excedente del capital, tecnología intensiva de capital, movimientos de capital al extranjero, etc.). Esto es, los *capitalistas* propugnarán de manera "natural", por un *modelo en su favor, de neoliberalismo y capitalismo monopolico sin límites, y de beneficio "por goteo" a los demás*, lo que no puede ser la solución para la problemática mexicana por su proporción de factores de poco capital y mucha mano de obra pobre y no calificada.¹⁶

Tampoco va a sacar de la pobreza al 80% de la población, *el modelo "natural" de la clase media*, que tiende a incorporar a todos los pobres a la misma, a través de la *educación*. Sobre todo en términos de tiempo, porque se trata de una promesa virtual para las generaciones futuras, pero a costa de la generación actual, además de que no parece existir una relación tan directa como era de esperar, entre educación y crecimiento. Así que tampoco será la clase media la que saque de la pobreza a la gran mayoría de la población.

Lo que lleva a la conclusión de que tiene que ser la clase pobre, en su enorme mayoría de 80% del total, la que se saque a sí misma de la pobreza, a través de su propio modelo de desarrollo económico. En un paralelismo con el lema democrático de gobierno, el crecimiento debe ser *de los pobres y para los pobres*, a través de que sea *por los pobres* (la mayoría de pobres).

Y esto exige primero que nada, *pleno empleo* de la mayoría de pobres, lo que supone la selección de técnicas de producción intensivas de mano de obra, de acuerdo a la proporción de factores en el país, utilizando económicamente todo el escaso capital (con la remuneración suficiente para garantizar su inversión), y la necesidad de elevar la

¹⁶ Krieger, Emilio, *En Defensa de la Constitución, violaciones presidenciales a la Carta Magna*. México, Grijalbo, 1994, pp. 171 y ss. Este tema se ilustra con las palabras de Emilio Krieger, p. 172: "El pueblo mexicano no fue ni es un país que odie o rehuya lo extranjero, sino que constituye una sociedad con un profundo sentido patriótico, entre lo cual se incluye el rechazo a la explotación inhumana de los compatriotas, al aprovechamiento irracional y dañino de los recursos naturales y la violación de sus derechos como nación soberana".

productividad a través de la capacitación y el esfuerzo disciplinado de la mano de obra, a la que se le den pisos de igualdad, con el subsidio de satisfactores (alimentación, salud, vestido, vivienda y transporte), y mínimos subsidiados de oportunidades (de educación, desarrollo, capacitación, empleo).

Lo anterior significa producir en *primer lugar* para un mercado interno de 100 millones, con capacidad adquisitiva para hacer efectiva su demanda. Producir en la libre competencia, con tecnología intensiva de mano de obra de alta productividad, y la utilización plena y en su uso más necesario y eficiente del escaso capital. Mantener una socialmente racional integración regional en que se exporte mano de obra (como factor abundante) y sobre todo sus productos sin tener que emigrar, y no importar tecnologías intensivas de capital, ni patrones de consumo *capitalistas*, cuando *el modelo debe ser laborista*. Esto es, no un modelo *basado en el capital* (como el de E.U.), sino un modelo *basado en la mano de obra productiva*, sin dejar a un lado los avances científicos y tecnológicos, sino incorporarlos en lo posible y en lo conveniente, sin que necesariamente capitalicen la tecnología, sino que se adapte a las necesidades de la proporción de los factores en el país.

Las relaciones sociales son las que deben determinar la producción, porque el fin no es producir, sino el beneficio de las mayorías pobres (además del beneficio de todos), lo que implica consumir, por lo que tal fin debe determinar el medio de la estrategia de desarrollo económico para una estructura social específica.

Por todo ello, el mandato debe ser, un modelo económico popular para 80 millones de pobres, más un subsector para 15 millones de clase media moderna, funcional y productiva y, otro subsector para 5 millones de ricos, 100 de los cuales son muy ricos, y 10 de ellos son de los más ricos del mundo. Lo que necesariamente significa la utilización plena de las virtudes y patrimonio que ofrece cada una de las 3 clases, dentro de un territorio con todavía reservas naturales considerables (de petróleo e hidrocarburos, y otras riquezas no renovables, y las costas, bosques, tierras y aguas).

Así, el modelo (en una vuelta a lo básico) significaría que todos los ricos tuvieran la seguridad (jurídica, política y económica) de regresar todos sus capitales, e invertirlos en México, de manera eficiente; misma que permitiera utilizar, también de manera eficiente a los 80 millones de la clase pobre, y de la clase media, misma que actuara con un efecto también clave en la modernización, culturación, dirección y liderazgo.

En conclusión, la *mezcla de factores* de la producción, debe en toda lógica ser la de *su proporción* en el país (que si en principio podría ser de 80% de mano de obra, 15% de tecnología y 5% de capital, seguramente las proporciones reales para la producción serían de alrededor de 30% de capital, 20% de tecnología y 50% de mano de obra). Pero considerando los factores en un nivel elevado de productividad (con mano de obra calificada, tecnología de punta, y capital eficiente). Esto es, tomar los factores dados, darles la más alta productividad, individual y mezclarlos eficientemente; para que la proporción de participación en la producción, les proporcione a cada uno, la compensación suficiente para su beneficio. Considerando a los elementos con su doble carácter simultáneo de agentes o factores económicos que aportan a la producción, y que al mismo tiempo son destinatarios de ella (pues la mano de obra, significa la PEA de 80 millones de individuos, y también el trabajo doméstico, que son la población pobre que se busca sacar de la pobreza; la tecnología y modernidad es la PEA de 15 millones, que son la población de clase media; y el capital es ya no la PEA de 5 millones, sino sobretodo su riqueza que pueden invertir, aunque también su capacidad empresarial). Detrás de cada factor

económico está una población (casi una clase social), salvo en "la tierra", que detentan muy pobres o muy ricos pero no la clase media.

Y el mandato del ejercicio de la soberanía por la mayoría de pobres, consensado con las minorías de ricos y clase media, debe ser el de adaptarse a usar lo que se tiene, pero "puliéndolo", como organización productiva, para el fin del beneficio de todos y en especial de la mayoría de pobres. Bajo la convicción de que *según la participación económica en el proceso de producción. Será necesariamente la participación en su producto* (la distribución del ingreso).

Por lo que debe mandarse la meta de crecimiento económico para el bienestar de todos, que no puede darse sin él, al considerar que hay que sacar a 80 millones de la pobreza, a sabiendas de que *el crecimiento no se da por mandato*, ni por mayoría democrática, sino atendiendo a las reglas de la economía, pero usándolas para beneficio de todos y en especial de la mayoría de pobres: Un modelo de desarrollo económico para sacar de la pobreza a 80 millones de pobres, que además satisfaga a 15 millones de clase media, y a los detentadores del capital.¹⁷

2.2.3.3 El mandato de alto crecimiento económico.

El mandato de la soberanía popular ejercida por la mayoría de pobres, debe ser de una elevada tasa de crecimiento económico, para que facilite "que haya para todos", especialmente los faltantes de los pobres en mayoría, más la tasa de crecimiento de la población. Una tasa de 1.5% anual, como se ha tenido en promedio en las últimas 2 décadas, no produce el excedente necesario para "compartir" con los que no han participado en el proceso económico de manera directa, sino sólo marginal. Por lo que se requiere un crecimiento anual elevado, entre 5 y 7%, auto-sostenido y continuado,¹⁸ porque el problema de la pobreza de 80 millones de mexicanos requiere tanto un mayor producto como una mejor distribución del producto a favor de la mayoría de pobres, a través del pleno empleo de la mano de obra, aumentando su productividad, para que se incorporen de lleno al proceso productivo nacional y obtengan una parte creciente (en vez de la decreciente de los últimos años). Lo que es un indicador crítico del nivel de bienestar de tal mayoría de pobres, cuando se descubre que el empleo participa cada vez con menor parte del producto, si además tal producto baja, mientras sigue aumentando la población, y también aumenta el desempleo y el empleo informal. Mientras que se *requiere pleno empleo*, especialmente de la mayoría de pobres, que produzca un incremento elevado anual en el PIB, y que el empleo obtenga una creciente participación en el PIB, mayor que la del capital y de la clase media (en el juego que suma cero, de que lo que la mayoría de pobres gana, lo tiene que perder el capital, en términos de participación relativa del PIB, aunque el crecimiento de éste, permita un incremento absoluto al capital).

2.2.3.4 La composición del crecimiento.

Es necesario advertir, que *todo espíritu del pueblo se fundamenta en los principios básicos de acuerdos básicos de valoración de fines, prioridades y medios, de los que deben*

¹⁷ Ha-Joon. Chang, *El papel del Estado en la Economía*, México, Ariel-Economía, 1996, pp. 39 y ss. Sobre el tema expone que dentro de las teorías neoliberales existe una profunda desconfianza hacia el Estado, que debe estar en constante observación por los individuos que forman el contrato social, p. 40: "la retórica neoliberal en contra de la colectividad siempre oscurece la existencia de un programa político oculto que está en contra de algunos grupos en particular".

¹⁸ Y verídico, que se note, y no como el que se declama en la campaña oficial a principios de 99, respecto a que supuestamente tenemos una tasa de empleo y crecimiento altísima, que no se aprecia en la sociedad.

desprenderse (de los que deben traducirse) las consecuencias prácticas en cada caso concreto. El primer acuerdo básico es promover todo aquello que beneficie (la felicidad, bienestar y bien) a todos y especialmente a la mayoría de pobres. Y si a veces no cabe duda en el caso concreto, en otras se dará un conflicto de intereses, de cuyo resultado final, en razón a su mezcla o composición, se deberá decidir.

Así, no hay duda en México de que la agricultura tiene un nivel tal de abandono y baja productividad, que tiene una capacidad potencial enorme de elevar su aportación al PIB y al empleo de la PEA de la población de pobres, y de elevar su productividad, hasta obtener niveles de ingreso suficientes a los participantes, por partir de bases muy bajas.

Y en menor medida se puede decir algo similar de la industria, y también de los servicios. De manera que si en la participación actual del PIB, la agricultura tiene un porcentaje muy inferior, claramente inadecuado, que presenta un potencial importante de crecimiento; la industria se ha concentrado en una organización semi-monopolica, de exportación, habiendo virtualmente eliminado la micro-empresa, con similitud en el caso del comercio y otros servicios, en una desaparición del empresario en pequeño, y un desarrollo de concentración económica.

Pero es obvio, que una estructura y organización económica de concentración del capital (en la industria, el comercio, la banca, etc. y la propuesta para la agricultura con la reforma del art. 27), *no son propicias para la incorporación, en pleno empleo, de la mayoría de pobres*, para que estos reciban una cada vez mayor participación en la proporción del PIB, sino que por el contrario facilitan la cada vez mayor concentración del capital, en búsqueda de su propio beneficio.

Por lo que la estrategia y modelo de desarrollo económico debe *facilitar* la incorporación de la mano de obra desempleada, capacitarla para elevar su productividad, y obtener buenos resultados económicos que permitan el crecimiento del producto y la participación incremental de la mayoría de pobres en el mismo. Esto debe ser el principio básico del acuerdo básico, que traducido en materia económica, seguramente propone, además de la utilización de técnicas intensivas de mano de obra, la organización de empresas pequeñas y micro con personal capacitado.¹⁹

Y aquí nos encontramos con 2 casos complejos a los que hay que aplicar los principios comentados: El régimen de distribución de la tierra y el régimen del empleo, particularmente el sindical.

Por un lado, es indispensable hacer productiva la tierra para la agricultura, lo que lleva a un régimen de tenencia de propiedad privada, pero en parcelas no muy grandes, aunque por supuesto sin el minifundio actual, para poder ser unidades económicas rentables y productivas; pero sin propiciar latifundismos oligopólicos, que hagan recordar el sistema de haciendas, con la posibilidad de que personas morales adquieran grandes extensiones. Debe llegarse a un *equilibrio* entre los extremos del minifundio de 1 hectárea y las cerca de 5 mil hectáreas permitidas en la reforma legal actual a las empresas.

Además se tiene la necesidad de la demanda de tierras como satisfactoras, casi en sí mismos, tanto de los pueblos indios, como la proveniente del régimen ejidal y comunal, aunque estos más dedicados a la producción.

¹⁹ Saldaña Harlow, Adalberto, *El Estado en la Sociedad Mexicana*, México, Porrúa, 1981, pp. 438 y ss. Sobre el tema, he analizado la interrelación que existe entre el subdesarrollo político, el económico y el social: "La pobreza general hace que el Estado tenga que buscar el control político, para evitar el exceso de las demandas sociales, que no puede enfrentar".

Por lo que deben conciliarse los satisfactores por tener a la tierra como factor económico para el bienestar material, y tenerla como satisfactor, como parte de la libertad de la propiedad privada o en común y de la forma de vida de los pueblos indios.

La composición del uso de la tierra, como patrimonio de todos los mexicanos, sujeto en parte a la propiedad privada, y en parte a la propiedad de todos, debe ser la que mayor beneficio produzca a todos, especialmente a la mayoría de pobres. Este es el *principio rector cuya aplicación debe "traducirse" al caso concreto, evaluando preferencias y niveles obtenidos de bienestar y felicidad, en el crecimiento y en el disfrute (como factor económico o como satisfactor en sí mismo).*²⁰

Por otro lado, el caso del régimen laboral debe considerar cuáles son los medios que más avanzan el beneficio de la mayoría de pobres, comparando las conquistas laborales del recurso de huelga, el contrato de trabajo, la semana de 40 horas, el salario mínimo, etc., con las de pleno empleo a través de técnicas intensivas de mano de obra, con obligación de capacitación permanente para elevar la productividad, con régimen fiscal favorable al empleo de trabajadores, con salarios remuneradores. La salud vía el Seguro Social, la vivienda vía el Infonavit, el SAR vía las financieras internacionales, hacen un régimen que debe reevaluarse igualmente, bajo la traducción del principio rector de qué y cómo, y en qué composición, se mejora a todos y en especial a la mayoría de pobres.

Lo que se apunta es que los regímenes constitucionales de los arts. 27 y 123 deben tener una racionalidad global, como parte de un proyecto nacional con un programa integral de mejora, especialmente de la mayoría de pobres, a través del incremento del bienestar por vía del crecimiento económico. Pues no hay que olvidar que tierra y empleo tienen un carácter dual, económico de factores de la producción para su participación en el crecimiento y su distribución, para el bienestar material; y un carácter social de satisfactores en sí mismos, como parte del disfrute de la propiedad privada o colectiva y como desarrollo a través del trabajo y la satisfacción de ganarse la vida. Y que debe evaluarse su aportación al beneficio de todos y de la mayoría de pobres. Y conciliarse su *mezcla* para maximizar el beneficio. Se requiere más su consideración como medios para el crecimiento, en esta etapa, o es indispensable conservarlos, aunque sea parcialmente, como fines en sí mismos, o por lo menos como satisfactores en sí mismos? La respuesta debe ser social.²¹

2.2.4 El mandato de paz I.

El beneficio (de la mayoría) en la libertad para la felicidad, la justicia para el bien moral, y el crecimiento económico para el bienestar, no pueden darse sin el orden, seguridad, estabilidad y clima de inversión de la paz.

²⁰ Molina Enriquez, Andrés, *Los grandes problemas nacionales* (1909), México, Era, 1983, pp. 151-192. En su obra, Molina Enriquez dedica un capítulo al problema de la propiedad, haciendo una especial referencia a los pueblos indígenas y al respecto sostiene, p. 191: "la falta de reglamentación especial de los pueblos (indígenas) ha hecho imposible que salga de ellos la propiedad privada como coronamiento de su natural evaluación".

²¹ La política y psicología de confrontación y de la lucha de clases en la huelga, en que más que "armonizando los derechos del trabajo con los del capital" (art. 123-XVIII) se provoca una situación en que todos pierdan; conviene sustituirla por una decisión de tribunal independiente (como árbitro) sobre el cumplimiento de las partes del proyecto nacional del pacto social, contenido en la Constitución. Y de manera similar para las cuestiones de tenencia y uso productivo de la tierra. El problema es la justicia plenamente confiable.

La paz es el sostén de las posibilidades de las demás virtudes prioritarias. Sin paz no puede haber libertad, pues ¿cuál libertad hay en la guerra? La justicia de guerra limita los propósitos y los principios por urgencias e incertidumbres, y por necesidad de sobrevivencia. La guerra imposibilita el crecimiento y destruye la riqueza acumulada.

La paz se subestima cuando se tiene, y pasa por imperceptible, pero cualquier guerra o trastorno, y la misma *inseguridad pública* actual que limita nuestra libertad, hace ver su necesidad sine qua non puede funcionar una sociedad. A lo cual se añade la *perdida de la estabilidad* que era un gran mérito dentro del sistema político de control (que a cambio de *democracia* y *honestidad* presumía de dar *estabilidad* y *paz social*). Lo que afecta necesariamente el clima favorable de inversión.

La falta de libertad y la injusticia provocan los estallidos sociales y la pérdida de la paz. La falta de crecimiento económico y su consecuente pobreza es insumo de la injusticia. Las 4 variables se interrelacionan y son condiciones indispensables, y sólo suficientes al combinarse. Y si bien el ideal sería la *maximización* de la libertad, justicia, crecimiento y paz, la realidad y sus limitaciones pueden proporcionar una diversidad de escenarios con la *suficiencia* total, a pesar de tener más de una condición y menos de otra.

Así, puede considerarse el escenario de bajo crecimiento económico (pero nulo crecimiento), con paz, libertad y justicia. Pero tal vez bajo crecimiento y baja paz o libertad o justicia, no sea suficiente, sino que se aprecia la necesidad de compensaciones. Por lo que es "viable" una sociedad con *bajos satisfactores económicos*, pero *compensados por libertad, justicia y paz*; y entonces la *sociedad afluyente* no es indispensable, lo que es particularmente relevante para los países pobres (de recursos o de grandes poblaciones pobres).

Aparentemente se pueden tener valores (y su combinación) en *suficiencia* más que en *maximización*, pero *no puede eliminarse alguno de ellos*, pues no es viable una sociedad *sin nada de libertad o de justicia, o de crecimiento o de paz*.

En México, hemos tenido el ancla de la paz a partir del término de la Revolución de principios de siglo, con relativamente pocas y limitadas rupturas (y así por ejemplo, se ha podido sobrellevar un levantamiento armado pero auto-contenido en Chiapas, durante 5 largos años, y no se ha perdido la paz nacional, la paz de todo el pueblo o su mayoría). Y seguramente la paz obraba a favor del régimen colonial, ayudando a su duración prolongada. Pero los tiempos de las guerras (de Independencia, de todo el siglo XIX, incluyendo la restauración de la República y luego de la Revolución) fueron periodos de sobrevivencia y sobresalto, que no podían ser *una forma de vida social* (como fué el tiempo indígena de guerras permanentes), que demanda paz y seguridad.

Y la *gran prioridad es no perder la paz* que tenemos, aún con inseguridad. Para lo cual es indispensable el incremento y mejora de la *justicia* (tanto distributiva como de resolución de conflictos, utilizando especialmente la mejora del recurso de la política *democrática* en lo colectivo, y la *impartición justa de justicia* y el combate a la *corrupción* y sanciones efectivas, para erradicar la impunidad del poder, y la restauración de la seguridad pública, con el sometimiento del crimen organizado, el narco y la delincuencia individual proliferante); por lo que se requieren para la paz, a la justicia y la democracia (como libertad política), y a las demás libertades; y se requiere también el crecimiento económico suficiente, pues sin él las demandas de las necesidades de 100 millones de pobladores, agudizan el nivel de conflictividad (con el incremento de la población sin un incremento en los satisfactores).

Así que los mexicanos parecemos necesitar en primer lugar, lo que más falta nos hace, como es la *justicia*, y elevar nuestro *crecimiento económico* (claramente insuficiente para nuestra pobreza y reproducción demográfica), para consensar nuestra paz y libertades. Y necesitamos mejorar la *libertad política* (la democracia para el gobierno del pueblo y su mayoría de pobres), para lograr la *justicia social*, para el ejercicio de la soberanía de quien corresponde, y para la resolución democrática de conflictos (empleando la política para ganar consensos, sin la dictadura del proletariado o de la mayoría de pobres no proletarizados). El avance de la *democracia* que se ha empezado a obtener apenas recientemente, es condición sine qua non para la *justicia social*, fundamento de la *paz*. Pero también se requiere una impartición de justicia honesta y confiable, que no se tiene suficientemente, como esencia de la seguridad jurídica, con leyes justas y jueces justos. Pero democracia sin crecimiento tampoco puede satisfacer la justicia social, porque no hay qué repartir.

Por lo que todas las condiciones se entrelazan, pero todas crean refuerzos o facilitadores de círculos virtuosos o viciosos, pues la democracia favorece la justicia, y también el crecimiento, y la paz; así como la justicia favorece la democracia y la paz, y con ello el crecimiento; y el crecimiento favorece la paz, la justicia y la libertad; y la paz favorece a todos. Y la ausencia de las virtudes provoca las propensiones opuestas en la sociedad.

Pero una sociedad en *paz* para la *justicia* (y en paz por la justicia), y con *libertades* (particularmente la de gobierno de sí misma), puede admitir un crecimiento económico no demasiado alto (pero tampoco demasiado bajo). Aún cuando la propensión de todos es querer satisfacer plenamente sus necesidades materiales para el bienestar (por lo que la sociedad afluyente es el sueño de la mayoría).²²

Así que se necesita la *libertad* democrática para la justicia y el *crecimiento* para la justicia, y *justicia* para la *paz*, para el beneficio de todos y de la mayoría de pobres. Pues la *paz sin justicia* es sólo la impotencia o sumisión del pueblo, su dominación y apatía para no perder más todavía, pero sólo hay paz de fondo, con justicia de por medio, y sólo hay justicia con libertad política (democracia), y sólo el crecimiento económico y la paz permiten justicia.

La justicia no sólo beneficia al pueblo por el *bien moral*, sino en su bienestar material, y en su felicidad (de libertades), y en su paz. Así que de poco sirve una *democracia* que no mejore a los pobres mayoritarios, porque significará que no facilita la *justicia* necesaria (que sin embargo también requiere el crecimiento económico y la paz). Por lo que la justicia es la *variable crítica*, pero depende de todas las demás, tanto de la libertad, como del crecimiento y la paz, para su dimensión social, si bien para su dimensión de impartición individual, debe en buena medida depender de su propio mérito (aunque limitado por leyes injustas que no son la voluntad democrática del pueblo, derivada de un pacto político sobre proyecto decidido por la soberanía de la mayoría de pobres, a favor de todos, pero con la preferencia por sí misma). Además, la justicia depende de limitar la corrupción y eliminar la inseguridad pública, que son las variables de disolución social.

²² Reyes Heróles, Jesús. *El Liberalismo mexicano en pocas páginas*. México, SEP-FCE, 1985, pp. 354 y ss. En su estudio sobre protección y libre comercio indica que "sólo la libertad económica, inseparable de las libertades políticas y civiles, puede conducirnos al bienestar".

Sucede el fenómeno que después de considerar a las variables estratégicas de *libertad, justicia y crecimiento* (o felicidad, bien moral y bienestar), se encuentre la de *paz*, como sostén de todas; pero también hay un sostén adicional: *La esperanza*.

La esperanza permite mejorar las virtudes que están "bajas" y se puedan "subir", y todas las virtudes, en su nivel que sea, permiten la esperanza de mejorar el beneficio del pueblo. Es la esperanza de la *posibilidad*, y la justificación de la *lucha*. Y la falta de esperanza es la depresión, el nihilismo y la auto-destrucción.

ANEXO XIII

EL ENCAUZAMIENTO JURIDICO PARA LA SOLUCION DE CONFLICTOS

El problema jurídico mexicano, es que nuestras leyes rebasan a nuestras autoridades, es que tenemos leyes superiores, que no cumple el poder público, ocasionando el saldo de un mal gobierno, en perjuicio del pueblo. Y que no existen los recursos jurídicos funcionales del pueblo para hacer valer tales leyes. Tres ejemplos actuales, entre muchos otros, lo demuestran, pero para ello es preciso establecer como parámetro, que cuando existe disposición legal, las facultades del poder público son expresas, y deben ser cumplidas. Así de definitivo. No se trata de que para la gobernación dichos asuntos estén sujetos a discusión, y puedan tomarse decisiones según los argumentos en pro o en contra. El asunto es distinto, se trata sólo de cumplir o violar la ley. Y lo mismo sucede cuando se pretende interpretar la ley, para encubrir su violación. Olvidando que los principios constitucionales fundamentales, que representan los fines del proyecto nacional (art. 26), son inviolables (art. 136), y la interrupción de su observancia equivale a un golpe de Estado que le quita su libertad al pueblo, en una traición a la Patria (art. 108), por realizar actos contra la soberanía nacional (art. 123 CPF), que corresponde sólo al pueblo (art. 39). Y que el pueblo ejerce su soberanía, expresando su voluntad al establecer *mandatos* en la Constitución y las leyes, y creando al poder público como *mandatario* para cumplir los mandatos populares al cumplir las leyes. Ambos, leyes y autoridades, como instrumentos para la condición sine qua non del beneficio general de la sociedad (art. 39).

Los ejemplos son representativos de nuestro tiempo: El cobro de cuotas en la UNAM, el salvamento de la quiebra, con deuda pública, de los bancos privados, y la privatización de la industria eléctrica. Los 3 son pilares del proyecto nacional establecido en la Constitución.

Debe apreciarse que el art. 3º establece la garantía constitucional del derecho individual y colectivo a la educación, como derecho universal, de todos, y dispone que "toda la educación que el Estado imparta será gratuita". Frente a esta contundencia, los "juristas orgánicos" y oficiosos, han pretendido arguir que la UNAM no forma parte del Estado por ser autónoma, cuando su ley reglamentaria establece que es un organismo descentralizado por servicio, financiado por fondos públicos, provenientes de la recaudación del pueblo. Pero su engaño no pasa la prueba del ácido: La UNAM es una institución educativa pública, donde *público* no significa del gobierno, sino del pueblo. Por lo que es el pueblo soberano el mandante en la UNAM, y no sus autoridades administrativas, ni el gobierno federal, pero tampoco los estudiantes (que no tienen el derecho de cerrar la UNAM, sino sólo el recurso de hecho). Y el pueblo es el único facultado, a través de la Constitución, a establecer las reglas fundacionales. Mientras que la autonomía se refiere a la operación académica, donde efectivamente las partes, que no

iguales, sino diferentes según su función, pero que deben armonizarse relativamente con las autoridades académicas, los académicos, los estudiantes y los trabajadores. Pero la soberanía sólo la tiene la sociedad, por derecho exclusivo de su esencia y porque lo sufraga.

Así que las cuotas de la UNAM no es cuestión de opinión, sino de disposición constitucional expresa, y entonces se trata de cumplir o violar la ley. Y si no se está de acuerdo con la disposición, el único camino válido es cambiar el art. 3º, pero no suspender su aplicación.

Lo mismo sucede con el FOBAPROA. El Congreso Federal sólo tiene facultad expresa para dar bases para *reconocer* la deuda nacional, que debe asumirse que proviene de un empréstito para la ejecución de obras que directamente produzcan *un incremento en los ingresos públicos* (art. 73-VIII), para que las deudas sean auto-financiables, asumiendo que el rescate financiero de los bancos exige la contratación de créditos, por no ser un egreso ordinario y regular, ya que los subsidios a actividades prioritarias (que no menciona como tales el art. 28 sobre la banca) sólo sean excepcionales, generales, de carácter temporal y sobre todo que *no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación*²³ (art. 28); por lo que la Cámara de Diputados no tiene facultades para simplemente incluir en el presupuesto de egresos de la Federación, cualquier concepto que decida, sin discutir primero las contribuciones que deben decretarse para cubrirlo (art. 74-IV), que en este caso deben ser excepcionales, como la suscripción de créditos. Y es inconstitucional reducir el gasto social ordinario para cubrir un gasto extraordinario financiero. Además de que el FOBAPROA no fue autorizado dentro de las facultades extraordinarias del Ejecutivo del art. 131, ni tampoco tiene el propósito de *beneficiar* a toda la colectividad, sino sólo a los banqueros quebrados.

Es escandaloso que pretenda argumentarse por el gobierno, que tiene facultades constitucionales para realizar actos de autoridad que violan disposiciones constitucionales expresas, en la UNAM y con el FOBAPROA, y con la electricidad, cuando es obvio que actúan contra la voluntad general del pueblo, y en su perjuicio, y no como los medios a través de los cuales la sociedad ejerce su soberanía (arts. 39 y 41). Y se aprovechan de la indefensión jurídica del pueblo frente al abuso de autoridad del poder público. Con plena *impunidad*.

La privatización, venta e implícita extranjerización de la *electricidad*, es inconstitucional, toda vez que es constitucionalmente considerada como área estratégica en el art. 28, así como además señala el art. 27 que "corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de un *servicio público*", materia en la que "no se otorgarán concesiones a los particulares"; por lo que debe advertirse que es una garantía individual y social, que no puede restringirse ni suspenderse, si no es en el supuesto constitucional (art. 1º), y la reforma de la Constitución en este aspecto sólo será válida cuando se dé en un nuevo Congreso constituyente, en virtud de que el muy cuestionable procedimiento del art. 135 sólo debe referirse a reformas o adiciones que avancen los derechos ganados, pero nunca cuando el fin es reducirlos o eliminarlos (art. 1º).

Se recuerda que tanto el Presidente como los legisladores protestan guardar y hacer guardar la Constitución (arts. 87 y 128), como mandatarios que elige el pueblo para

²³ Mientras que por el contrario, el rescate bancario supera los 84 mil millones de dólares a julio de 1999, creando una deuda pública a pagar en 30 años que provoca el quebranto de las finanzas nacionales.

cumplir sus mandatos, mirando en todo por su *bien y prosperidad*, desempeñándose leal y patrióticamente. Y se recuerda que el art. 87 establece que si así no lo hiciera el Presidente (y los Ministros de la Suprema Corte en el art. 97, a los que deben asimilarse los legisladores), la *Nación tiene la obligación de demandárselo*. Y la Nación somos todos los mexicanos, los que en ausencia de una reglamentación requerida de este derecho, para un “recurso de reclamación en el cumplimiento de la voluntad popular establecida en la ley y del beneficio del pueblo”, tenemos que acudir a todos los recursos establecidos como los derecho políticos de petición y de protesta de los arts. 8 y 9, del juicio de amparo para proteger garantías individuales (art. 103), como ciudadanos formular denuncias de responsabilidades por transgresión de los intereses públicos fundamentales (art. 109 constitucional y 7 de la LFRSP), sin olvidar el recurso del art. 135, de *recobrar la libertad para juzgar* a los que hubieren interrumpido la observancia de la Constitución, en un gobierno contrario a sus principios fundamentales.

La Suprema Corte no podrá llegar a ser un tribunal constitucional pleno, mientras no se introduzca en el art. 105, la posibilidad del reclamo constitucional del pueblo y de los ciudadanos que lo integran, para exigir de toda autoridad pública, el cumplimiento de la ley, y no dejarlo sólo para las controversias constitucionales entre órganos del poder público. Dejar fuera al pueblo en el reclamo constitucional es una aberración que debe enmendarse, precisamente para hacer funcional la protesta de ley, para que la Nación pueda cumplir con su parte de demandarle a las autoridades cumplir con su promesa de atenderse exclusivamente a las facultades expresas que el pueblo les establece en la ley, para cumplir con sus mandatos legales y electorales.

Esta es la cuestión jurídico-política más importante de nuestro tiempo: El complemento de la garantía del *derecho a la justicia* (art. 17), es el *derecho* universal a la *legalidad*, al acatamiento de la ley (expresado de manera insatisfactoria en los arts. 14 y 16), para que todos puedan reclamarle a todo mandatario público, sujetarse a los mandatos populares, sin necesidad de ejercer violencia o hacerse justicia por sí mismo, sino de obtener justicia a través de tribunales confiables (leyes que sean voluntad general, recursos judiciales para acciones jurídicas, pueblo que reclame y justicia que responda: todos son medios del ejercicio de la soberanía social). De haber existido tal encauzamiento jurídico, el EZLN no hubiera tenido que recurrir al levantamiento armado, ni los estudiantes al paro, ni los trabajadores electricistas a las marchas, ni los deudores al Barzón. Y sin el encauzamiento jurídico para resolver los conflictos y corregir los agravios, se promueve la crisis (o por lo menos la inestabilidad), como sucede cuando no hay salidas políticas (como en el 68, y en la misma Revolución de 1910).

La democracia política y el derecho a la justicia son las válvulas de escape para resolver las controversias sociales. Si se cierran, el caldero mexicano estallará.²⁴

2.2.4.1 El *mandato de paz II*.

²⁴ Ortega y Gasset, José, *El tema de nuestro tiempo, la rebelión de las masas*, México, Porrúa, 1992, pp. 115 y ss. En su discusión del hombre-masa, podemos analizar que el derecho a la justicia se asemeja al axioma: “Ningún ser humano agradece a otro el aire que respira, porque el aire no ha sido fabricado por nadie, pertenece al conjunto de lo está ahí, de lo que decimos es natural, porque no falta”. Debemos pues entender que el derecho a la justicia es algo natural, pues se ha creado sobre principios universales, sin embargo, es su ausencia lo que motiva, entre otros, estas líneas.

La paz es una *resultante* (una consecuencia, no necesariamente prevista en sus términos), que proviene del efecto que produzca la combinación de libertad, justicia y crecimiento.

Si libertad, justicia y crecimiento son los ejes de la organización del pueblo en sociedad, cada variable tendrá una intensidad o plenitud cambiante, con la característica de posibilidad de mejora por permita la esperanza de lograrlo.

Por lo que la mezcla de factores será variable, pero lo importante es la resultante que va dando a través del tiempo y las circunstancias, en materia de beneficio, comenzando por la paz social. De manera que el colectivo ejerce su soberanía estableciendo el mandato a obedecer por todos los individuos integrantes del pueblo que hicieron el pacto político, de sus compromisos para lograr su proyecto de unión; y de manera consecuente, establece mandatos expresos a los mandatarios públicos para que lleven a cabo acciones colectivas para el mismo propósito.

El mandato de paz, es más bien el del cumplimiento de los mandatos de libertad, justicia y crecimiento (tanto por los integrantes del pueblo como por sus mandatarios colectivos), para que su *resultante* sea el aseguramiento de la paz. Siempre y cuando la combinación de niveles y características de las variables anteriores, produzca un efecto de satisfacción social suficiente.

2.2.4.2. *Condiciones adicionales para la paz.*

Para la paz no sólo resulta de realidades sino de *expectativas*, pues se pueden mantener los satisfactores (de libertad, justicia y crecimiento), si existe la *expectativa y la esperanza* de alcanzarlos, por la posibilidad que haya al respecto; pero cuando esta no existe (como en el caso de una dictadura que no tiene perspectivas de permitir las libertades), entonces la realidad es lo único que queda.

Así mismo, la paz es consecuencia del cumplimiento de otras condiciones adicionales como son el *orden, la estabilidad, confianza y la seguridad*. Pues no se puede tener paz en una sociedad en desorden, inestable, plagada de angustias por la desconfianza, incertidumbre e inseguridad. La inseguridad impide la *paz*, y debe ser combatida por la *justicia*, por lo que tiene que ver con estos 2 factores.

La paz no es sólo la ausencia de guerra, sino que es resultado de una función compleja de utilidad, de las condiciones principales de libertad, justicia y crecimiento, y de las condiciones adicionales y relacionadas de orden, estabilidad, confianza y seguridad (certidumbre). Por lo que tiene muchas condiciones necesarias y ninguna suficiente, que sin embargo pueden combinarse de muchas maneras, con un cambiante nivel en cada una de las variables, pero sin tener "en ceros" a alguna, y dependiendo de la combinación (y su caja negra) y el *resultante* producido (que no el resultado programado); y es por esta relatividad e incertidumbre que el fenómeno social es impredecible, y cuya lógica interna debe encontrarse o interpretarse para buscar comprenderlo.

2.2.4.3 *Orden y seguridad.*

En el texto constitucional actual se dan una serie de consideraciones al respecto, que vale la pena observar porque parecen en general mecanismos de dominación y contención del pueblo soberano, por la vaga discrecionalidad al poder y las amenazas al individuo y el colectivo; cuyo enfoque debe cambiarse para establecer obligaciones expresas a la autoridad y derechos públicos individuales y sociales para resaltar el carácter soberano del pueblo, para resolver los conflictos, y no a la autoridad como único calificador y ejecutor de actos de fuerza para solucionarlos: "Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar" (art. 9º); es legal "hacer una petición o presentar una protesta por algún acto. a

una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencia o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee" (art. 9°); "ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho" (art. 17); "en tiempo de paz ... en tiempo de guerra, los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos ... en los términos que establezca la ley marcial ..." (art. 16); "la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato ..." (art. 21); "la *seguridad pública* es una función a cargo de la Federación, el D.F., los Estados y los municipios ... la actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez ... se coordinarán ... para establecer un sistema nacional de *seguridad pública*" (art. 21); "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar ... el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya *seguridad* protege esta constitución" (art. 25), "...el Estado al ejercer en ellas (las áreas estratégicas y prioritarias) su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación" (art. 28).

Y más concretamente: "En los casos de *invasión*, perturbación grave de la *paz pública*, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto ... podrá suspender ... las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación (por el Ejecutivo)" (art. 29); "los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda *invasión* o violencia exterior. En cada caso de *sublevación* o *trastorno interior*, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados ..." (art. 119); "resolver las cuestiones políticas que surjan entre los Poderes de un Estado ... cuando con motivo ... se haya interrumpido el *orden constitucional* mediante un conflicto de armas" (art. 76-VI); "disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, ... para la *seguridad interior* y *defensa exterior de la Federación*" (art. 89-VII); "alistarse y servir en la Guardia Nacional ... para asegurar y defender la *independencia*, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la patria, así como la *tranquilidad* y el *orden interior* ..." (art. 31-III); "tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la *defensa de la República* y de sus instituciones ..." (art. 35); "esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aún cuando por alguna *rebelión* se interrumpa su observancia. En caso de que por *cualquier trastorno público* (¿?) se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo *recobre su libertad*, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella ... serán juzgados ... figurando en el gobierno emanado de la *rebelión*, como los que hubieren cooperado a ésta" (art. 136); "redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales ... cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando cause perjuicios graves ... a la sociedad o motive algún *trastorno* en el funcionamiento normal de las instituciones" (art. 7°-VI, LFRSP).²⁵

Independientemente de la forma de presentación, como perturbación grave de la *paz pública*, o cualquier caso que ponga a la sociedad en grave peligro o aún *conflicto*, *sublevación* o *trastorno interior* o *trastorno público*, *seguridad interior*, el *orden interior* y su tranquilidad, *rebelión*; o como la interrupción del *orden constitucional*, o de su observancia, o se establezca un gobierno contrario a sus principios que le quite su libertad;

²⁵ Servan-Schreiber, J. -J., *El desafío americano*, Barcelona, 1970, Plaza & Janes, S.A. Editores, pp. 241 y ss. Incluso tras condiciones de guerra se ha considerado que el crecimiento tiene por corolario el cambio, y las complicaciones reales se presentan en la dimensión política.

todas las expresiones hablan de la *ruptura del orden* y la consecuente *falta de seguridad*, calificada como grave, que pone al "*pueblo total*" en extremo peligro, con un riesgo a su existencia (salvo la derivada del riesgo del sistema nacional de seguridad pública), y más bien se refiere a la seguridad interior de la *Federación* del art. 89, y su orden interior del art. 31, para la defensa de la *República* del art. 35, que pone a la *sociedad* en grave peligro el art. 29, o la sublevación, el conflicto de armas entre poderes públicos, o el establecimiento de un gobierno contrario a la libertad del *pueblo*, expuesto en la constitución (art. 136). Es la puesta en peligro de la *vida* del pueblo, de su sobrevivencia, más que su *forma de vida*, pero de "*todo*" el *pueblo*. Sólo este nivel de orden y seguridad son condición para la paz. Pero debe haber obligación de que los conflictos internos de tipo político-social, se resuelvan en la *negociación* (como en el caso del EZLN), y el uso de la fuerza se ejerza *sólo para combatir el crimen*.

2.2.4.4 Conciliación de intereses.

La paz implica una *aceptación* de todas las partes integrantes de la sociedad, misma que tiene que provenir de la *conciliación* de intereses y demandas, a través de *consensar los acuerdos básicos* sobre fines y medios.

La paz implica la *disposición* de todas las partes para negociar en un *quid pro quo*, que debe de ser justo y equilibrador, para llegar a la mutua y múltiple aceptación. "Paz a los hombres de buena voluntad", implica tener una "buena voluntad" para intercambiar conciliadoramente (y esto es lo que falta en la negociación del Ejecutivo con el EZLN).

Así mismo implica la aceptación de principios de resolución de conflictos, sea a nivel social, como el principio de mayoría (base de la democracia), de que los más (entre iguales), tienen derecho a sobreponerse a los menos, y decidir por el todo; y a nivel particular, el principio de someterse a tribunales para que impartan justicia en vez de tomarla por uno mismo (art. 17). De manera sobresaliente, la posibilidad de dirimir controversias mediante los procesos políticos de negociación, y en especial a través de votaciones (procesos electorales); y ateniéndose a la acción colectiva, comenzando por el pactismo (el pacto político), su traducción en leyes (constitución y derivados), y su interpretación para su aplicación, tanto en la ejecución de mandatos como en la resolución de conflictos por la impartición de justicia.

La *paz pública* parte del consenso generalizado del pacto político sobre proyecto de sociedad. De la aceptación de las reglas del juego político en la sociedad, para la autodeterminación (para decidir su propia vida colectiva) y autogobernarse (la democracia), y del consecuente consenso sobre conciliación de intereses y sobre acuerdos básicos que benefician a todos (y la aceptación de la preferencia por las mayorías de pobres), establecidos en mandatos políticos, formalizados en leyes, a los que todos los pactantes deben atenerse, y ser obedecidas en sus términos expresos por los mandatarios.

La paz implica *satisfacción* de las demandas de las partes y *sometimiento* a los *acuerdos básicos*, por todos, y la *obediencia* de los servidores públicos para *cumplirlos*.

La paz exige la renovación de acuerdos básicos, tanto a través de replantear los sustentos del consenso social (las nuevas constituciones²⁶, en vez de dejar una inamovible, porque las preferencias pueden variar), y a través de los procesos electorales periódicos para establecer modalidades temporales dentro del marco general. La paz exige democracia, y flexibilidad.

²⁶ La "reforma constitucional", a diferencia del *cambio constitucional*, debe referirse convencionalmente tan sólo a la desagregación o aplicación de los principios superiores y originales, pero no a su sustitución.

y renovación y perdón, porque la voluntad general no es para siempre, y se requieren nuevos comienzos, para alentar la esperanza.

La paz es una *resultante* de un proceso permanente de conciliación y reconciliación, basado en la justicia y el equilibrio.²⁷

CAPITULO

EL MANDATARIO

Introducción.- Si el individuo se agrupa en pueblo, y el pueblo se organiza en sociedad, en busca del beneficio de todos y cada uno (que sea mayor que el posible en soledad y por cuenta propia), por medio del establecimiento de acciones colectivas, que pagan sus integrantes; el aspecto más difícil y problemático es que el pueblo debe designar al encargado de llevar a cabo tales funciones colectivas para la cuestión pública, común a todos; y que si tal servidor público debe ser tan sólo un mandatario con obligaciones expresas, al que le paga para llevar a cabo encomiendas, al depositar en él la autoridad, facultades y presupuesto, para desempeñar sus funciones, obtiene tal poder público que se convierte en el gobernante soberano, que somete al pueblo usurpando su soberanía a través de una relación de fuerza. El paralelo individual es el del dueño de un rancho que contrata a un administrador, mismo que se queda con el rancho. Pues así desplaza el mandatario al mandante (pueblo soberano), en un trastocamiento de roles.

Esto es producto de una *historia política de relaciones de poder*, que se origina en la conformación y desarrollo de la sociedad, en donde el más fuerte tomaba el mando (como en la ley de la selva de los colectivos de animales salvajes), que ejercía a plenitud sometiendo a todos a sus privilegios, hasta que llegara alguien más fuerte a desplazarlo. Y el poder, inicialmente proveniente de la fuerza física (o sus equivalentes en valor y destreza), va incrementándose en un círculo vicioso, por la extracción de recursos, que permite mantener un ejército, y establecer una organización institucional de sometimiento, que extrae más recursos y permite las guerras de apropiación. Y esta *vocación del poder* a concentrarse (monopolizarse), ejercerse, agrandarse y conservarse, es una de las grandes fuerzas explicativas de la historia.

Así que el origen histórico fue, del poderoso haciéndose a sí mismo gobernante soberano, y la lucha política del pueblo ha sido por establecer la racionalidad social, a través de limitar al poder, haciendo un contrato social, estableciendo el derecho y "facultades expresas" (en vez de las debidas obligaciones expresas), y procurando atención a garantías individuales y derechos humanos, democracia electoral, rendición de cuentas, y muchos más, y sigue dándose en la actualidad el proceso de buscar imponer límites a la discrecionalidad de los gobernantes y su poder público.

Sólo que desde una perspectiva que parta de cero, el proceso de racionalidad es el único que pone las cosas en su lugar: Si el pueblo es el soberano, entonces tiene que ejercer su soberanía auto-gobernándose, tomando en exclusiva las decisiones, y contratando

²⁷ Moseca, Geatana. *La Clase política*. México. Porrúa. 1992. pp. 173 y ss. Con la justicia y el equilibrio llegamos a la protección jurídica definida por el autor como "Los mecanismos sociales que regulan la disciplina del sentido moral. La organización política que establece las relaciones entre la clase gobernante y gobernada es el factor que contribuye principalmente a determinar el grado de perfección que puede alcanzar la protección jurídica de un pueblo", p. 186.

administradores que las implementen; pero éstos no deben ser gobernantes, porque no pueden gobernar al pueblo soberano, ni pueden ser representantes del mismo, sino sólo sus servidores públicos con mandato expreso, sus mandatarios.

Así que si la civilización mundial todavía se encuentra en la etapa de los gobernantes del pueblo (de un sistema de gobierno en que el pueblo no es realmente soberano, que sigue buscando limitar el poder del gobernante, aunque lo elija, con una soberanía perdida en que ni la tiene el poder, ni la tiene ya el gobernante, y está imprecisa); es obvio que debe pasarse a la etapa superior, en que la teoría de la soberanía del pueblo sea aplicable.

1. Consideraciones generales.

1.1 *Diagnostico I.* El gran problema de la organización del pueblo en la sociedad, es que el gobierno creado para su beneficio, se le impone, en su perjuicio, en una cuestión de sistemas y personas; ya que todo sistema de gobierno del pueblo "ajeno" a sí mismo, tiene la propensión al abuso del poder, a través de sobreponer los intereses particulares de las personas gobernantes a favor de sí mismas, y en alianzas de comunidad de intereses de minorías con otros grupos para conservar su poder.

De ahí la validez de la observación de que el poder corrompe por esencia, porque la actitud de quien tiene poder sobre otro es de superioridad: El que tiene el poder manda. Y pretender que el que tiene el poder sea el que obedezca y se subordine en lugar de imponerse, es "contra-natura". Especialmente cuando se tiene todo el poder en la correlación de fuerzas entre el pueblo y "el gobierno-los gobernantes", en una organización que parte desde quien tiene la pistola, o más bien los fusiles (lo que siempre diferencia a quien puede disponer a placer de la vida de los indefensos en el absolutismo o en la criminalidad), con el monopolio de la violencia, la autoridad y aceptación proveniente de la legitimación política y la legalidad, y el aparato administrativo de coerción tanto vía la función judicial como la ejecutiva, sustentado en la extracción de recursos (tributos).

Por lo que se tiene de un lado, a toda una organización, el gobierno, con todas las potencialidades para imponerse al pueblo-sociedad, lo que desarrolla su vocación de imposición; y de otro lado, al pueblo en una desarticulación de individuos, en posición receptiva (en vez de en unión que ejerza el poder de tener la soberanía). Y la consecuencia es que no se le puede pedir lo opuesto a su vocación (con la idea tradicional de que las bayonetas sirven para muchas cosas, salvo para sentarse en ellas).

La consecuencia es que exigirle al detentador del poder público, que sea el mandatario-servidor del pueblo (que carece de tal poder real, salvo cuando lo ejerce en una votación, en función de su soberanía, que de otra manera queda como un símbolo más que con una presencia práctica y efectiva), parece irrealizable. Y sin embargo esto es lo que se necesita. Que el pueblo tenga el poder público para obligar al mandatario a obedecer, con todo y su poder público asignado; pues si el pueblo se queda sin poder y todo se lo pasa el mandatario, no hay forma de obligarlo, y el poder del pueblo debe residir en la ley.²⁸

Se necesita por la organización social, debido a la imposibilidad de un gobierno directo del pueblo, y a que el pueblo se ve requerido de encargarle el desempeño de funciones a su administrador. Pero, precisamente con esa diferenciación: Encargar la administración, no el gobierno, porque por esencia, la soberanía del pueblo no puede ser

²⁸ El pueblo es poderoso, cuando se levanta en armas; y en la paz, cuando vota y participa, y cuando dicta y ejerce la ley, para hacerla guardar, en su derecho de reclamación. *El poder del pueblo es el poder legal.*

sometida a gobierno alguno, y el servidor público no puede gobernar al pueblo soberano. Por lo que el pueblo, dentro del deber ser, es el único posible gobernante de sí mismo (sólo el soberano puede gobernar y gobernarse); pero en esta función de gobernación de la sociedad, de atender las cosas públicas, de interés colectivo, el pueblo soberano gobernante sí puede delegar la administración de funciones. Cuáles? Partiendo de la función de *ejecutar* su voluntad expresa. Esto es, la *función ejecutiva es delegable a la administración*. Y después, *es delegable la función de resolución de conflictos*, tanto derivados del incumplimiento de la función ejecutiva, como de los conflictos entre particulares. Pero *no es delegable, la función de toma de decisiones*, ni a través del legislativo, ni a través del ejecutivo, porque es propio y exclusivo de la soberanía del pueblo.

Sólo el pueblo puede tomar las decisiones sobre su vida en sociedad (como sólo el individuo puede hacerlo sobre su vida personal), y en esto, nadie debe sustituirlo, no importa que denominación tenga, pues nadie tiene la legitimidad para hacerlo, sólo proveniente de la soberanía. Sólo el soberano puede decidir, porque decidir, como autodeterminación de vida, es la esencia de la supremacía, libertad e independencia. Y como no hay nadie por arriba del pueblo, que es el único que puede decidir por sí mismo, se trata de una facultad o atributo exclusivo, inalienable e indelegable. Pero la ejecución de tales decisiones, es una función delegable, porque no implica un acto de soberanía, además de la necesidad de viabilidad que de otra manera obligaría a que todas las funciones de gobierno las llevara a cabo directamente el pueblo. Por lo que el pueblo puede tomar administradores, pero sólo para que le ejecuten sus decisiones, más no que las tomen; lo pueden asesorar, informar, apoyar, etc., pero este es el *acto por excelencia de soberanía* en una colectividad: *La autodeterminación*. Y por eso es ilegítimo todo intento de que gobernantes de cualquier tipo (desde reyes a caciques a caudillos a presidentes o a legisladores o a juzgadores), usurpen la facultad exclusiva del pueblo de tomar sus "*decisiones de vida*".²⁹

²⁹ Saldaña Harlow, Adalberto, *Teoría política de la constitución*, México, ANAD, 1998. Cfr. Mandante y mandatario en mi obra *Teoría Política de la Constitución* pp. 109-148.

1.2 Diagnóstico II.

1.2.1 Problemática.

1. El mayor problema de la sociedad mexicana (pero en general de toda sociedad en el mundo), es el gobierno.
2. Porque el gobierno se distancia e impone a la sociedad.
3. Actúa en contra de la maximización del beneficio de la sociedad, en un mal gobierno.
4. Mal gobierno porque no lo desempeña el pueblo.
5. Sino sus servidores-administradores, que nombra el pueblo presuntamente soberano.
6. Pero que al detentar el poder público (todo el poder público),
7. Lo usan para tomar el mando y buscar su beneficio personal y de clase, aliándose con las otras minorías de poder económico, social y demás.

1.2.2 Necesidades.

El gobierno es indispensable.

El pueblo necesita delegar.

1.2.3 Elementos.

El gobierno (la función de gobernación que debe desarrollar el pueblo) esta compuesto de:

1. Toma de decisiones para autodeterminación,
2. Administración de la ejecución de tales decisiones,
3. Control y evaluación de resultados de la gestión y de los efectos en el bienestar.
4. Sanciones a las desviaciones,
5. Vuelta a la toma de decisiones.

1.2.4 Condiciones.

1. Sólo el pueblo soberano debe tomar las decisiones de autodeterminación. El pueblo puede delegar las funciones de administración de la implementación.
2. El pueblo puede delegar el control, pero *la evaluación es un acto de soberanía*.
3. El pueblo puede delegar la sanción de las desviaciones.
4. También es un acto de soberanía la *renovación del voto*, como renovación del mandato.

1.3 Conclusión.

1. Para el buen gobierno (y evitar el mal gobierno), es indispensable que lo detente la sociedad (el pueblo organizado). *No puede haber buen gobierno si no participa la sociedad*,
2. En parte por el principio de que *sólo el pueblo es soberano y nadie puede gobernar al soberano*, salvo el mismo.
3. Pero en parte, porque la *funcionalidad* de la organización para el ejercicio del poder, exige que *el pueblo conserve el poder*, por lo menos en una dimensión y funciones estratégicas y críticas no delegables.
4. Para que al tomar administradores para las funciones delegables, el poder público que les otorgue no signifique quedarse sin nada de poder, y dejarle el monopolio a los servidores, que entonces tendrían la vocación de tomar el mando y no actuar como mandatarios.

1.4 Resumen.

El pueblo soberano está obligado a llevar el gobierno de si mismo, tomando en exclusiva los actos de soberanía, y delegando en administradores la implementación de su voluntad sobre proyecto de sociedad, y las labores complementarias para éste; para el efecto, manteniendo para sí los "resortes" del poder público, que le permitan hacer cumplir al administrador, en su posición de subordinación, para contrarrestar su tendencia al abuso del poder público y al trastocamiento del deber ser.

2. Propuesta inicial.

Resulta indispensable una transformación en la *forma de gobierno de la sociedad*, en la que el pueblo ejerza su soberanía tomando decisiones de autodeterminación de su vida, estableciendo mandatos tanto en las elecciones, como en las leyes; y en la evaluación de resultados para renovar su voto y su mandato. Lo que exige un incremento considerable en la participación de la sociedad en su gobierno. Además, conviene que participe en el control y seguimiento de sus mandatos. Dejando a sus administradores la función de ejecución de sus determinaciones, principalmente, y las complementarias de resolución de conflictos y sanción al incumplimiento, y resolución de conflictos entre particulares.

Lo anterior se expresa en que *el pueblo tome a su cargo la toma de decisiones en las votaciones sobre sus mandatos, tanto en elecciones generales como en la función legislativa* (lo que representa un cambio muy significativo); y se *formalice la función de evaluación de resultados*, tanto por evaluación de gestión como por evaluación de mandatos. Y que además participe estratégicamente en el *control y verificación* del cumplimiento de mandatos, especialmente vía el *derecho de reclamación*, y en la sanción a los incumplimientos por desviaciones y por abusos de poder.

A lo que se añade que la *función judicial* adquiera otra dimensión dentro de un *proceso de control*.

El sistema de *mandatos públicos* es el más conveniente para la nueva forma de gobierno. Y sorprendentemente, a pesar que el *tema del mandato de la soberanía popular* debería ser el más complejo, el que resulta serlo es el *del mandatario*, porque se requiere una *organización del poder* que cambie la vocación tradicional a conquistarlo y ejercerlo por personas de organismos como los partidos corporativos y de gobiernos e instituciones; y que sea ejercido por el pueblo, en su gran mayoría. Haciendo valer su soberanía.

3. El mandato del mandante soberano.

3.1 El fin último.

La racionalidad de la organización del pueblo en sociedad, lleva indiscutiblemente a buscar el beneficio del pueblo (de todo el pueblo, con la preferencia por la gran mayoría del pueblo, compuesta por el 80% de pobres).

3.2 El proyecto social.

El beneficio del pueblo se plantea en un proyecto de sociedad en donde se expresan las preferencias generales y los grandes acuerdos de la vida en común.

3.3 El pacto político.

Es el proceso para obtener consenso sobre el proyecto social, basado en la democracia, con el principio de mayoría, a través de elecciones.

3.4 Proceso.

El proceso para la búsqueda del beneficio social, comienza por la determinación de la preferencia de la voluntad general entre alternativas que permitan el libre albedrío; que la preferencia tenga un elevado grado de aceptación; que se formalice en un mandato general y expreso; y que se cumpla.

3.5 El congreso constituyente.

Para determinar y formalizar el mandato fundamental, fundacional y constitutivo de la organización del pueblo en sociedad, se requiere:

1. Que el pueblo defina mandatos expresos.
2. Que un cuerpo técnico-jurídico los exprese en propuesta de texto constitucional.

3. Que lo apruebe directamente el pueblo, por amplia mayoría.¹

4. Que quede como la ley suprema del país.

3.6 *Las leyes derivadas.*

Para la traducción de los principios generales de los mandatos fundacionales en disposiciones más concretas, se requieren leyes secundarias; y para la elaboración de éstas, se requieren juristas y técnicos que propongan textos legales; y la aprobación directa del pueblo.

4. *El Mandatario Legislativo.*

Se propone un *cambio conceptual profundo* en esta materia. La situación actual en México muestra la existencia de alrededor de 2 mil legisladores, con una Cámara de Diputados Federal de 500 "representantes de la Nación" (arts. 51 y 52), una Cámara de Senadores de 128 miembros (4 por cada una de las 32 entidades federativas, art. 56), y una Cámara de Diputados locales en cada una de estas 32 entidades (art. 116-II), con más de 1,100 miembros.

La función obvia del mandatario legislativo es la elaboración de leyes con la quimera de ser de "representantes de la Nación", del todo de la abstracción "nación", más que de *todo el pueblo nacional*, y ni siquiera como mandatarios de sus electorados que los eligieron; aunque en la práctica actúan como subordinados de sus respectivos partidos políticos. Esto ha significado en la historia post-revolucionaria, que los legisladores fueran "servidores" del Presidente de la República que los escogía para que el partido oficial los llevara al triunfo electoral; pero no eran siquiera *representantes* del presidente, ni del partido de Estado, sino *servidores* de ambos. Y recientemente, la mayor competencia político-electoral, ha llevado a los partidos opositores a triunfos en distritos electorales y por la vía plurinominal, a ganar diputaciones y senadurías; hasta llegar en las elecciones de 1997 a que la oposición conjunta tuviera la mayoría de la Cámara de Diputados, y a que el PRD tuviera la mayoría en la Asamblea Legislativa del D.F. Lo que ha ocasionado que la *mayoría de Diputados* ya no sean designados por el Presidente, sino por sus propios partidos, pasando de un dominio del ejecutivo a un dominio de los partidos. Del gobierno de un solo hombre del ejecutivo que manda a los legisladores, al gobierno de las *cúpulas* de los partidos (la partidocracia) en la Cámara de Diputados, y a conservar el gobierno presidencial en la Cámara de Senadores. Con el agravante de que el PAN, partido opositor tradicional conservador, se alía con el gobierno del presidente, y su partido oficial, para *restaurar* el gobierno personal del jefe del Ejecutivo en la Cámara de Diputados, como se ha mostrado abiertamente en la aprobación reciente del Fobaproa en 1998 y los presupuestos de ingresos y egresos de 1999.

El Fobaproa mostró el abuso de la partidocracia a favor del gobierno presidencialista de un solo hombre, pues de que le sirvió al pueblo, con sus grandes mayorías pobres, que el Presidente enviara una propuesta anti-popular para rescatar a los bancos, propiedad de los más ricos, que incurrieron en ineficiencia y malos manejos, y que el PAN se aliara con el Presidente Zedillo para aprobarlo? Mostrando la inutilidad de un

¹ Galeana, Patricia (coord.), *México y sus constituciones*, México, FCE-Archivo General de la Nación, 1998, pp. 316 y ss. Además de los muchos discursos de los constituyentes de Querétaro, un miembro de la Comisión de Trabajadores dijo: "El pueblo espera que la Constitución sea verdadera, real, efectiva, liberal y fundada sobre bases inmovibles a fin de que *mejore un tanto* la condición económica, política y social del pueblo mexicano". Se sigue pidiendo poco.

legislativo gobernado por las cúpulas de los partidos, en negociaciones secretas, pero sin responder al pueblo y su beneficio.

El Fobaproa mostró que el creciente pluralismo en el Legislativo no presentó una oportunidad para mejorar el interés del pueblo; y que una forma de gobierno semi-parlamentaria sólo fortaleció el *gobierno de los partidos* y sus arreglos para su propio interés partidista y aún personal de los directivos, pero no mejoró el beneficio popular.

En vez de dejar que los legisladores, electos sin mandato expreso del pueblo, asuman a su libre criterio e interés, la toma de decisiones, usurpando la soberanía popular; y a futuro, logren quitarle tal soberanía decisoria al propio presidente, pero a favor del interés partidista o suyo; lo que resulta en toda lógica, es la necesidad de que sea el pueblo el que tome las decisiones soberanas de autodeterminación del proyecto de sociedad.

4.1 *El fin último: El mandato para el beneficio del pueblo.*

Siempre volviendo a lo básico, sólo la soberanía del pueblo puede determinar sus mandatos sobre el proyecto de sociedad, para dar preferencia a los fines, que maximicen el beneficio de todo el pueblo (dando preferencia inmediata a la decisión de las grandes mayorías de pobres, que democráticamente por el principio de mayoría, asumen la expresión de la voluntad general).

4.1.1 *Los mandatos constitucionales.*

El pueblo señala en la constitución política, los mandatos políticos fundamentales, y lo hace en el doble proceso de dar mandato expreso en la elección de propuestas; y luego en la corroboración final de aprobación del texto constitucional.

4.1.2 *El proceso constitucional.*

En lugar de que el pueblo elija a diputados para una Asamblea Constituyente, en un proceso electoral extraordinario, lo que debe elegir son *mandatos expresos iniciales* entre alternativas que propongan los partidos políticos.

Y que se nombre un cuerpo jurídico-técnico para que preparen la redacción, de acuerdo a tales mandatos expresos iniciales y al espíritu del pueblo (una vez sumados para examinar coincidencias y mayorías), y que propongan un texto a aprobación directa del pueblo.

Por lo que en vez de que los diputados constituyentes se erijan en representantes o intérpretes del pueblo, y aún se consideren depositarios de su soberanía, que se eliminen como tales, que su figura desaparezca; acudiendo a la fuente única de la soberanía, sin pretender que los diputados puedan ser sus representantes, o aún sus mandatarios. Y como es un acto de soberanía, que *sólo el pueblo tome las decisiones de autodeterminación de su vida social, y no que las tome un congreso constituyente (y sus diputados).*

4.1.3 *Eliminación del legislativo.*

Como la *función legislativa es la de tomar decisiones de soberanía, esta debe desempeñarla sólo el pueblo, mediante consulta directa en elecciones.* Por lo que el *único legislador debe ser la soberanía popular, y desaparecer la idea del legislador originario constituyente (los diputados constituyentes), y con mayor razón del legislador secundario (los diputados y senadores federales y los diputados locales)*².

² Si los diputados y asamblea o congreso constituyente "pecan" de intentar representar la soberanía, llegando a usurparla, porque sólo la puede ejercer el pueblo, para poner en ley el proyecto nacional del pacto social; es todavía más grave el falso "constituyente permanente" del art. 135, que además pretende poder cambiar los principios constitucionales, y no sólo desglosarlos consistentemente, aunque eso signifique cambiar el proyecto nacional del pueblo. Un mandatario ordinario no puede hacer un mandato extraordinario.

4.1.4 *El poder legislativo.*

El poder legislativo corresponde ser ejercido sólo por el pueblo. Como forma de ejercer la soberanía, para expresar la voluntad general sobre el proyecto de vida en común. El pueblo en calidad de legislador tanto *originario como secundario*. Por lo que se dispensa la elección de diputados y senadores.

4.1.5 *Desaparición de los legisladores.*

Como la función legislativa es de toma de decisiones de soberanía, tanto en la versión original de la constitución, como en su traducción consistente en las leyes secundarias que normen todas las áreas en lo particular; por lo tanto no es una función delegable, y entonces es indebido que elija mandatarios para desempeñarla. Sólo el pueblo tiene la soberanía para *dar mandatos* en ley.

4.1.6 *El proceso del pacto social.*

La ley suprema y original, establece y formaliza los mandatos generales de acuerdos básicos sobre proyecto de país, que deben provenir de un *pacto social*. Este pacto social es el de la constitución a la manera antes descrita, de una elección entre opciones alternativas iniciales de mandato (preparadas por los partidos y las iniciativas populares); su análisis por un cuerpo técnico para definir las líneas generales del mandato electoral según el espíritu del pueblo, y su traducción en una propuesta de texto legal sobre su proyecto de sociedad. Misma que se presenta para aprobación directa y final del pueblo, y esto sería el proceso del pacto político del pueblo sobre su organización social: Dos elecciones generales, primero entre proyectos alternativos de nación, y después sobre su traducción en los términos del texto constitucional.

4.1.7 *La aplicación de los principios generales en leyes secundarias.*

No se trata solamente de un proceso técnico de congruencia lógica, sino que establece modalidades para los temas y los casos concretos, que implican la participación del pueblo, considerándolos actos de soberanía. Por lo que esta función legislativa derivada tampoco puede delegarse a administradores-mandatarios-servidores electos.

4.1.8 *La legislación secundaria por el propio pueblo.*

A la manera establecida para la constitución, el pueblo debe obtener propuestas interpretativas de los partidos políticos, y votar sobre ellas. Y que un cuerpo técnico de alrededor de 50 especialistas, revisen la votación para extraer los principios generales, y comparar y analizar su congruencia con la norma original, y preparen la propuesta de redacción del texto legal secundario; que presenten a aprobación directa del pueblo.

Sólo será importante que un tribunal constitucional dictamine de antemano la congruencia del texto secundario con el texto original, o haga notar, en caso de diferencias, la necesidad de modificar el texto secundario o el original.

4.1.9 *El mandato en la elección de mandatarios ejecutivos.*

En elecciones periódicas, el pueblo elegirá a los mandatarios que deban ejecutar los mandatos originales (de la constitución) y los mandatos derivados (de las leyes secundarias), pero también les daría en su mandato electoral de ejecutivos, modalidades dinámicas de prioridad y aplicación concreta de los mandatos legales generales y permanentes.

4.1.10 *Los 4 mandatos electorales.*

El pueblo ejerce su soberanía decisoria en 4 momentos:

1. En consensar acuerdos de proyecto de nación en un pacto social.
2. En la definición de los mandatos fundamentales de acuerdos originales y claves sobre tal proyecto de sociedad en una constitución.

3. En la determinación de la traducción y especificación de los mandatos fundamentales, en mandatos concretos en normas secundarias.
 4. En las elecciones de los mandatarios ejecutivos, para la aplicación de los mandatos legales previos, y los que se necesiten en el momento.
- 4.1.11 *El mandatario judicial.*

Pudiera considerarse la necesidad de elegir a los jueces y darles mandato expreso de interpretación de la ley para la solución de controversias.³

1.3 Revisión.

La *desaparición del mandatario legislativo*, con la obvia *permanencia de la función legislativa*, subrayando su carácter de acto de soberanía que corresponde al pueblo en exclusiva. Y con el cambio en la organización para llevar a cabo tal función, como ejercicio de la soberanía popular, en 2 expresiones de la voluntad general: una inicial de mandato indicativo entre alternativas, y otra de aprobación o rechazo de la propuesta de redacción.

Aquí vale la pena insistir en el concepto del *espíritu del pueblo*, para que norme el propósito vía el marco del texto legal concreto. Mismo que se debe poner también a votación de aprobación por el electorado.

Esto significaría un *cambio radical en la forma de gobierno* y en la *operación* del mismo, basado en la *conservación del poder de decisión* por parte de la soberanía popular, como *medio de conservar el mando*; en vez de que el pueblo dé tenues directrices originales iniciales, que luego los diputados constituyentes ajusten o interpreten, y lo hagan también los legisladores ordinarios y los ejecutivos, hasta llegar a los jueces y su jurisprudencia ajena a la voluntad y sentir expreso del pueblo.

La consecuencia sería un gobierno del pueblo por el pueblo en sus aspectos de soberanía, semi-directa, con una participación mucho más alta y decisiva, necesariamente dejándolo a su arbitrio y no al de los servidores convertidos en mandantes soberanos, con el poder público de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial.

Así que el mayor beneficio del pueblo debe buscarse no en un *sistema de gobierno parlamentario o semi-parlamentario*, que fortalezca que los legisladores tengan más fuerza y poder (que en un juego que suma cero se lo quiten al presidente omnipotente, para pasar del gobierno de un solo hombre a un gobierno de partidos políticos), y que sean los que tomen las decisiones de auto determinación de la sociedad. No debe olvidarse que para el mayor beneficio del pueblo, se requiere darle más poder al *pueblo y no a otro mandatario*, pasándolo del mandatario ejecutivo al mandatario legislativo. Pero sin dejárselo al pueblo. Dándole la virtual soberanía a los "representantes".

Esta aberración de intentar que sea otro mandatario el que decida y gobierne al pueblo, esperando que sea menos arbitrario y torpe que la persona del ejecutivo, sólo puede ser subsanado con la redistribución del poder a favor del pueblo, en lugar de seguir escatimándose por otra vía. Y dejarle ejecutividad al mandatario ejecutivo en vez de confrontarlo con el legislativo en una lucha de intereses partidistas (más que de contrapesos por la división de poderes), pero no con su soberano, que es el pueblo.

La *función legislativa es la formalización legal de la toma de decisiones de soberanía sobre autodeterminación*, que por supuesto es indispensable, porque el pacto

³ *Justicia Constitucional Comparada*. México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1993, pp. 41 y ss. Se destaca la importancia del "juez constitucional".

político sobre proyecto social se materializa y formaliza en leyes. Pero es un paquete político-jurídico que debe verse como un conjunto, y que debe desempeñar en exclusiva el pueblo, con los *apoyos técnicos* que se requieran. Pero no es necesario elegir mandatarios del pueblo para que decidan por él, aunque sea legítima su elección y tengan un difícil mandato suficientemente expreso (pero nunca suficientemente completo).

Y la clase política que compite por los puestos legislativos ahora tendría que estar en los partidos para preparar los planteles de personal ejecutivo, y las propuestas de proyectos de nación, leyes y programas de acción, a decidir por el pueblo en elecciones generales, periódicas y recurrentes.

4.2.1 *La función de aprobaciones.*

En materia presupuestal de ingresos y egresos, de crédito, imposición de contribuciones y similares (art. 73-VII, VIII, art. 74-IV), únicamente a quien se debe dirigir la aprobación es al pueblo soberano, y no a unos mandatarios para que ellos decidan sobre estas cuestiones críticas de la soberanía del pueblo, que es al que afectan directamente.⁴

4.2.2 *La función de participar en las sanciones de servidores públicos* (Título Cuarto).

Debe corresponder a Tribunales especializados y no al legislativo (que desaparecería).

4.2.3 *La función informal de control de legalidad y de ejecución, como contrapeso al ejecutivo.*

En relación con los arts. 69 y 93, del informe presidencial frente al Legislativo, y de las comparecencias de personal ejecutivo, y las investigaciones de organismos públicos, deben ser desempeñadas por un cuerpo autónomo de control, como se verá más adelante.

4.2.4 *Avance de la nueva forma de gobierno.*

1. Gobierno semi directo de la soberanía del pueblo.
2. A través del mandato público.
3. En el que el pueblo mandante tome las decisiones de autodeterminación, en mandatos en el pacto político sobre proyecto de sociedad, que formalice en reglas generales en la constitución; en su traducción a campos específicos, en leyes secundarias; y en los mandatos en la elección de mandatarios ejecutivos y judiciales (y tal vez hasta de control).
4. Mandatarios ejecutivos electos, no sólo el presidente, sino también los secretarios (de su propio partido?), para que se especialicen en áreas y funciones.
5. Para el control del cumplimiento del mandato por los mandatarios ejecutivos, es necesario un personal especializado que dé seguimiento y verificación. Personal de carrera, como el de apoyo al pueblo para las funciones legislativas, que sin embargo no requiere ser electo por el pueblo, sino dentro de un *servicio civil profesional*.
6. En el control, a través del derecho de reclamación, el pueblo debe participar exigiendo el cumplimiento de sus mandatos, tanto los generales de las leyes, como los electorales.
7. La evaluación la debe hacer sólo el pueblo (como la toma de decisiones), pero también apoyado en personal profesional para el análisis de la información.
8. Y de la evaluación debe lógicamente desprenderse la votación de ratificación o castigo del mandatario o del mandato y su renovación.

⁴ No se trata de "no taxation without representation", sino de "no taxation without explicit approval of "we, the people". Y lo mismo para el presupuesto de egresos y de endeudamiento (sin fobaproas).

9. Por lo que la sanción debe ir muy cercana a las desviaciones y abuso de poder, pero hecha por un Tribunal especializado para servidores públicos, que también atienda las reclamaciones de cumplimiento de la ley.
10. La función judicial, además de solución de controversias, tendría como eje un tribunal constitucional para revisar las propuestas (del personal profesional en su redacción) de textos legales, y la resolución de conflictos entre leyes (sobre mandatos) y entre mandatarios. Un tribunal de acusación de responsabilidades, para su sanción, (con denuncia popular), y tribunales de juicio y de apelación para la resolución de controversias entre particulares.
11. Y no queda claro a quienes debe elegir el pueblo, como mandatarios, y a quienes designar administrativamente en un servicio civil especializado, pues ya no elegiría legisladores. Por otro lado, es absurdo pretender que se elige a un presidente cuando detrás lleva, a su discreción, un ejército administrativo para la ejecución; también es difícil elegir jueces, que deben ser expertos en ley y no en política partidaria, pero sí en interpretación socio-política de la ley; y el personal de apoyo para las funciones legislativas, de control y de evaluación del pueblo, puede o no ser electo; y aún en el ejecutivo, puede solo ser electo el primer nivel del presidente y secretarios, y todos los demás provenir del servicio civil; y consecuentemente buscar la profesionalización por funciones y por áreas del personal, todo de mandatarios que no requieren ser electos sino designados; aunque en ese sentido convenga que los niveles superiores de mandatarios rindan cuentas al pueblo mandante, tanto en los apoyos, como en el ejecutivo, y también en el judicial.
12. Lo que resta es la consideración consecuente de las funciones de los partidos, para evitar su predominio y gobierno (igual que el gobierno de un solo hombre o de una oligarquía), para actuar como mandatario del pueblo, por el interés público en sus funciones y su subsidio público; tanto ayudando en la toma de decisiones del pueblo sobre mandatos, como sobre la decisión de los mandatarios de primer nivel en el ejecutivo y judicial, y tal vez en el control y evaluación.
13. Lo que es obvio, es la necesidad de una mucho mayor participación del pueblo, en 1. la toma de decisiones para mandatos (en el pacto político, la constitución, las leyes secundarias, y las elecciones periódicas, y en consultas sobre cuestiones específicas); en 2. la reclamación (como control de la sociedad civil) del cumplimiento de los mandatos legales y electorales; en 3. la evaluación de resultados, tanto de gestión, como de definición original del mandato; y consecuentemente, en 4. la nueva re-definición del mandato y en la ratificación o remoción del mandatario.
14. La democracia del gobierno del pueblo es mucho más difícil que simplemente votar cada 6 años por presidente y gobernadores y senadores, y cada 3 años por diputados. Es de *participación permanente*, pero en *exclusiva* en ciertas materias de soberanía, y *estratégicamente* en otras (ayudados por nuevas instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil)⁵. Pues sólo así, el pueblo conserva el poder para que los mandatarios (administradores-servidores públicos) no se lo quiten y hagan suyo, y sean propensos a su abuso y perjuicio del pueblo.

⁵ Resulta imprescindible una nueva organización social pública para facilitar y promover la participación del pueblo en su gobierno (y hacer efectiva la democracia), tanto a través de nuevas instituciones públicas, como las que se proponen aquí, como de la sociedad civil y sus organismos no gubernamentales.

15. Al final de cuentas se trata de la organización necesaria para una relación de poder (correlaciones de poder), mediante su distribución según el desempeño de funciones, que haga posible el resultado buscado de la maximización de beneficiar al pueblo.
16. Este avance deberá ser naturalmente revisado después del análisis de los siguientes temas. Y muestra una forma de gobierno sui generis, de democracia semi directa y mixta.⁶

5. El Mandatario Ejecutivo.

Si todo mandatario al desempeñar una función pública adquiere un poder público, que puede ser crítico en su momento (como cuando el Legislativo acepta asumir públicamente la deuda bancaria privada con el Fobaproa, o cuando el Judicial determina que es legal la usura del anatocismo); sin embargo el poder derivado de la función ejecutiva es el más grande y grave.

En términos de lógica secuencial, el gobierno del pueblo comprende 2 grandes funciones: La *toma de decisiones* de autodeterminación para encaminarse a un proyecto nacional, y la *ejecución* de tales decisiones, convertidas en mandatos. A lo que se añaden funciones que parecen *complementarias de la ejecución*, sobre su control y evaluación, y resolución de conflictos y juicio de responsabilidades.

Y dependerá del número y tamaño de los mandatos decididos, la dimensión de la función ejecutiva, y consecuentemente de sus recursos necesarios en materia de personal, económicos, administrativos y de autoridad.

La racionalidad política indica que primero hay que decidir los fines, y de ello se derivarán consecuentemente los medios. Y que por tanto, primero hay que establecer las funciones y las obligaciones expresas de los mandatarios para desempeñarlas, y sólo después los recursos y las facultades expresas para llevarlas a cabo, y la organización y forma de gobierno.⁷

Y como el pueblo soberano decide establecer un proyecto de sociedad muy favorable al pueblo y por arriba de su realidad presente, además de la complejidad de su organización, entonces resultan muchos y grandes los mandatos necesarios; y en consecuencia, la dimensión de la ejecución de funciones, es enorme, y enorme será el poder público, que se requiera para desempeñarlas, como el derivado del mismo desempeño al contar con un gran aparato administrativo, recursos materiales y financieros, personal y autoridad públicos.

⁶ Elster, Jon, Slagstad, Rune, *Constitucionalismo y Democracia*, México, FCE, 1999, pp. 156 y ss. En su estudio "La Democracia y el Imperio de la Legalidad: algunas experiencias históricas de contradicciones en la lucha por el buen gobierno", Francis Sejersted analiza la postura de algunos constitucionalistas en relación con la política y las leyes indicando que "el desarrollo democrático ha estado estrechamente relacionado con modificaciones al imperio de legalidad, al derecho más positivo y al poder actual".

⁷ Saldaña Harlow, Adalberto, *Ensayos para una teoría política de la constitución*, México, ANAD, 1996, pp. 84 y ss. Sobre el mandato ya he expresado mi opinión, e incluso lo he vinculado con el contrato social: "Si bien el pacto social debe verse como un acuerdo de voluntades entre los individuos integrantes de un grupo social, la relación entre dicho pueblo y el poder público debe verse como la de un mandato político. La diferencia es fundamental, pues en el primer caso se habla de una relación entre iguales, en que cada individuo tiene una igualdad básica respecto de las demás personas físicas, mientras que en el mandato existe una relación imperativa, de orden, entre partes desiguales, en que el pueblo soberano, da instrucciones a un empleado, para la prestación de un servicio, que permite ejecutar ciertas actividades, como medios para alcanzar los fines establecidos por el mandante".

Esto es, la *función ejecutiva detenta un enorme y grave poder público, porque son enormes y graves las demandas de implementación permanente de acciones que se le asignan*, mucho más que en las funciones legislativa y judicial. Y son mucho más los mandatarios para llevar a cabo tales funciones y acciones, que en las otras funciones.

ANEXO XIV

LOS MANDATOS AL JEFE DEL EJECUTIVO

Conforme al art. 89, sobresalen la dirección de la política exterior (incluida la celebración de tratados, fracción X) y la dirección de la política interior a través de nombramientos de todos los empleados federales (algunos con aprobación del Senado), disponer de las fuerzas armadas (sólo para la defensa exterior y seguridad interior de *toda* la Federación), declarar la guerra, facilitar al poder judicial los auxilios que necesite, presentar tema al Senado para la designación de ministros de la suprema Corte, y promulgar y ejecutar las leyes, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia (para cumplir la ley en el aparato ejecutivo), Y hacerla cumplir a los otros poderes y la sociedad.

Asimismo se le encomiendan las garantías individuales del Capítulo 1 del Título Primero, que van desde la prescripción de que todo individuo en México gozará de todas las garantías que otorga la soberanía del pueblo y establece en el derecho constitucional; y que incluyen las libertades individuales fundamentales, los aseguramientos de procesos debidos, y los derechos sociales básicos de educación, salud, empleo, vivienda para todos, y el derecho a la tierra, y al bienestar e integración de los campesinos (arts. 3º, 4º, 123, 4º, 27 anterior).

El capítulo económico.

Lo conforman, la rectoría del desarrollo nacional (art. 25), a través de la planeación (art. 26), la regulación (art. 28), la protección del patrimonio nacional (art. 27), y la intervención directa en la economía mediante la administración pública central y paraestatal (arts. 25, 27 y 28).

Estos tres artículos establecen numerosos mandatos de desempeño de funciones y acciones públicas, correspondientes casi totalmente al mandatario ejecutivo, que son un aspecto fundamental de su competencia.

El Estado interventor en la economía (arts. 25, 26, 27 y 28), que se une al Estado interventor en la sociedad (arts. 3º, 4º, 27, 123), son los mandatos claves, junto con las garantías de la justicia y seguridad (arts. 17, 21, 89-VI).

El mandatario ejecutivo y la justicia.

La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, que se auxiliará de la policía judicial (art. 21), y estará presidido por el Procurador General de la República (art. 102-A), designado por el Presidente (con ratificación del Senado).

Y la seguridad pública como una función del Estado, que según el art. 21, se presume que corresponde al poder ejecutivo de los tres niveles de gobierno, cuya coordinación llega hasta un sistema nacional de seguridad pública (que no se ha visto frente a la crisis actual de seguridad pública).

Por otro lado, los Tribunales de lo Contencioso Administrativo para dirimir controversias entre la administración pública federal y los particulares (art. 73-XXX-II), es también una justicia sui generis del Ejecutivo.

Para entender correctamente que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es una ley original (inicial), proveniente del pacto social sobre proyecto de nación (y no sustentada en alguna otra ley), debe apreciarse que *todas sus disposiciones representan garantías*, ya que son los derechos del pueblo, como mandante, frente a los mandatos obligatorios que establece a sus mandatarios, servidores públicos, con el poder público que les asigna, para que actúen según facultades expresas (art. 124). Por lo que todos los 136 artículos de la Constitución son mandatos que implican derechos, que debe garantizar el ejecutivo y su administración pública (pero también los otros poderes y los ciudadanos).

Lo que significa que la administración pública central y paraestatal están obligadas a cumplir y/o hacer cumplir todos los preceptos constitucionales. Porque todo el articulado, en paquete, establece el proyecto de nación que es voluntad del pacto social soberano. Y también los preceptos de organización y funcionamiento de los poderes, del Título Tercero, son mandatos, que deben garantizar la seguridad jurídica del pueblo, vía su cumplimiento.⁸

5.1 El primer mandatario.

En términos convencionales se refiere al presidente de la República como jefe del poder ejecutivo (mientras que en los poderes legislativo y judicial no hay un jefe). Y la misma Constitución establece que “*se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, en un solo individuo, que se denominará ‘Presidente de los Estados Unidos Mexicanos’*” (art. 80). Lo que significa la *personalización del poder ejecutivo*: La persona del presidente es el “poder” ejecutivo (o es quien puede ejercerlo o lo representa). Sólo que esto es una *ficción jurídica*, porque en lógica, el presidente no es ni puede ser el poder ejecutivo, que debe verse como una persona moral y no física.⁹

5.1.1 El poder ejecutivo en la Constitución.

Y la racionalidad obliga a volver a revisar el concepto de poder público, comenzando con el texto constitucional de que “... todo *poder público* dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste ...” (art. 39), y de que “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los *Poderes de la Unión* ...” en los términos establecidos en las constituciones (art. 41), a lo que se añade que “el *Supremo Poder de la Federación* se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial ...” (art. 49), así como cuando se habla del *Supremo Poder Ejecutivo* del art. 80, que se acaba de ver.

5.1.2 Conceptualización del poder público.

En este texto venimos argumentando que el término de *poder*, usado como sustantivo principal, es inadecuado, y mejor debe utilizarse el *referente del mandato*;

⁸ Ferrer Muñoz, Manuel, Luna Carrasco, Juan R., *Presencia de doctrinas constitucionales extranjeras en el primer liberalismo mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, pp. 130 y ss. Hace un análisis comparativo entre el poder ejecutivo mexicano y el norteamericano y resulta de interés destacar la propuesta de algunos constituyentes de 1824 de un ejecutivo colegiado y por el contrario, José María Luis Mora “lo consideró sumamente peligroso en política”, inclinándose a favor de la concentración de poderes del Ejecutivo en una sola persona, por la conveniencia de no restar fuerzas al ejército, que se vería perjudicado si tres de sus más caracterizados jefes se incorporaban al gobierno. Esto nos recuerda que en la República Helvética el poder ejecutivo recae en la persona de siete individuos que actúan como cuerpo colegiado.

⁹ Arteaga Nava, Elisur, *La constitución mexicana comentada por Maquiavelo*, México, Siglo XXI-UAM, 1993, pp. 110. Maquiavelo expresó que “vale más encargar cualquier empresa a un hombre solo de mediana prudencia que a dos de gran mérito con igual autoridad”, y continúa diciendo “la ambición de reinar es tan grande que no sólo domina a los que tienen por nacimiento esperanzas de sentarse en el trono, sino a los que no la tienen”.

porque del pueblo soberano (art. 39) se deriva la *decisión de autodeterminación*, de la que se deriva el *mandato*, de desempeñar (por un mandatario) una *función*, que produzca *acciones* colectivas en pos de un proyecto nacional, para lo cual el pueblo otorga *poder público* con *facultades expresas* (art. 124), y del mismo desempeño de las funciones se deriva también *poder público*.

Y adecuando entonces el texto constitucional antes señalado, se consideraría que *se deposita el encargo o mandato del ejercicio de la función ejecutiva, en un solo mandatario individual, que se denominará Presidente Todo mandato público dimana del pueblo, igual que el poder público que asigna al mandatario para llevarlo a cabo, y se instituyen el mandato y el poder, para beneficio del pueblo.*

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los mandatos de las funciones públicas y de los mandatarios, en los términos establecidos en las constituciones. Y entonces lo que se divide no es la soberanía, ni el esotérico Supremo Poder de la Federación, sino el supremo mandato del pueblo soberano, y sus funciones públicas, y consecuentemente el poder público que el pueblo les asigna a los mandatarios respectivos para llevar a cabo las acciones de las funciones. Esto es, se divide el mandato popular o más bien la función pública para llevarlo a cabo, en legislativa, ejecutiva y judicial. O todavía más convenientemente, el mandato soberano para el proyecto nacional, se debe dividir por las grandes funciones de toma de decisiones y ejecución de las decisiones, y la función derivada de control de la ejecución, sanción de desviaciones, y resolución de controversias al respecto, a lo que se añade la distinta de resolución de controversias entre particulares.

5.1.3 Conceptualización del poder público II.

Por todo lo anterior, el sustantivo *poder es derivado*, como un elemento que toman los sustantivos principales y previos de pueblo soberano, mandato y funciones, en la siguiente secuencia: *El soberano pueblo, toma decisiones de autodeterminación, dictando mandatos para la construcción de un proyecto nacional, a través de la ejecución de acciones agregadas en las funciones generales, y asignando poder público y otros insumos necesarios (financieros, materiales y personales), para que los mandatarios designados o electos puedan llevarlos a cabo.* Por lo que si efectivamente el poder público se deriva del pueblo soberano, es como un *recurso que otorga*, no sólo porque sí, sino para el propósito de desempeñar una función, a través de mandatarios; y si también es cierto que *se divide el poder*, esto es derivado de que *se dividen las funciones a desempeñar para el mandato integral de proyecto de nación, o que tal proyecto de sociedad se divida en mandatos según las grandes funciones, que más que legislativas, ejecutivas y judiciales, quedan como la toma de decisiones (en que el proceso legislativo es una forma de hacerlo), y como la ejecución de las mismas (en lugar de dejar aparentemente con un fin abierto a la función legislativa y a la ejecutiva), y sólo añadir la de resolución de controversias privadas.*

Por lo que el pueblo no ejerce su soberanía por medio del poder público, sino en principio por medio de 1. sus mandatos y 2. las funciones para realizarlos, y 3. los mandatarios responsables de llevarlas a cabo, con sus insumos necesarios (que le dan poder público).¹⁰

5.1.4 Conceptualización del poder ejecutivo I.

¹⁰ Saldaña Harlow, Adalberto. *Reforma del Estado. Consideraciones de derecho político*. México, ANAD, 1996, pp. 128 y ss. Aquí me refiero a las obligaciones del poder público: cumplir la ley, hacer cumplir la ley, cumplir y hacer cumplir la ley en beneficio del pueblo todo el tiempo.

De lo anterior se deriva que más que considerar el término de *poder ejecutivo*, como sustantivo principal, conviene referirse *al mandato-función-mandatarios ejecutivos*. Y entonces, si se considera un mandato ejecutivo, puede verse como una cuestión general con gran diversidad de mandatos integrantes (porque hasta puede pensarse en la ejecución del mandato legislativo o del mandato judicial). Así que el término *ejecutivo* es poco preciso y se requiere establecer *materia*, para la combinación de *función y área* (como cuando se habla de la *ejecución* en cada uno de los campos).

Pero si *ejecutivo* se refiere a una función general (ejecutar, llevar a cabo), *legislativo y judicial* se refieren a funciones específicas (pudiendo ejecutar al legislar o juzgar), por lo que podría considerarse en lugar de ejecutivo como función, a *toda la administración pública de todas las áreas excepto las legislativas y judiciales*, como las referidas al *ejecutivo* como *materia*.

5.1.5 Conceptualización del poder ejecutivo II.

Entonces, si todas las funciones (con todas las acciones), excepto las legislativas y judiciales, son llamadas convencionalmente la *función* (o *materia*) *ejecutiva*, resulta que ya no tan fácilmente puede personalizarse, ni afirmar que un individuo, el presidente, es la función o materia ejecutiva (o su representación); y resulta más fácil que pudiera verse como el *jefe de la función*, dentro de la *materia ejecutiva*.

Así que el presidente no podría tomarse como el mandato ejecutivo, ni como el único mandatario ejecutivo, aunque sí como el primer mandatario ejecutivo. Por lo que resulta más claro entender que *no es* el poder ejecutivo, ni puede depositarse (ni se deposita de hecho), todo el poder ejecutivo en una persona. Más bien, siguiendo una secuencia lógica:

1. El pueblo ejerce su soberanía decidiendo un proyecto de país. 2. para alcanzar el cual establece mandatos, que involucran el desempeño de 3. funciones para producir acciones, 4. por mandatarios, a los que les otorga 5. poder público.

Por lo que no puede existir un solo mandatario que tenga todo el mandato ejecutivo y todo el poder público para realizarlo (aunque posteriormente lo delegue), sino más bien, un primer mandatario, jefe del mandato ejecutivo, o hasta coordinador de todos los mandatos y mandatarios ejecutivos.

5.1.6 Elección del primer mandatario.

La consecuencia de lo anterior es que parece lógico que el pueblo soberano, que *debe elegir todos los mandatos para el proyecto de país*, también elija al jefe de la función ejecutiva, bajo el mismo argumento de *constituir un acto de soberanía*, que sólo el pueblo puede decidir (por la misma importancia de encabezar tal función para lograr el citado proyecto).

5.1.7 Elección de otros mandatarios ejecutivos.

Si bien la importancia del jefe de la función ejecutiva es muy alta, tal vez conviene, no sólo por su importancia de jefe, sino como mecanismo de limitación de poder del presidente, que el pueblo soberano también eligiera a los secretarios, como jefes de sector de la administración pública, para enfatizar que son sobretodo mandatarios del pueblo más que del presidente.

5.1.8 Designación de los demás mandatos ejecutivos.

Todos los demás servidores públicos deben también ser considerados como mandatarios del pueblo soberano, sin que para ello haya necesidad de que fueran electos.

pero evitando que sean considerados solo como mandatarios del primer mandatario o de los jefes de sector.¹¹

5.2 Organización del mandato-función-mandatario ejecutivo.

La "materia" del "ejecutivo" es tan basta como decida el pueblo soberano, recordando que para efectos prácticos es todo lo que no es legislar y juzgar. Por lo que la *función ejecutiva* puede tener materias políticas, económicas, sociales, culturales, ecológicas, internacionales y demás, sobre las cuales la soberanía popular pacte mandatos para un proyecto de nación.

De esta forma, parece más conveniente considerar que se trata de *grandes funciones de gobierno*, de legislar, ejecutar y juzgar, sobre la materia que sea. Y como se ha argumentado, "legislar" es una manera (o modalidad) de tomar decisiones, por lo que la función general es la "toma de decisiones", dentro de la cual cabe la de tomar decisiones a través de legislar, porque las decisiones de la voluntad general se plasman en la ley. Y "ejecutar" en principio no tiene nada que ver con tomar decisiones, sino con implementarlas. Mientras que "juzgar" no tiene que ver con tomar decisiones o ejecutarlas, sino con solución de controversias de acuerdo a la ley¹².

Todo lo cual lleva a considerar a la función de toma de decisiones (en todas las áreas), la función de implementación de las decisiones (en todas las áreas) y se añade la función de juzgar (en todas las áreas). Con la particularidad de que la organización conveniente para desempeñar tales funciones, parece llevar en el caso ejecutivo y judicial a dividir por materias a los mandatarios, por la importancia de sus niveles de diferenciación; mientras que la toma de decisiones (exclusivamente por la soberanía popular), es llevada a cabo por este mismo sujeto, sobre todas las materias, sin necesidad de división por especialización, sino con la condición fundamental de que todos decidan sobre todas las cuestiones, porque estas afectarán necesariamente su beneficio.¹³

5.2.1 Organización de la función ejecutiva por materia y sector.

El propósito de la organización de la función ejecutiva, es como mejor desempeñar los mandatos de la toma de decisiones, para maximizar el beneficio del mandante popular soberano. Los mandatos, se ha mencionado antes, son los que establece el pueblo en la *constitución*, proveniente del pacto político sobre *proyecto social*; en las *leyes secundarias* derivadas de la misma; y en los *mandatos electorales* (de las elecciones también referidas a la selección de mandatarios ejecutivos). Se trata entonces de cómo mejor organizar la ejecución de los mandatos populares, a través del desempeño de funciones, por una administración pública. Lo que significa unir y separar, según convenga, las materias de que se trate para desempeñar la función de ejecución, agregando en *sectores* y

¹¹ Rincón Gallardo, Gilberto (coord.), *La Reforma Pactada*, México LVI Cámara de Diputados, 1995, pp. 124 y ss. Ejemplo de esto, lo expresa Luis Salazar en su artículo "Más allá del presidencialismo": "El hecho de que el poder judicial tenga que contar con el aval del Presidente para desempeñar sus funciones me parece el problema de la reforma del Estado en México".

¹² El presidente que toma decisiones de soberanía, y no simplemente de implementación, usurpa al pueblo.

¹³ Krieger, Emilio, *El nuevo derecho constitucional*, México, Grijalbo, 1996, pp. 70 y ss. En su capítulo "Justificación del poder de mando" dice: "No se necesita profundizar mucho ni retomar empinados senderos intelectuales para llegar a la conclusión de que, a fin de hablar de un verdadero estado de derecho en México, necesitaríamos, primero, tener normas jurídicas (o leyes); segundo, que éstas fueran acatadas por gobernantes y gobernados; tercero, que esas normas jurídicas sean válidas y legítimas por su origen y la manera de su creación y cuarto y último pero de mayor profundidad, que tales normas representen la voluntad del titular de la soberanía nacional".

desagregando de acuerdo a las necesidades. Así se tienen por ejemplo el sector económico, desagregado en las Secretarías de Hacienda, Comercio y Energía (antes Patrimonio Nacional), el Banco de México y Nacional Financiera y el Banco de Comercio Exterior, etc. Del sector salud con la Secretaría de Salubridad como cabeza de sector, y con el Seguro Social, el ISSSTE, los hospitales nacionales y demás.

5.2.2 *Organización de la función ejecutiva por funciones del proceso administrativo.*

Además, para el desempeño de la función ejecutiva conviene utilizar lo que se ha denominado el *proceso administrativo* consistente en: Planeación-programación-presupuestación-organización-ejecución-operación-control-evaluación-corrección-planeación y vuelta a empezar.

Esto contiene 3 funciones: La preparación de la acción, la ejecución de la acción, y la revisión de la acción (durante y después de su ejecución).

5.2.3 *Proceso administrativo.*

Por lo que se requiere una función general de este tipo para la ejecución de la agregación de todos los mandatos. Esto es, se requiere una planeación integral de toda la ejecución en todas las áreas, y así lo demás; y después una planeación por área de desagregación. Así, se debe tener la *planeación nacional de la ejecución de todos los mandatos del pueblo*, para establecer congruencia global; y después la necesidad de que haya planeación por sector, y después, planeación por organismo. Y de la misma manera, debe haber programación, presupuestación, organización, ejecución, operación, control, evaluación y corrección, para volver a empezar.

5.2.4 *Mandatarios.*

Y para desempeñar la actividad de toda esta organización, obviamente se requiere un personal suficiente y preparado. Y una vez que se aprecia la dimensión de la labor a realizar, y del personal necesario para hacerlo, se tiene la concepción de que se trata de una enorme burocracia, que en nuestro caso, sólo a nivel federal y del D.F., es de cientos de miles de personas empleadas.

5.2.5 *Organización inicial.*

Se tienen sectores en su más amplia expresión, como económico, social y político; mismos que se pueden desagregar en subsectores, como por ejemplo dentro del económico, el financiero, industrial, comercial, agrícola, etc. Y desagregar estos subsectores en organismos, como en el caso del subsector agrícola desagregarse en la Secretaría de Agricultura, antes con la de Reforma Agraria y Pesca, con el Banco Rural y con todo tipo de fideicomisos.

5.2.6 *Integración del personal.*

Obviamente que se requiere primero planear la organización de la administración pública que desempeñe las funciones necesarias para la ejecución de todos los mandatos del pueblo. Y en segundo lugar, planear el número y tipo y capacitación de personal que se requiere para operar tal aparato organizativo, antes de poder integrar al personal.

5.2.7 *La elección del presidente.*

Cuando el *pueblo soberano elige presidente, en términos constitucionales, se elige un individuo en el que se deposita todo el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la*

*Unión (art. 80). Esto es, constitucionalmente, el pueblo soberano elige al poder ejecutivo.*¹⁴

Pero esto es una ficción, si se considera al *poder ejecutivo* en los términos de la *administración pública ejecutiva*, pues a toda ella se le asignan *facultades expresas* para cumplir con las *obligaciones expresas* de sus mandatos a desempeñar, obteniendo poder público de ello, y ejerciendo poder público al desempeñar sus funciones divididas por especialización.

De manera que se aprecia mejor al definir lo anterior como la *función ejecutiva, misma que exige poder público para que sus mandatarios puedan desempeñarla.*

5.2.8 La elección del jefe de la función ejecutiva I.

Así que obviamente el pueblo no elige el *aparato administrativo ejecutivo* (a los cientos de miles de burócratas organizados en agregación y desagregación por subfunciones de la ejecución, y por áreas y sub-áreas). Sino que *elige al jefe de la función ejecutiva* (al que manda a, y es responsable por, todos los mandatos y mandatarios ejecutivos).

5.2.9 La elección del jefe de la función ejecutiva II.

Y sin embargo, cuando el pueblo elige al jefe de la función ejecutiva, implícitamente le está dejando que designe a todos los integrantes de la misma función ejecutiva, precisamente como derecho (o atributo) de su calidad de jefe. Lo que lleva a la consecuencia no fácilmente apreciada, de que en realidad, *cuando el pueblo elige presidente, no elige a un individuo tan sólo, sino virtualmente a todo su personal detrás* (o si se quiere, a un individuo con el *derecho de nombrar cientos de miles de burócratas*). Por lo que es una elección en que hay muchísimo más en juego de lo que parece: *Se elige un presidente, cuando en realidad se elige todo un aparato administrativo, con su organización y recursos y autoridad, su personal de mandatarios, y todos sus poderes.*¹⁵

5.2.10 La elección del jefe y de la administración pública ejecutiva.

Cuando se elige presidente, y éste, como jefe, puede designar a los niveles de toda la administración pública, presenta la imagen de que el pueblo soberano elige al "primer mandatario", pero que éste a su vez designa a todos los demás mandatarios ejecutivos (que son muchísimos). Y si bien parece que se trata de los mandatarios *del presidente*, en realidad deben ser los mandatarios *del pueblo*. Lo que provoca claras confusiones, porque los mandatarios responden y obedecen al que los designó, y por supuesto que los secretarios, subsecretarios, directores generales y jefes de departamento, no se sienten mandatarios del pueblo soberano, sino empleados de su superior jerárquico. Y por otro lado, el mecanismo de que el primer mandatario ejecutivo del pueblo soberano, sea el que nombre a todos los demás mandatarios ejecutivos del pueblo, sin consultarlo, no parece propicio para tener la conciencia de que podrá contratarlos el presidente, pero responder

¹⁴ Lujambio, Alfonso. *Federalismo y congreso en el cambio político de México*. México, UNAM, 1995, p. 14. En el marco de su análisis comparativo del presidencialismo y parlamentarismo, indica que el presidencialismo tiene un carácter mayoritario y excluyente. Cita a Juan J. Linz, *Democracy: Presidential or Parliamentary: does it make a Difference?*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994.

¹⁵ Lujambio, Alfonso. *Federalismo y congreso en el cambio político de México*. México, UNAM, pp. 16 y ss. Idem. Cita Linz. "La sensación de tener poder independiente de un mandato popular, de independencia por el periodo rígido en que ocupará el cargo, dará al presidente un sentido de poder y misión que puede contrastar con la mayoría limitada que lo eligió.

ante todo al pueblo soberano (y “luego” al presidente, a pesar que éste pueda removerlos a su discreción).¹⁶

5.2.11 *Los mecanismos de elección y nombramiento en la función ejecutiva.*

Si bien es obvio que el pueblo no tenga, ni pueda elegir, a todos los mandatarios ejecutivos, lo importante radica en apreciar cuales debe elegir; y por otro lado, como debe de nombrar a los demás, aunque sea de manera indirecta, pero para que exista la concientización de que son mandatarios designados del pueblo (aunque lo dude el empleado de la ventanilla o el agente de tránsito).

5.2.12 *Acto de soberanía.*

Todo radica en establecer cuando un nombramiento constituye un acto de soberanía, por ser parte de la toma de decisiones de autodeterminación de la vida del pueblo organizado en sociedad.¹⁷

Se ha visto que la autodeterminación se expresa principalmente en la toma de decisiones del mandato, que debe llevar a cabo el mandatario; pero cuando es necesario que el pueblo también decida el mandatario? Esta es la cuestión.

5.2.13 *Elección de mandatarios I.*

Por un lado, parece conveniente que se tome el criterio de máxima importancia, para que el pueblo sea el que seleccione, a través de una elección directa, al mandatario, según el nivel de las responsabilidades asignadas. Y en ese sentido, es obvio que debe corresponder al pueblo la elección del jefe de todo el personal ejecutivo, el presidente (al que nombra). Por lo que es el pueblo el que debe seleccionar directamente al primer mandatario, y además sólo lo puede hacer mediante una elección y no un nombramiento.

Pero la pregunta sería: ¿El pueblo sólo debe elegir al presidente y no a ningún otro mandatario? ¿Y entonces es el presidente el que debe de nombrar a todos los demás mandatarios?

5.2.14 *Elección de mandatario II.*

¹⁶ Lujambio, Alfonso. *Federalismo y congreso en el cambio político de México*. México, UNAM, pp. 17 y ss. Continúa citando a Linz, quien habla sobre el aspecto más crítico del presidencialismo: “La consecuencia más importante del régimen presidencial de gobierno es que introduce un fuerte elemento de suma cero en la política democrática, con reglas que tienden hacia la creación de un ganador único”. “Quienes ganan y quienes pierden se quedan así, ganadores y perdedores, por el periodo rígido de mandato presidencial: un número de años en los que no hay esperanza de cambio. Los perdedores tendrán que esperar cuatro, cinco o hasta seis años sin ningún acceso al poder Ejecutivo, sin participar en la formación de gabinetes y sin acceso a patronazgo para sus partidarios”. “En un país de transición a la democracia, este tipo de arreglo institucional aumenta muchísimo la tensión y la polarización políticas”. Aquí Linz, sigue a Arend Lijphart: “La política entonces se vuelve excluyente en vez de inclusiva: el régimen presidencial sigue el modelo de democracia mayoritaria, el ganador toma todo y excluye a los derrotados de cualquier posibilidad de participar en el poder Ejecutivo”.

¹⁷ Garrido, Luis Javier. *El partido de la revolución institucionalizada, la formación del nuevo estado en México 1928-1945*. 7ª. Ed. México, Siglo XXI, 1995, pp. 63 y ss. Considerando que los partidos políticos constituyen el punto intermedio entre el individuo y el Estado, depende en gran medida la influencia real del partido político en la opinión pública y decisiones del electorado. Así entonces, podremos llegar a la autodeterminación popular; sin embargo, como apunta Luis Javier Garrido en relación con la crisis política mexicana de 1928: “La vida política se había desarrollado en torno al presidente y a los caudillos. La mayor parte de los partidos políticos, grupos, asociaciones y sindicatos habían conocido una existencia dependiente de los jefes ‘revolucionarios’ careciendo de una ideología precisa y de una organización sólida. El hecho de que la mayor parte de los ‘partidos’ hubiesen tenido una vida efímera no hacia más que consolidar a los caudillos como el centro de la vida política en detrimento de la vida democrática”.

En materia del *criterio de máxima importancia* del acto, en cuanto a si exige el ejercicio de la soberanía popular, parece lógico considerar que no sólo debe elegirse al presidente-jefe de todo el aparato administrativo ejecutivo; *sino también a por lo menos los jefes del sector* (sean superiores a los secretarios, o sean éstos mismos).

Pues si es indispensable que el pueblo decida al jefe que le va a encargar todo el cumplimiento de sus mandatos; también lo es, que el pueblo decida, por lo menos a un nivel más, por ser tan importante tener a su cargo la coordinación de un sector (como reconoce la obligación del refrendo del art. 92).

Y se podría añadir, a todos los cargos que considere el pueblo que son de *importancia vital* y crítica, como el procurador de justicia, o el contralor (y con este criterio, a los propios jueces y jefes de la policía y aún del ejército).

5.2.15 Elección de mandatarios III.

¿Existen otros criterios además del de máxima importancia, para elegir mandatarios ejecutivos? Tal vez uno sea el de la *factibilidad*. Por ejemplo, parece muy conveniente que el pueblo de que se trate pudiera nombrar a su policía de manzana o de colonia, pero tal vez no fuera posible o práctico hacerlo.

5.2.16 Nombramiento de mandatarios I.

De manera que resulta casi inevitable que no sea el pueblo el que pueda decidir por la casi totalidad de los mandatarios ejecutivos, que si bien muchos pueden ser empleados menores, no muy importantes en lo que hacen (pero sí en la forma de tratar al público, que es parte del soberano pueblo); pero tampoco a muchos mandatarios muy importantes.

Y entonces se llega a la situación de que uno o unos pocos grandes jefes, de máxima importancia, puedan ser seleccionados por el pueblo soberano, mediante una elección directa; y estos sean los que "en nombre del pueblo" designen a todos los demás mandatarios. Lo que implica de hecho, *que el pueblo puede delegarle a sus más altos mandatarios, la facultad de nombrar a otros muchos mandatarios, lo que significa que no se considera como un acto de soberanía* (porque la soberanía no puede delegarse, como para permitir que el presidente tome las decisiones de autodeterminación del pueblo).¹⁸ Y entonces el cuestionamiento es: *¿De verás no es de la máxima importancia que el pueblo nombre no sólo al primer mandatario sino a "varios" de los niveles superiores?* ¿De verás no es un acto de soberanía nombrar por ejemplo al jefe de las fuerzas armadas?

Así que la cuestión es de difícil resolución, y habrá que desarrollarla paso por paso, considerando la necesidad de que el pueblo ejerza su soberanía nombrando a más mandatarios superiores que el presidente, pero también considerando la factibilidad de limitar hasta cuantos podría elegir razonablemente.

5.2.17 Nombramiento de mandatarios II.

A lo anterior se añade el *gran vacío actual, de que el presidente que designa, de arriba para abajo, a todos los niveles jerárquicos de la administración pública, especifique*

¹⁸ Elster, Jon, Slagstad, Rune, *Constitucionalismo y Democracia*, México, FCE, 1999, pp. 236 y ss. En su ensayo "El precompromiso y la paradoja de la democracia", Stephen Holms al preguntarse ¿por qué una voluntad sí puede refrenarse a sí misma? Inicia su respuesta a partir de la afirmación de Bodino en Los Seis Libros de la República: "ningún soberano puede verse obligado por promesas hechas a sí mismo, y de esta manera al aceptar limitaciones a su propio capricho, un príncipe puede aumentar su capacidad de alcanzar sus fines" e incluso afirma que la comunidad debe ser gobernada por leyes y no por la voluntad y el capricho del príncipe.

que lo hace a nombre del pueblo, que es su verdadero mandante, y no el mismo presidente. Añadiendo que el presidente nombra a los mandatarios ejecutivos del pueblo, para que sirvan al pueblo y le sean fieles en el desempeño de sus mandatos, aún por arriba de la fidelidad a quien los nombró, a pesar de que éste pueda removerlos.

Esta es una compleja situación, en que el jefe operativo, el presidente, contrata a los mandatarios ejecutivos del pueblo, para que cumplan los mandatos del pueblo. Una persona física nombra a los mandatarios de un colectivo. Pero no son mandatarios del presidente. Y esto es lo primero que se les debe inculcar. Sin embargo, el presidente si es su jefe, y entonces es indispensable precisar.

5.2.18 Nombramiento de mandatarios III.

La precisión es que: El presidente tendría el poder delegado del pueblo, de nombrar mandatarios ejecutivos del pueblo, que es su mandante. Pero el presidente es "jefe operativo" de los mandatarios del pueblo, y además de nombrarlos los puede remover. Sin embargo, el presidente tiene la obligación de respetar que los mandatarios le deben lealtad en primer lugar y por arriba del mismo presidente, al pueblo.

5.2.19 Nombramiento de mandatarios IV.

Y el presidente ordena a los mandatarios, pero sólo a que mejor cumplan los mandatos del pueblo, y no sus propios mandatos (los intereses del pueblo y no los del presidente, para obtener el beneficio del pueblo y no el del presidente, o de quien ordene el presidente). En consecuencia, el presidente no es el único que manda, el único jefe, sino que es el jefe derivado o secundario, del mismo pueblo que es el jefe original, y entonces no puede ser "el" poder ejecutivo (por lo que debe cambiarse la redacción del art. 80, porque en el presidente no se deposita todo el ejercicio del mandato ejecutivo ni todo el poder)¹⁹.

5.2.20 La lealtad de los mandatarios.

Todo esto lleva a que la lealtad de todos los mandatarios ejecutivos sea doble: Primero con el pueblo y sus mandatos. Y segundo con el presidente, pero sólo en la medida en que se trate de cumplir los mandatos del pueblo.

5.2.21 Régimen de responsabilidades I.

Por lo tanto, el régimen de responsabilidades de los mandatarios ejecutivos del pueblo debe estar sustentado en esta diferenciación. Y la desobediencia al presidente tendrá un valor, pero mayor será la traición a los mandatos del pueblo. Y cuando exista una contradicción de intereses, la prioridad debe estar muy clara.²⁰

5.2.22 Régimen de responsabilidades de mandatarios ejecutivos II.²¹

La consecuencia de lo anterior, es que el presidente no puede ser responsable único y total de todos los mandatarios ejecutivos. Y que el principio tradicional de que el presidente puede delegar autoridad pero no responsabilidad, parece atractivo para

¹⁹ Saldaña Harlow, Adalberto. *Ensayos para una teoría política de la constitución, México* ANAD. 1996, pp. 115 y ss. Respecto del mandado, cfr. soberanía, mandato, criterios de evaluación, obligatoriedad legal del mandato que incluyo en ese ensayo.

²⁰ González Casanova, Pablo, *El Estado y los partidos políticos en México*, 2ª. Ed., México, 1995, pp. 122 y ss. Para hacer efectiva esta prioridad, "es necesario superar la autoridad suprema del presidente que descansaba en lealtades personales y clientelas", tal como lo señala Pablo González Casanova en su obra *El Estado y los Partidos Políticos en México*.

²¹ El problema atavico de México, es el vacío legal sobre responsabilidades presidenciales (del art. 108, al que deben añadirse las de los arts. 87 y 89), sobre el recurso para reclamarlas (además de las limitaciones de los arts. 17, 8 y 9), y sobre el incumplimiento de los poderes legislativo y judicial para el control del ejecutivo.

enfatar su carga especial de responsabilidad, pero no es factible. El es responsable por su función de *jefe operativo*, por todos los demás mandatarios, pero no es responsable de la responsabilidad de fondo que tienen todos los cientos de miles de mandatarios ejecutivos con el pueblo mandante. De manera que el presidente no puede ser el único responsable de toda la función ejecutiva, y menos ser "el" poder ejecutivo.

5.3 *Cómo puede el soberano hacer que se cumplan sus mandatos ejecutivos.*

Esta es la *mayor cuestión* de la *organización del pueblo en sociedad*, y de su *gobierno propio*. Pues una vez que la soberanía popular ha tomado sus decisiones de autodeterminación en el pacto político sobre proyecto de país, precisadas y formalizadas en la constitución primero, y desagregadas en las leyes secundarias (en todo el sistema legal), y vigorizadas y actualizadas en los procesos electorales; el *problema supremo* está en que hacer (como organizarse) para que los mandatarios cumplan con todos los mandatos.

Tan sólo imaginemos que el soberano pueblo establezca 270 mandatos constitucionales (lo que significa tan sólo 2 mandatos promedio por cada uno de los 136 artículos actuales), desglosados en miles de mandatos de la legislación ordinaria y de su oferta electoral en la competencia. En términos simplistas se tendrían *miles de obligaciones expresas para el presidente*.

Y entonces, ¿cómo debe organizar la función ejecutiva, como su jefe, para que *se cumplan todas, siempre?* Porque el *principio de cumplimiento* de la ley, es su acatamiento permanente y no sólo esporádico, y al mismo nivel de suficiencia, y no a veces mucho y otras poco (aún cuando los procesos electorales permiten mandatos de modulación de prioridades según las necesidades temporales).

Lo que se aprecia es que las demandas que se hacen sobre el presidente son demasiadas, y es imposible cumplirlas, y por tanto sus responsabilidades son exageradas, y exigírselas no es justo.

A continuación veremos como intentar resolver esta cuestión a través de la *organización del pueblo en gobierno*.

5.3.1 En primer lugar, debe hacerse manejable el compromiso del presidente, a través de que los partidos políticos presenten alternativas de *programas de gobierno* (como programas de ejecución de mandatos)²², que tomen la parte de los mandatos constitucionales y de leyes secundarias que se van a enfatizar; para presentar un modelo de obligaciones accesibles para la gestión presidencial, como *jefe del aparato de ejecución* (o más bien como *coordinador de la organización de la administración pública*, dedicada a operar con procedimientos operativos standard, para hacer cumplir de manera ordinaria las leyes).

Esto es, debe haber una organización del aparato ejecutivo para cumplir con los mandatos legales (constitucionales y derivados), de manera ordinaria (rutinaria); en la que tal aparato es responsable de cumplir con su mandato regular, y el presidente sólo debe *supervisar su operación normal*. Pero la oferta del programa de gobierno, que deben presentar los partidos (por supuesto con el liderazgo de su candidato presidencial), debe significar la propuesta de acciones no rutinarias y "normales" dentro de la ley, sino los

²² Pérez Serrano, Nicolás. *Tratado de derecho político*, Madrid, Civitas, 1994, pp. 321 y ss. Los programas de los partidos son esenciales y según el autor deben centrarse en torno a dos factores: la doctrina y el poder político. Cita a Neumann, quien sostiene que "el programa abarca el índice de cuestiones esenciales para el país que han de abordarse y las soluciones que se estimen mejores". Ciertamente estas cuestiones esenciales deben contenerse en los programas de gobierno.

énfasis temporales para un impulso necesario, para buscar acercarse al proyecto de nación (en las reacciones de ajuste, como las del conductor de un automóvil, frente a las curvas y condiciones del camino). Y sólo sobre esta propuesta, accesible, debe ser evaluado el presidente: *sobre la propuesta de ejecución diferencial de mandatos legales y añadidos para un periodo limitado de tiempo; mientras que la responsabilidad de la ejecución regular y ordinaria de los mandatos legales corresponde a los propios responsables individuales, y al presidente sólo la "supervisión de la continuidad de la operación normal"*.

5.3.2 La operación normal.

Se trata del cumplimiento de los *mandatos de ley*, de los miles de mandatos de la voluntad de la soberanía popular, para el proyecto social, formalizados en todo un *sistema*, para constituir un régimen legal que los contenga.²³

Este cumplimiento o ejecución corresponde a los encargados individuales de toda la organización del aparato de la administración pública ejecutiva. Y al presidente debe corresponder la supervisión de que los responsables ejecutivos a lo largo de toda la administración, cumplan. A eso debe referirse el texto del art. 89-I: ... "Proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia" en la ejecución de las leyes (de los mandatos que representan).

5.3.3 El programa de gobierno.

Lo anterior debe diferenciarse del programa de gobierno, que en realidad es la *propuesta de un programa de ejecución de las leyes* (mismas que establecen obligaciones sin determinar consideraciones de ejecución), de acuerdo a *prioridades temporales*, por *demandas sentidas* del soberano pueblo. Un programa de acción, dentro de la ley, que establezca énfasis y ajustes temporales a los mandatos generales y permanentes, que vigoricen, actualicen y se adapten a las circunstancias, según las necesidades y preferencias de la voluntad general; y al que se añadan mandatos temporales no establecidos en ley, pero tampoco prohibidos.

5.3.4 Los mandatos electorales no provenientes de la ley.

Existe todo un campo de posibilidades de que el pueblo ejerza su soberanía en las elecciones, en la toma de decisiones de mandatos electorales, sobre las acciones que se requieren en un marco temporal limitado, para la procuración del proyecto nacional, y que no estén establecidas en el sistema legal. Pues además de que los mandatos generales y permanentes pueden ser modulados para darles concreción temporal, pueden darse mandatos específicos temporales, no previamente incluidos en la ley, durante las elecciones de mandatarios ejecutivos.

5.3.5 La legalización de los mandatos electorales.

Debe establecerse constitucionalmente que las ofertas electorales de programa de gobierno (programa de modulación en la ejecución de leyes para el proyecto nacional), cuando sean electas por mayoría, adquieran la obligatoriedad de un compromiso legal; *se vuelvan obligatorias por ley*. Y así *todos los mandatos serían legales*, unos por estar en la Constitución y sus leyes, y otros por adquirir obligatoriedad legal, además de la política.

5.3.6 El gobierno propio del pueblo a través de la ejecución de los mandatos.

El programa de gobierno, es una propuesta a la soberanía decisoria del pueblo, sobre su autogobierno, que debe elaborarse por los partidos (pero estar abierta a toda

²³ Cotarelo, Ramón, *Los partidos políticos*, Madrid, Sistema, 1996, pp. 153 y ss. Explica el régimen jurídico de los partidos: su creación, funcionamiento y su control.

reclamación y demanda de cualquiera, para no quedar limitada a la apreciación y voluntad de los partidos); como *mandatarios coadyuvantes para la mejor toma de decisiones del pueblo, sobre su autodeterminación, para un proyecto de nación.*

Así que los partidos deben hacer propuestas al pueblo de su autogobierno, programando acciones a llevar a cabo en un periodo temporal, para que el pueblo escoja, y añada o quite, sin constreñirse. Los partidos le proponen al pueblo "su" programa de gobierno al pueblo, por lo que no es el programa de gobierno "de" los partidos, ni de "sus" candidatos ejecutivos, sino propuestas del *programa de gobierno del pueblo*, porque sólo éste tiene la soberanía de decidir por sí mismo. Y es hasta que el pueblo elija su programa de gobierno, que entonces debe elegir a quién debe ejecutarlo: El mandante pueblo decide su programa de auto-gobierno, y al mandatario que es encargado para ejecutarlo.

Se subraya que el programa de gobierno, no es del presidente ni de los partidos, sino del pueblo. No es el programa de gobierno del PRD, PAN o PRI, o de los candidatos presidenciales, sino que son propuestos para que el pueblo ejerza su soberanía escogiendo los términos de "su" programa de gobierno. Sólo la *ejecución se le deja a los mandatarios, pero no es el programa de los mandatarios*, sino el programa del soberano (que los mandatarios coadyuvan a proponer, y ejecutar, pero sobre el que no deciden).

5.4 Obligaciones expresas de los mandatarios ejecutivos.

En primer lugar es una ficción jurídica considerar que la Constitución (art. 80) y sus leyes derivadas puedan referirse al *Estado* y al *gobierno*, como al *Ejecutivo*, y este como al *presidente, con todas las responsabilidades de todo*; por lo que deben de diferenciarse las responsabilidades ejecutivas según las obligaciones expresas, por lo menos de los más altos niveles directivos, junto con las del presidente como jefe de la función ejecutiva, pero no como la ficción de la abstracción personalizada que tenga a su cargo toda la implementación de todos los mandatos de la soberanía popular.

Así como se ha propuesto que la función legislativa cae dentro de la toma de decisiones soberanas del pueblo, que no puede desempeñar un mandatario, por lo que los legisladores representantes de la nación (art. 51) son una incongruencia, ya que la soberanía no puede representarse (además de que la soberanía reside en el pueblo nacional y no en la nación), sino sólo ejercerse directamente, y lo que corresponde es encontrar la organización y los apoyos para que lo haga el pueblo soberano;²⁴ y que con mayor razón, no debe desempeñar la función legislativa el mandatario presidente, y tampoco el mandatario judicial a través de la *jurisprudencia* que sustituya o cambie la ley; de la misma manera debe de *precisarse*, que las responsabilidades del presidente no pueden ser todas las responsabilidades ejecutivas de todos los mandatos populares. Pero tampoco actuar por fuera de su mandato legal.²⁵

²⁴ Arteaga Nava, Elisur, *La constitución mexicana comentada por Maquiavelo*, México, Siglo XXI-UNAM, 1993, pp. 69 y ss. Arteaga Nava parafrasea a Maquiavelo: "Jamás se ha organizado una república estable sin atender los deseos del pueblo". Aquí no sólo son deseos, sino que el pueblo mismo ejerza la soberanía. Continúa diciendo: "No puede ser república duradera aquella en que no se satisface la opinión de la mayoría, pues al desatenderla, se arruina el régimen republicano".

²⁵ La apreciación de que los presidentes ejercían *poderes meta-constitucionales*, fue una expresión que encubría que toda acción de autoridad por fuera de las *facultades* (obligaciones) *expresas* del mandato legal, es violatoria del mismo; pues "más allá" de la constitución (o por arriba de ella) sólo está el pacto social sobre proyecto de nación, y como valor supremo, la soberanía de la voluntad y beneficio del pueblo. Por lo que actuar "por la libre", para una autoridad, es necesariamente actuar por fuera de la ley, y la deslegitimación (jurídica) de ejercicio, cancela la posible legitimidad (política) de origen.

5.4.1 Prohibición de participar en la toma de decisiones.

Desde la constitución, la voluntad popular soberana debe prohibir terminantemente que el mandatario ejecutivo (muy especialmente el presidente del país), participe en (ya no digamos usurpe), la atribución de la toma de decisiones, que sólo corresponde al pueblo. Esto es, el presidente debe tener la obligación expresa de atenerse a la función ejecutiva de gobierno, delegada por el pueblo, pero la obligación inviolable (art. 136 actual), de *no asumir la toma de decisiones*, salvo, por supuesto, las relativas a la administración pública en la operación de implementar los mandatos; lo que pueda llevar a líneas tenues de diferenciación en que por el manejo de medios se convierte en el decisor embozado de los fines, al acatar unos pero no otros, o en el énfasis diferencial, por lo que será necesario establecer parámetros de operación (y que en su evaluación se resalte esta cuestión).

5.4.2 El poder que dan los medios de ejecución.

Irónicamente, la práctica muestra que el poder que da el ejercicio de la ejecución (por la fuerza del aparato, el personal, los recursos financieros y materiales, la autoridad, y todos sus hilos conductores o reguladores), es enorme, y mayor comparativamente a la fuerza que da la toma de decisiones, o la resolución de controversias (que sólo en algunos momentos es determinante).²⁶ Esto es, el *momento de toma de decisiones* (la elección general), subordina todo lo demás, pues no puede haber ejecución ni controversias a resolver, si primero no hay mandato; y también el *momento de resolución de conflictos* es el que confirma las decisiones, antes del cual nada es definitivo, y subordina todo. Pero tanto la toma de decisiones populares como la resolución de conflictos (confirmando los principios de tales decisiones populares, en su caso), tienen un predominio de principios, pero un poder efectivo de corta duración; y luego, cuando los retoma el aparato de la administración pública, para llevarlos a cabo, es quien ejerce el poder público. La ejecución es la *función permanente*, que tiene todos los recursos, y que detenta el poder en términos prácticos (como en el ejemplo del administrador de la finca, que tiene el mando, mientras cumpla sus ordenes y no venga el dueño para que no lo remueva).

5.4.3 La retención del poder público por el pueblo soberano I.

Por lo que si en la práctica es tan predominante el poder del ejecutor, resulta indispensable contrarrestarlo o equilibrarlo (pesos y contrapesos), con el poder del pueblo, que está en su facultad exclusiva de la toma de decisiones, a la que debe apoyar la función judicial.

5.4.4 La retención del poder público por el pueblo soberano II.

En primer lugar, debe hacerse valer la definición de mandatos por el soberano para normar la ejecución. Como se ha visto, el pueblo debe exigir constitucionalmente que los partidos políticos estén abiertos a las demandas del público, que preparen programas de gobierno alternativos (a nivel nacional para los periodos presidenciales, y a nivel local para los periodos de gobernador y presidente municipal); y que tales programas para el autogobierno del pueblo en un periodo de tiempo, se pongan a elección general, como oferta de mandato electoral. Añadiendo que en la misma boleta de votación, pero como una decisión posterior, se pueda escoger entre 2 alternativas de propuesta de mandatarios (y aún la posibilidad de un mandatario de otro partido, lo que sin embargo sería excepcional, por los desajustes operativos que ocasionaría).

²⁶ Arteaga Nava, Elisur. *La constitución mexicana comentada por Maquiavelo*. México, Siglo XXI-UAM, 1993, Supra. Pp. 189 y ss. En relación con el tema cita a Maquiavelo: "El mundo ha sido siempre habitado por hombres que tienen las mismas pasiones, y siempre hubo quien sirve y quien manda".

De manera que el pueblo escogiera primero el mandato, y luego al mandatario para ese mandato. Y como la oferta electoral escogida adquiriría la calidad de mandato político y obligatoriedad legal, se precisarían las obligaciones expresas del mandatario ejecutivo.

5.4.5 *La retención del poder público por el pueblo soberano III.*

Esto se haría estableciendo metas anuales a los programas, como infraestructura para la rendición de cuentas y el control y evaluación de la gestión y de sus resultados. Metas en cada uno de los programas en las materias de que se trate, mismas que deben desagregar el programa ejecutivo general; y consecuentemente, las obligaciones expresas de los diversos niveles de mandatarios ejecutivos.

Por lo que se desagregarían los programas globales en programas sectoriales y por materia; éstos se desagregarían en metas, y las metas se desagregarían en responsables. En todo un *proceso de concreción de obligaciones expresas, como medio para el acatamiento del poder de los mandatarios ejecutivos, al someterlos a responsabilidades específicas, decididas por la soberanía popular, y a que operativamente sean hechas valer a través del régimen de seguimiento y verificación, para el control y evaluación, y la reclamación de cumplimiento de mandatos legales, y la eventual sanción a las violaciones y abuso del poder público.*

El sometimiento a la voluntad concreta de los mandatos populares, a través del sometimiento al control del pueblo de su ejecución de tales mandatos. Bajo la premisa de que si los mandatos son generales e imprecisos, no tienen la *conciencia vinculatoria práctica y operativa*; y de que si no hay *control de implementación* (de gestión y resultados) *efectivo*, con efectivas consecuencias sancionatorias y correctivas, la impunidad hace inevitable el incumplimiento. *Precisar mandatos, concretar quién tiene qué responsabilidad, y evaluar cumplimiento y sancionar como algo fluido y no excepcional*, de manera que realmente tenga un efecto correctivo, a través de la disuasión de la pena posible, y de la eliminación de la impunidad.

5.4.6 *La retención del poder público por el pueblo soberano IV.*

El soberano debe decidir originalmente y mantener operativamente la capacidad de seguir tomando decisiones, para conservar su poder. Y el soberano debe evaluar resultados metódica y periódicamente, para que apoyados en el control y en la sanción de votaciones, ejerza su poder de someter al mandatario ejecutivo. Decidir en el inicio y en el transcurso.

Obligaciones concretas y hacerlas cumplir, con la participación del pueblo en ambas. Se dice fácil, pero es la forma en que el pueblo mantenga su predominio operativamente, sin ver como de hecho este es apropiado por los "administradores".

Si el pueblo retiene el poder, a través de conservar y ejercer efectivamente la toma de decisiones, tanto en el origen del proceso, como en la evaluación de su ejecución y la revisión de las decisiones (porque el sentido de evaluar la gestión está en la posibilidad de cambio de la decisión, tanto del mandato como sobre todo del mandatario), entonces podrá someter al mandatario ejecutivo (al presidente y los secretarios): apoyado por personal para el control y la participación popular para ejercer el derecho de reclamación, y por los mandatarios judiciales para juzgar la comisión de violaciones de la letra y propósito de la ley por los ejecutivos, y los excesos en el uso del poder. La participación de la sociedad en reclamar la obediencia a la ley, apoyada en la función judicial de control de legalidad. Por lo que *el poder del pueblo es el poder de la ley*, en su toma de decisiones y su aplicación.

5.4.7 *La retención del poder público por el pueblo soberano V.*

Para lo anterior se requiere que: 1. Le esté prohibido constitucionalmente al presidente y jefes del sector público el *usurpar la toma de decisiones de soberanía del*

pueblo. 2. Que exista un recurso judicial, como una modalidad del *derecho de reclamación*, para obligar a este cumplimiento, y para sancionar su violación. 3. Para ello se requiere cambiar totalmente el régimen de exigencia de responsabilidades, para hacerlo a través de un *tribunal especializado*, y no vía el legislativo (que habría desaparecido). 4. Para lo cual se eliminaría la *irresponsabilidad actual del presidente*, sólo referida a traición a la Patria y delitos graves del orden común, y añadiéndole la responsabilidad del cumplimiento de la ley y de actuar en beneficio del pueblo, en impulso del proyecto nacional. 5. Pudiendo establecer la sanción de *censura* . 6. Y la posibilidad de remover a los jefes o coordinadores de sector (secretarios), sin que ello recaiga sobre el presidente. 7. Y que las *obligaciones* sean *expresas* para presidente y secretarios y se les puedan demandar en conjunto o por separado. 8. Y que el control *pari passu* pueda darse tanto por las demandas populares de reclamación de la legalidad y su implícito cumplimiento de mandatos, así como por una función de *contraloría profesional independiente* del ejecutivo (que puede integrarse por mandatarios no partidistas de la sociedad civil electos por el pueblo o designados por el poder judicial, o por un mandatario electo que a su vez nombre a los demás mandatarios de control). 9. Mismos que apoyarían al pueblo en esa función de seguimiento y verificación, y dándole elementos para la toma de decisiones de evaluación. 10. Que sería la base para la continuidad o revocación del mandatario, o en su caso los ajustes al mandato, en procesos anuales de evaluación. 11. Y en elecciones periódicas, tanto de ejecutivos, como posiblemente de mandatarios judiciales superiores.²⁷

5.5 El régimen de responsabilidades de los mandatarios ejecutivos.

La soberanía, que sólo puede legítimamente pertenecer al pueblo, exige decidir en exclusiva, buscando su beneficio (art. 39). Por lo que los mandatos populares sólo pueden ser, en toda lógica, para su beneficio, y en consecuencia, igualmente las leyes en que se plasman, por lo que el *principio de legalidad* es el primer compromiso vinculatorio de los mandatarios ejecutivos (art. 87). Pero cumplir la constitución y sus leyes, "mirando en todo por el bien y prosperidad" del pueblo (art. 87). Constitución que contiene los fines del proyecto nacional, que determinarán los objetivos de la planeación (art. 26). Y desempeñándose leal y patrióticamente (art. 87), o como dice el art. 109 con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, administrando con eficiencia, eficacia y honradez los recursos económicos asignados (art. 134).

Y que la violación de los principios de la constitución (art. 136) denunciado por cualquiera (art. 109), provoque un juicio de control constitucional, y en su caso, de responsabilidades, por un tribunal especializado en vez de los absurdos procesos inaccesibles del Título Cuarto actual.

Sin sanción a las violaciones, quedá la impunidad como muestra para seguir cometiéndolas.

²⁷ Zippelius, Reinhold, *Teoría General del Estado*, México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985, pp. 126-127, 135. Es interesante el concepto de legalidad y legitimidad expuesto por el autor: "la legitimación radica, ya sea en la aprobación crítica (legitimación normativa) del poder del Estado o en un consenso real (legitimación sociológica). Por el contrario, la legalidad significa que una función determinada del poder estatal se produce y se ejerce en forma jurídicamente regulada". En este apartado de "Retención del Poder Público por el pueblo soberano", es pertinente recordar el concepto de gobierno directo de Rousseau: para él, el problema consiste en descubrir "una forma de asociación por la cual cada uno, uniéndose a todos los demás, no obedezca más que a sí mismo". "La solución consiste en que en un pueblo de hombres libres no se otorgue el poder del Estado a un tercero, a un soberano, sino que lo suma el pueblo, y lo ponga bajo la suprema dirección de la voluntad general. Así el conjunto de gobernantes es idéntico al de los gobernados".

Y por otro lado, sin control y evaluación, se pueden cometer violaciones y no ser detectadas, promoviendo esa misma impunidad.

Por lo que son necesarias ambas y complementarias, tanto el proceso para detectar desviaciones y abusos en el cumplimiento de mandatos y uso del poder público, como el proceso para castigar y sancionarlos. Y sólo juntos, se puede combatir la impunidad. Y al eliminar la impunidad pueden actuar y ser efectivos los mecanismos de coerción para hacer cumplir la ley. Y sólo haciendo cumplir la ley, el pueblo puede ejercer su soberanía y someter a la obediencia de su función, a los mandatarios ejecutivos, como servidores públicos, pero con un poder real enorme, como administradores de los recursos del pueblo para llevar a cabo sus mandatos.

Sólo así, el servidor, que detenta el poder, que "tiene la pistola", que tiene la autoridad, que tiene el aparato, que tiene nuestro dinero, que nombra a los demás mandatarios ejecutivos y los remueve a placer, sólo así podrá someterse al monstruo administrativo (al leviathan, al ogro filantrópico). Y esto implica, prevenir para no dejarlo crecer como deformación, y pretender domarlo una vez desbordado. Y para ello es indispensable partir de las *relaciones de poder*, en que se divida el poder del presidente y del ejecutivo, y que el pueblo conserve su poder soberano y lo ejerza de manera regular, y que la función judicial sirva para dividir el poder, y todos estos medios permitan los pesos y contrapesos para el equilibrio, a través de "hacer guardar" la ley, en que sobresalga el predominio legítimo del soberano pueblo, y la subordinación de sus mandatarios, sus mandatos y todos sus medios.²⁸

5.6 La corrupción.

5.6.1 La concentración del poder.

El mayor problema del gobierno propio del pueblo, es que si bien el pueblo puede tomar las decisiones de autodeterminación, no puede llevarlas a cabo personalmente, sino que requiere de una administración para ejecutar las decisiones; y de manera estructural se establece una *correlación de fuerzas* en que los servidores públicos detentan tal poder para la función ejecutiva (especialmente el jefe, presidente), que trastocan las relaciones y usurpan el poder de mando, llegando al gobierno de un solo hombre que subordina y somete al propio soberano pueblo. El mandatario toma el lugar del mandante.

Y entonces el presidente, con su enorme poder derivado de la función ejecutiva, domina también a la función legislativa al decidir (en el partido oficial de Estado) a quienes incluye como candidatos y asegurarles el triunfo electoral con los recursos del Ejecutivo; y a nombrar o decidir a los integrantes de la función judicial.

Para que el *presidente* sea no sólo el *jefe de la función ejecutiva*, y nombre y remueva a todos los integrantes del aparato de la administración pública: sino que además se convierta virtualmente en el *único legislador*, y en el *máximo juez* (en la Suprema Corte).

²⁸ *Justicia Constitucional Comparada*, México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 55 y ss. Respecto del control constitucional, Hans-Rudolf Horn en su artículo "El régimen de la justicia constitucional alemana en el contexto internacional", indica que "la tarea principal de la justicia constitucional consiste en prevenir todas las formas de extremismo y de arbitrariedad". "El Tribunal Constitucional de la Federación, sin lugar a dudas, ejerce la función esencial de contrapeso a las fuerzas políticas y reconoce simultáneamente las funciones legítimas de los poderes legislativo y ejecutivo, mediante su teoría de la reserva judicial, que fue desarrollada según el modelo estadounidense".

Con la consecuencia de que el presidente sea el gobierno (L'Etat c'est moi), y llegue hasta personificar al pueblo, y a la nación. El presidente es el ser supremo. El soberano. Y aún más que el único o el elemento más importante, es los mexicanos, es México, es *todo*.

5.6.2 La impunidad.

La concentración total del poder público-político lleva al *absolutismo*, esto a la *arbitrariedad* por la *discrecionalidad* en el uso del poder, al *abuso del poder*, a las violaciones a la ley, y a la impunidad por no tener responsabilidades, ya sea por la administración y manipulación en la elaboración de la ley, en su implementación, en su interpretación judicial, y en su aplicación del régimen de responsabilidades.

5.6.3 La corrupción.

La concentración del poder lleva al absolutismo, éste a la predisposición a la transgresión de la ley por el abuso del poder, que al ser resguardada por la impunidad, lleva a la corrupción, en el delito en todas sus formas, desde la eliminación física, la tortura, el encarcelamiento, la intimidación y sojuzgamiento, y la violación de los demás derechos humanos; y comúnmente lleva a la apropiación indebida de recursos públicos, recursos de otros, y a los grandes negocios con la información, poder de decisión, complicidades y colusiones, por sí mismo o con intereses capitalistas privados.

5.6.4 Cómo evitar la capacidad de toma y ejecución de decisiones contra el "beneficio del pueblo", de todo abuso de autoridad, de genocidio y de la capacidad de enriquecimiento ilícito desde el máximo poder ejecutivo?²⁹

Esta es la cuestión crítica del abuso extremo del poder impune, para el capricho, la arbitrariedad, ilegalidad, violencia y corrupción. En primer lugar, igual que para combatir la constitución incumplida, debe hacerse lo que se ha mencionado: 1. Que el pueblo conserve el poder de decisión. 2. Que participe en el control general, ayudado además por un cuerpo técnico profesional e independiente (de otros mandatarios pero no del pueblo para el que trabaja), de seguimiento y verificación. 3. Que el pueblo exija el cumplimiento de los mandatos de ley, apoyado por un tribunal especializado. 4. Que el pueblo lleve a cabo la evaluación de resultados, nuevamente apoyado por un cuerpo técnico, de la misma contraloría, pero que en exclusiva tome las decisiones de aprobar o censurar la gestión, particularmente relacionándolo con la renovación del mandatario. 5. Que un tribunal especializado (seguramente el mismo de antes) conozca y resuelva sobre acusaciones de responsabilidad de servidores públicos, y en consecuencia sancione de manera justa y proporcional, las desviaciones o delitos. 6. Y que las nuevas votaciones consideren, en lógica, la premiación o castigo a los partidos políticos.

Pero además de todo esto, debe establecerse un régimen especial adicional para los casos de genocidio y enriquecimiento ilícito.

5.6.5 Perjuicio grave al pueblo.

Es fundamental establecer recursos para evitar que el poder público, en abuso de facultades o de abierta violación legal, pueda tomar decisiones, y llevarlas a cabo, cuando

²⁹ Rawls, John, *Liberalismo político*, México, FCE, 1995, pp. 194 y ss. En relación con el bien de la sociedad política y del servicio que el presidente le debe a la sociedad, estrictamente como servidor. Rawls sostiene: "Como una forma de liberalismo político, se dice que la justicia como imparcialidad considera a las instituciones políticas puramente instrumentales para las finalidades individuales o de asociaciones, como las instituciones de lo que podemos llamar una sociedad privada. Como tal, la sociedad política no es un bien, de ninguna manera, sino cuando mucho, un medio para lograr el bien individual o de asociaciones".

perjudiquen gravemente el interés del pueblo soberano (art. 7-VI LFRSP). Para ello el pueblo debe tener acción jurídica efectiva a través de 1) la prohibición expresa, que complementa las consideraciones de beneficio del pueblo (art. 39) y del bien y prosperidad del pueblo (arts. 87 y 97). 2) Junto con un recurso judicial de impugnación, en un derecho de reclamación, tanto de *legalidad* (presumiendo que la ley es voluntad popular), como de *justicia y de beneficio social*, de los actos de autoridad. 3) Y para evitar que el tribunal constitucional pudiera caer en complicidad con la autoridad impugnada, podría darse el recurso de censura pública en una consulta popular. 4) Y en caso de ser culpable, a los ojos del público en general, llevar a cabo una investigación por parte de la contraloría independiente. 5) Y de encontrar pruebas acusatorias, presentar a un nuevo tribunal de responsabilidades, después de suspender al anterior, y penalizar con agravantes la acción judicial cuestionada.

5.6.6 *Genocidio en todas sus manifestaciones.*

El abuso del poder militar, policial o cualquier otro poder público del gobierno en un acto de tiranía, para asesinar, desaparecer, torturar, herir, encarcelar, robar, intimidar y demás a la población civil indefensa, para destruirla y eliminarla, es el más grave delito de todos, y merece la sanción más alta y desusual: *La pena de muerte* (ampliando las causas del art. 22 y 149 Bis, C.P.F.).

Y para eliminar la impunidad, debe quedar establecido en la constitución, que tal delito puede ser perseguido por cualquier autoridad, interna o de otro país, por supuesto para llevar un proceso judicial abierto y justo.

Esta controvertida propuesta tiene el obvio problema de *abrir el ámbito de jurisdicción* de manera riesgosa en extremo, pero es muestra del intento de evitar por todos los medios la impunidad de crímenes contra la humanidad, y de establecer un régimen *imprescriptible*, y de una *sanción excepcional*, como disuasivo.

5.6.7 *Enriquecimiento por abuso del poder público.*

Este es un delito generalizado que pervierte gravemente la operación del aparato administrativo ejecutivo, y en especial a los más elevados niveles de personal o los que tienen puestos claves (en adquisiciones, obras públicas, autorizaciones, concesiones, etc.). Que debe ser contenido a toda costa.

La propuesta aquí se basa en ampliar la responsabilidad: La responsabilidad principal corresponde obviamente al sujeto actor, con el agravante de ser servidor público; pero casi tan alta debe ser la responsabilidad del cómplice o beneficiario del sector privado; y la del jefe inmediato que no se dió cuenta o no lo paró; o la de los empleados más cercanos que no lo denunciaron (tanto ejecutivos como administrativos). Para establecer un *sistema de redes de complicidad* en que todos tengan responsabilidad, y todos tengan castigo, para evitar la impunidad.³⁰

Y por supuesto, estableciendo sanciones disuasivas, en términos de multas efectivas del doble de lo apropiado y de penas de cárcel prolongadas, también del doble del

³⁰ Krieger, Emilio. *En Defensa de la Constitución, violaciones presidenciales a la Carta Magna*, México, Grijalbo, 1994, pp. 152 y ss. En el caso particular de la impunidad presidencial propone un nuevo texto del artículo 109 constitucional, e indica las responsabilidades presidenciales que pudieran dirimirse en el juicio político, como fue en el juicio de residencia: violaciones a los mandatos constitucionales, violaciones al principio de división de poderes, invasión de las potestades que la constitución y sus leyes reglamentarias establecen a favor de las entidades federativas o de los municipios, y celebración de tratados internacionales que no respeten los principios normativos del derecho internacional.

caso de robo, por el agravante de ser servidor público. Todo en razón del agravante del nivel jerárquico que se tenga, la importancia contextual de su posición, el daño provocado, y el monto de lo malversado (porque obviamente es diferente robar mil pesos a un millón de pesos).

5.6.8 *La fama pública.*

Una pena indispensable de la corrupción (no digamos de los delitos en general, y en especial de los más graves del orden público, y también común), es la de establecer una *condena pública*. Una fama pública que sólo pueda limpiarse mediante acciones compensatorias, en vez de que los grandes ladrones del pueblo mexicano sean admirados por la enorme riqueza que obtuvieron, y su consecuente poder, como sucede en el caso especial de los presidentes, principiando con el *robo nacional* de Salinas, seguido con los abusos y frivolidad de López Portillo, y los errores de Zedillo.

Es inaceptable que los muy malos primeros mandatarios sean mitificados y se conserve y proteja su imagen, y se subsidien de por vida. Es necesario que el mal desempeño de los presidentes, en especial, pero también de los secretarios y los más altos ejecutivos, sea calificado, en justicia, y esto tenga consecuencias según cada caso; estableciendo el agradecimiento y el premio, por un lado, y por otro, el castigo, según se trate, incluyendo la fama pública y la suspensión de la renta vitalicia. Todo como *incentivo-disuasivo* para que los mandatarios hagan su mejor esfuerzo, para promover una buena (y por lo menos aceptable), coadyuvancia al pueblo soberano mandante en su auto-gobierno. Y si no, que reciban un justo castigo.

5.6.9 *Castigo a la corrupción: Detener la impunidad.*

El principal problema de la corrupción oficial, es su impunidad, pues sólo en casos excepcionales es castigada, aunque sea detectada. Por lo que muy pocos no se aprovechan de ella, aunque con grandísimas diferencias de los niveles de beneficio.

Para detener la *inercia y compulsión* por la corrupción oficial es indispensable detener la impunidad, a través de un *control* efectivo de *detección*, y de un *proceso regular y permanente de sanción*, a través de un tribunal de responsabilidades, que actúe tanto a petición de parte como de oficio.³¹

Detección y sanción es el antídoto a la corrupción oficial.

ANEXO XV

LA INDEFENSIÓN JURÍDICA DEL MEXICANO

Perspectiva constitucional

1. *Contexto constitucional I. * Soberanía nacional del pueblo. Supremacía del mandante.*

1) El pueblo es el soberano nacional (art. 39).

³¹ Krieger, Emilio. *La constitución restaurada. Hacia un congreso constituyente*. México, Grijalbo, 1995. pp. 203 y ss. Emilio Krieger señala las responsabilidades públicas de las que podemos destacar las responsabilidades penales, políticas, civiles y patrimoniales de los funcionarios públicos. Menciona también la impunidad presidencial en el sistema de autocracia presidencialista.

* Todos los artículos, salvo mención en contrario, se refieren al texto vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2) Para ejercer su soberanía, debe expresar su voluntad general (art. 40) para su beneficio (art. 39).

3) Dando mandatos de autodeterminación para el gobierno democrático (el gobierno del pueblo, art. 41).

4) Y creando e instituyendo al mandatario, para su beneficio, dándole poder público para cumplir sus mandatos (art. 39).

5) Por lo que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los mandatarios con poder público, que cumplan con los mandatos que el pueblo les establece en las constituciones (art. 41). Este es el marco normativo fundamental sobre la soberanía popular y su relación con las autoridades-mandatarios.

2. Contexto constitucional II. Garantías individuales. Mandato del pueblo.

Lo anterior se confirma con una serie de disposiciones dispersas a lo largo del texto constitucional:

1) *Garantías individuales y sociales*. El texto constitucional dedica los primeros 29 artículos como garantías del individuo (que deben verse también como garantías sociales, por ser derechos de la persona y de la colectividad).

2) Dentro de las garantías, sobresalen el derecho a la vida de la persona y su libertad (art. 14), y a no ser molestado sin mandamiento escrito, ni detenido sin orden judicial (art. 16).

3) También existe el derecho a la manifestación y protesta política contra actos de autoridad (art. 9), y el (humillante para el soberano) derecho de petición política frente al mandatario.

4) Y la garantía del derecho a la justicia por Tribunales, de manera pronta, completa e imparcial (art. 17).

5) Y garantías procesales en caso de detención (arts. 16, 18, 19, 20, 21, 22, 23).

6) Y las garantías no pueden restringirse ni suspenderse (art. 1º) salvo con el procedimiento extraordinario del art. 29.

7) Y los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia por actos de autoridad que violen las garantías individuales (art. 103-I).

3. Contexto constitucional III. Protesta de ley. Obligaciones del mandatario.

1) Todo mandatario, sin excepción, antes de tomar posesión de su encargo, debe prestar la protesta de guardar la Constitución (art. 128).

2) El presidente (jefe supremo de las Fuerzas Armadas), protesta *guardar la Constitución* (art. 82), y desempeñar con lealtad al pueblo, el *cargo que le confiere*, de manera patriótica, mirando en todo por su *bien y prosperidad*. Y si no es así, el pueblo *soberano*, debe demandárselo (esta es una obligación que se auto-establece el pueblo, por lo que en caso de ver violadas las garantías de sus derechos individuales, las personas están *obligadas* a reclamarlas vía el amparo, y vía responsabilidades, porque no hay otro recurso).

3) La misma protesta hacen los ministros de la Corte (art. 97), a quien también debe reclamarles el pueblo, por su incumplimiento (aunque no se ponga, incorrectamente, que su cargo se los confiere el pueblo, aunque no sea popularmente electo).

4) Además, presidente y ministros de la Corte no sólo deben “guardar la Constitución”, sino también “*hacerla guardar*”, obviamente a los demás mandatarios en especial.

5) Y los mandatarios deben actuar sólo por *facultades expresas* (art. 124) en la ley, no debiendo salirse de los términos que les señala el pueblo soberano.

4. Contexto constitucional IV. Recursos jurídicos. Medios de reclamación del mandante.

1) La *Constitución es inviolable* (art. 136), y su no observancia, en sus principios fundamentales, equivale a un golpe de Estado, que quita libertad al pueblo; mismo que debe

recuperarla. *para enjuiciar* “a los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta”.

2) La controversia del art. 103-I, sobre actos de autoridad que violen las garantías individuales, esta sujeta a su protección vía el *juicio de amparo* (art. 107), que sin embargo es de resolución personalísima.

3) La *resolución de controversias constitucionales*, recientemente establecida. se deja sólo entre autoridades (art. 105-I y II) y partidos políticos, (para leyes electorales) pero no tiene acceso la población.

4) Así mismo, cualquiera puede presentar *quejas* en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público. que *violen los derechos humanos* (art. 102-B) que otorga el orden jurídico mexicano (en relación con las garantías individuales).

5) Cualquiera puede también denunciar responsabilidades de los servidores públicos (art. 109), políticas (que perjudiquen los intereses públicos fundamentales), penales (de acuerdo a los delitos tipificados en la ley respectiva), y administrativas (sobre la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia).

6) El ministerio público está obligado ex officio a perseguir los delitos ante los tribunales, como coadyuvante “para que la administración de justicia sea pronta y expedita” (arts. 21 y 102-A).

5. Evaluación inicial.

El texto constitucional parte del sustento básico de 1) la *soberanía nacional* del pueblo, que se ejerce expresando mandatos sobre 2) la *garantía de derechos fundamentales*, y la institución de 3) los *mandatarios* que se *comprometen* ampliamente a cumplir sus mandatos; *pero*, 4) los recursos que debe establecer el pueblo en la constitución para hacer valer su soberanía, son desproporcionadamente “*ineficaces*”: Por un lado, 1) la *protesta de ley* de que “la Nación se lo demande”, no hace explícito su proceso para hacerlo valer (arts. 87 y 97); y de la misma manera, 2) la *inviolabilidad de la constitución* (art. 136), no establece como llevar a juicio a los violadores. Y por otro lado, 3) el *juicio de amparo* (art. 107), ha tenido una larga y consistente tradición de “*no funcionar*” en asuntos de soberanía popular, inviolabilidad constitucional, derechos sociales, rectoría del Estado, proyecto de Nación y similares, sino que más bien se dirige al amparo de garantías procesales en detenciones y juicios. Mientras que 4) el de *control constitucionalidad* (art. 105) por la Corte, no es accesible al ciudadano (y queda sujeto al sistema político, todavía de presidencialismo autoritario). Y 5) las *Comisiones de derechos humanos* sólo formulan recomendaciones no vinculatorias a las autoridades que violan garantías (antes de llevarlas a juicio, en el amparo). Y para culminar, 6) los rimbombantes procedimientos establecidos en el Título Cuarto para denunciar *responsabilidades de altos servidores públicos*, son absurdamente inaccesibles, con un juicio político que involucra a las 2 Cámaras del Congreso (para que un extraordinario art. 7 de la LFRSP sobre los intereses públicos fundamentales, sea un monumento a la inoperancia jurídica y a la demagogia política), un “juicio” de procedencia que debe decidir la Cámara de Diputados para poder ser sujeto a proceso penal, y responsabilidades administrativas (art. 134) “operadas” por un órgano propio del Ejecutivo Federal, depositado en el presidente; el que como culminación de todo lo anterior, no tiene *responsabilidades* (no tiene que responder por responsabilidades políticas y administrativas, y sólo por 2 causas penales: traición a la Patria y delitos graves del orden común). Y si el Jefe del Ejecutivo no tiene que responder, sus subordinados estarán de hecho amparados (aunque en derecho no tienen la justificación excluyente, de

“haber recibido ordenes”, o tal vez por eso mismo se les extienda la “irresponsabilidad”). El añadido 7), es que el ministerio público (como elemento subordinado del Presidente, sólo persigue los delitos que éste le ordena, por lo que no actúa espontáneamente, como representante del interés público de la sociedad contra el crimen, y no es suficiente coerción la impugnación judicial del no ejercicio y desistimiento de la acción penal (arts. 21 y 102), dejando la institución como una burocracia subordinada políticamente, en vez de promotor independiente de la justicia.

6. Conclusión.

Dado que debe de tomarse el principio de que la ley (y sobre todo la Constitución) está hecha para ser “eficaz”, no debe aceptarse que todo el texto de principios no pueda llevarse a cabo, porque entonces todo el edificio socio-político-jurídico se vendría abajo. En consecuencia, debe buscarse la interpretación de la Constitución que haga posible hacer valer la voluntad y el beneficio del pueblo. Lo que lleva mecánicamente a buscar hacer valer el único procedimiento operativo a la fecha, de los anteriores: *el juicio de amparo*; por supuesto, a reserva de reformar la Constitución para establecer un *derecho de reclamación social del cumplimiento de la ley “y” del beneficio general*, como expresión de la voluntad del pueblo soberano. Tal vez estableciendo un solo conducto procesal, para que el pueblo (y sus integrantes individuales), puedan ejercer su soberanía (y sus derechos respectivos), para que todo mandatario cumpla sus mandatos.

Así que falta un claro capítulo constitucional sobre las acciones populares de reclamación de la legalidad, como vía para el cumplimiento de los mandatos de la voluntad general y del beneficio del pueblo; pero además del *vacío legal*, deben establecerse *institucionales que funcionen*, porque las que existen sólo tienen efectos decorativos para garantizar los derechos sociales y algunos individuales. En un engaño político, vía la “Constitución incumplida”.

En la actualidad, el pueblo y sus integrantes se encuentran en un *estado de indefensión jurídica frente a la arbitrariedad de las autoridades*, especialmente del Presidente, que más que servidores públicos-mandatarios, se transforman en sus gobernantes autoritarios. Los crímenes impunes contra la humanidad, de la masacre genocidio de estudiantes del 68, el cambio de proyecto nacional constitucional con la corrupta privatización neo-liberal de Salinas, y el fraude del FOBAPROA, lo atestiguan. Addendum: El genocidio del 68 es la prueba histórica más representativa de la impunidad del poder y el desamparo jurídico del mexicano. La indefensión de facto del pueblo ante los miembros del Ejército en Tlaltelolco, y su ejercicio de la violencia armada, se complementó con la indefensión jurídica para denunciar crímenes, delitos, responsabilidades y violaciones de garantías. Y aún para defenderse de las falsas acusaciones de las autoridades que los privaron de su libertad, y de los jueces que fallaron sentencias injustas en su contra. Pero la *indefensión jurídica (y total) del pueblo soberano* sigue igual 31 años después, en 1999, frente a cualquier abuso de poder del Presidente en turno, y del Ejército (como lo muestra Chiapas): porque ni el régimen jurídico constitucional y legal, ni los recursos judiciales, ni la operación judicial, ni el cambio de manera suficiente para evitar un nuevo Tlaltelolco. Como si el tiempo no hubiera pasado la estructura y el contexto propiciador de la impunidad, que llevó a que el ministerio público no persiguiera de oficio, ningún delito en 68, por parte de autoridades (art. 102-A), sino sólo de estudiantes, sigue en pie con los crímenes de Salinas y del FOBAPROA, en una expresión del abuso de autoridad “por otros medios”.

La espada de Damocles aún está sobre nuestra cabeza, y falta que la masacre de 68 rinda los frutos constitucionales y jurídicos que amerita ese crimen de lesa humanidad, y nos evite más robos al pueblo mexicano.

ANEXO XVI

LA LOGICA INTERNA DEL ESTADO DE DERECHO: ATENERSE AL PROYECTO NACIONAL DE LA CONSTITUCION Y CUMPLIRLO

1. El pueblo ejerce su soberanía manifestando su libre albedrío y voluntad en procesos electorales formales, para determinar mandatos y mandatarios (art. 41) para un pacto colectivo sobre proyecto nacional:
2. Dicho proyecto nacional debe basarse necesariamente en el beneficio (art. 39) del pueblo mediante su constante mejoramiento económico, social y cultural (art. 3º), como fin último.
3. Así mismo, este proyecto nacional formaliza sus fines en una constitución (art. 26), como una ley suprema (art. 133), de la que emanen todas las demás leyes.
4. Por lo que el pueblo ejerce su soberanía a través de la ley, dándole formalidad jurídica a sus mandatos, y a través de los poderes públicos para que actúen como mandatarios (art. 41), tanto elaborando las leyes como aplicándolas, ejecutándolas y decidiendo controversias. Esto es, los poderes públicos son los *medios* para que el pueblo ejerza su soberanía, tanto legislando, como ejecutando y enjuiciando, a través de aplicar el *medio* de las leyes.
5. De manera que el pueblo decide los mandatos para el proyecto nacional, a través de definir sus *fines* en procesos electorales (extraordinarios de un congreso constituyente) de consulta de la voluntad general (art. 26), que formalizar en la constitución. Y también a través de *definir* los medios para alcanzar tales fines.
6. Sólo que la diferencia es que el pueblo decide los *fines*, y los deja *fijos* en la constitución; y para cambiar tales fines, se requiere una reforma constitucional a través de un congreso constituyente, para que el pueblo en un acto de soberanía de elecciones extraordinarias, sustituya su decisión anterior, sobre proyecto nacional o parte del mismo.
7. Mientras que el pueblo decide en la constitución, los *medios generales*, que se pueden *modular o ajustar o intercambiar*, por el ejercicio de la soberanía en elecciones ordinarias; ya que los procesos para definir mandatos electorales ordinarios, al escoger mandatarios ejecutivos y legislativos, son la vía para precisar los medios y la graduación de urgencia, según las necesidades y demandas del momento, y las posibilidades y capacidades coyunturales del poder público o del pueblo mismo. Por lo que los *fines* son fijos y los *medios* son graduales.

8. *La conclusiones son que.* 8.1 El pueblo ejerce su soberanía decidiendo en el pacto social, los fines del proyecto nacional, que hace obligatorios, y permanentes, en el texto constitucional.

8.2 Por lo que la constitución define los fines del pueblo para el proyecto social, de los que se deriva el mismo proyecto nacional.

8.3 Y para cambiar los fines, el pueblo tiene que utilizar el mismo procedimiento que utilizó para fijarlos (art. 72-f), o sea un congreso constituyente.

8.4 Mientras que si bien el pueblo ejerce su soberanía decidiendo las formas para alcanzar los fines, y los fija en la constitución; estos medios pueden ser modulados a través de los mandatos de procesos electorales ordinarios, como la decisión sobre la mejor propuesta partidista para cumplir los fines constitucionales, vía la oferta de mandatos sobre medios y sobre rendición de cuentas sobre el cumplimiento de fines constitucionales sobre proyecto de nación.

8.5 De manera que *las elecciones ordinarias son en realidad sobre la determinación de medios y no sobre fines.* Esta debe ser la base de la organización de la democracia (del proceso de gobierno del pueblo).

8.6 Y en lugar de que cada elección (presidencial sobre todo), sea para definir fines del proyecto nacional, esta es una *condición que ya está dada* por el congreso constituyente, que con toda la carga histórica, porta la formalización de los fines colectivos del pueblo. No se trata de proyectos individuales de los presidentes, sino del proyecto colectivo de la sociedad.

8.7 Por lo que en realidad las elecciones especialmente presidenciales, no son para definir fines o cambiarlos, ni para definir medios totalmente, sino para *definir la modulación de medios*, y en caso extremo una sustitución justificada de acuerdo a las necesidades.

8.8 Así que las elecciones ordinarias son para que el pueblo ejerza su soberanía definiendo el mandato de medios y los mandatarios para implementarlos.

8.9 Pero no son para definir fines del proyecto nacional, y menos el mismo proyecto nacional, porque eso requiere de un acto de soberanía popular extraordinario.

8.10 Toda elección popular implica un acto de soberanía del pueblo en la toma de decisiones sobre su vida y destino; pero sólo a través de un congreso constituyente, en elecciones extraordinarias, el pueblo puede fijar y formalizar jurídicamente su proyecto de vida en común, de vida social. Mientras que, el pueblo utiliza los procesos de elecciones ordinarias para desprender la precisión de fines intermedios y de medios específicos y coyunturales, y de la intensidad y urgencia, según demandas remitidas y preferencias explícitas. Pero el proyecto nacional, con sus fines y medios, ya está resuelto.

8.11 Por lo tanto, el principio de facultades (y obligaciones) expresas (art. 124) es fundamental para el principio de legalidad, de atenerse estrictamente a lo permitido por la ley, y para el principio del régimen de derecho e imperio de la ley y de Estado de derecho (sujeto a la ley); ya que el poder público, como mandatario del pueblo, sólo está facultado para cumplir con los mandatos

expresos del pueblo y de acuerdo a los medios establecidos legalmente y mandatados electoralmente.

8.12 Y por eso el proceso de legislar implica derivar de los fines y medios establecidos en la constitución, como generales y permanentes, los fines específicos y los medios dinámicos para materializar y concretar los primeros.

8.13 El proyecto nacional está ya resuelto históricamente en el proceso de las luchas históricas nacionales y expresiones establecidas en los congresos constituyentes y su producto constitucional. Por lo que no se debe pretender cambiarlo, sino sólo referirse a ofertas electorales de programas de gobierno sobre como se ofrece cumplir con tales fines y medios generales. Las elecciones ordinarias son entonces, una cuestión del cómo y del cuánto y no del qué.

ANEXO XVII

FIN ULTIMO DEL PROYECTO NACIONAL CONSTITUCIONAL

1. El texto expreso de los artículos 39, 41, 87 y 136 (que además viene desde la Constitución de 1857, pero no de la de 1824), señala respectivamente que la soberanía popular se ejerce decidiendo la constitución y el poder público para su *beneficio*: que el poder ejecutivo presidencial (así como el judicial), se compromete a guardar la ley y desempeñarse leal y patrióticamente. "mirando en todo" por el *bien y prosperidad* del pueblo (la Unión) que le confirió su cargo; y que sólo cuando el pueblo pierde su *libertad*, se interrumpe la observancia de la Constitución que es voluntad inviolable.

2. De manera que el *beneficio* del pueblo soberano se traduce en su *bien y prosperidad y su libertad*. El beneficio, se puede argumentar, como la búsqueda del bien, como el carácter intrínseco de bondad de la persona, orientado hacia los valores superiores (que algunos pretenden identificar a Dios con el bien, para que el primer mandamiento sea "amarás al bien sobre todas las cosas"). Y la prosperidad, como la idea del bienestar y del progreso, especialmente material. Y de la libertad, como elemento básico del libre albedrío del pueblo para decidir e imponer jurídicamente sus decisiones.

3. Este fin último (como herencia constitucional histórica) de *beneficio* del pueblo a través del *bien y prosperidad y libertad*, como una concepción axiológica del valor humano más alto; recibe una ampliación *asistencial* crucial (que le cambia la esencia social más que el grado, por una nueva capacidad de ejecución), en las adiciones y reformas del Congreso Constituyente de 1917, después de la revolución social, en los artículos 27 y 123 respecto a la *tutela* del mandatario estatal de los grupos menos favorecidos a los que se desea proteger, como son los campesinos y trabajadores. Los primeros con el reparto de las tierras de los latifundios hacendarios, y los segundos con la tutela en las relaciones desiguales entre capital y trabajo. Precizando el apoyo para que a los campesinos sin tierra, se les proporcione por el Estado, y a los trabajadores se les garantice empleo para todos, con sueldos suficientes para una familia. De manera que el pueblo da un mandato *asistencial y tutelar* para apoyar a los grupos poblacionales más *desprotegidos* (y así aminorar su debilidad).

4. Este fin recibe el añadido (en las reformas del 28 de diciembre de 1982) en el artículo 27, de llegar al máximo mandato, de que al Estado corresponde promover el desarrollo rural integral, con el propósito de *generar empleo y "garantizar a la población campesina el bienestar (nada menos) y su participación e incorporación en el desarrollo nacional"* (lo que se les debe aplicar también a los indígenas, que son en su mayoría campesinos). Y a los trabajadores se les garantiza el derecho al empleo, que deberá promoverse (dos metas extraordinarias, aunque por supuesto más la primera, que además de la expropiación de tierras, ofrece garantizar tierras y hasta *bienestar!*).

5. Así que dentro de las garantías individuales constitucionales, está el derecho de la población campesina al *bienestar*, a través del desarrollo rural integral que genere empleo y lo incorpore al desarrollo nacional. Por lo que el mandato es de un *Estado de bienestar* para este sector poblacional.

6. Pero el capítulo de garantías individuales que empieza a aparecer en 1917 y continúa a través de las posteriores reformas constitucionales, va estableciendo por la voluntad soberana del pueblo, la proliferación de apoyos asistenciales y también tutelares para todos, de la plena educación, alimentación, salud, empleo, vivienda, por el derecho de todo individuo a recibirlos del Estado (arts. 3º, 4º, 28 y 123).

7. El capítulo de garantías individuales (y sociales) es el elemento más importante del proyecto nacional constitucional.

8. Y en él, se añade en las reformas: 8.1 que la democracia no sólo es una estructura jurídica y un régimen político, sino un sistema de vida fundado en el *constante mejoramiento* económico, social y cultural del *pueblo* (art. 3º). 8.2 La rectoría del Estado se establece para el pleno ejercicio de la *libertad y dignidad* de los grupos cuya seguridad protege la Constitución (art. 25). 8.3 La planeación democrática tiene como objetivo lograr la *independencia y democratización política* social y cultural del pueblo (la Nación), recogiendo las *aspiraciones y demandas de la sociedad* (art. 26).

9. En conclusión, el fin último del proyecto nacional constitucional, es el *beneficio del pueblo* soberano, expresado como *bien y prosperidad y libertad*; sistema de vida de constante mejoramiento económico, social y cultural; bienestar (a través del empleo y la incorporación al desarrollo); la dignidad del individuo, la independencia y democratización (política, social y cultural); y aún los intereses públicos fundamentales, del *perjuicio grave a la sociedad* por el incumplimiento de la ley (arts. 28 constitucional y 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de servidores públicos).

10. Con este *fin último, ya determinado*, del proyecto nacional, y formalizado jurídicamente en la Constitución; todo lo demás, en cuanto a política y administración, radica en determinar los *medios para alcanzarlo*. Este debe ser el contenido del proceso de elecciones populares, de toma de decisiones de los poderes públicos, de implementación de las mismas, rendición de cuentas y evaluación de resultados, en el desempeño de la función pública.

11. Así que, el mandato del pueblo soberano mandante, al mandatario del poder público, es que para ese fin último de *beneficio de todos*, debe prestarles *apoyo asistencial y tutelar a los grupos más débiles y necesitados* de la sociedad.

El fin del proyecto nacional está decidido en el proyecto nacional constitucional. Lo que falta es que el pueblo decida los medios para alcanzarlo, a través de los procesos ordinarios electorales. Mismos medios que por esencia deben derivarse de los fines, y estar supeditados a ellos.

12. Por lo tanto, los poderes públicos (presidentes y legisladores) no son electos por el pueblo para decidir los fines del proyecto nacional, puesto que eso implica un acto extraordinario que sólo corresponde directamente a la soberanía del pueblo, que se formaliza en un congreso constituyente; sino que su mandato ordinario (producto de una elección ordinaria), es de proponer y emplear los medios específicos para cumplir los fines del proyecto nacional (siempre que no se aparten del espíritu de los medios generales, en caso que estén establecidos en la Constitución).

13. Sólo el pueblo es soberano, y la soberanía no puede, por esencia, delegarse o prestarse o abdicar de ella; y los poderes públicos son mandatarios del soberano, como servidores públicos, y no como soberanos del pueblo (supuestamente porque lo representan, cuando la representación del pueblo, mandante soberano, sólo puede referirse a cumplir sus mandatos expresos, y no a sustituir la voluntad general, confiscándole la soberanía).

CAPITULO

EL MANDATARIO JUDICIAL

Introducción.

La función por excelencia del mandato judicial debe seguir siendo la *impartición de justicia*, a la que debe añadirse la función político-jurídica de coadyuvancia del pueblo para ejercer su soberanía en la toma de decisiones y controlar jurídicamente al mandatario ejecutivo en la implementación de las mismas. Además, la impartición de justicia debe dividirse según las controversias entre particulares, y entre particulares y el sector público, para diferenciar regímenes de derecho (privado y público); pero enfatizando el interés público de ambas, pues toda ley es de orden público, pero el derecho privado regula las relaciones entre particulares, y el derecho público regula las relaciones de los ciudadanos con su "gobierno" y de los mandatarios públicos entre sí.

Es fundamental advertir que el derecho público debe ser el inicial y supremo, a partir de la Constitución, que establece el proyecto social; y derivar de éste proyecto, el régimen de derecho privado, partiendo del Código Civil (lo que no se practica en México, al tener un derecho privado independiente del proyecto social).

Si la función judicial es evidentemente político-jurídica y no meramente técnico-jurídica, debe considerarse la necesidad de que los mandatarios judiciales sean seleccionados en un proceso político, para establecer desde el inicio su carácter debido de servidores públicos, mandatarios del pueblo mandante, y responsables ante él en la impartición de justicia (y no sólo frente a dicho valor absoluto de justicia), y en la

coadyuvancia técnico-jurídica adicional que requiere para controlar a los mandatarios ejecutivos.

1. *Participación de la función judicial en el proceso de auto-gobierno del pueblo.*

A continuación se presenta una enumeración de pasos y secuencias del proceso de gobierno, para resaltar las que corresponden al mandato y mandatario judicial.

1. El pueblo se organiza en sociedad, en un pacto político sobre proyecto social.
2. Que formaliza en una constitución, donde establece los mandatos colectivos originarios y fundantes para llevar a cabo tal proyecto social, poniendo en ley, la voluntad general.
3. En lo anterior, no participa la función judicial (porque no participa en la toma de decisiones).³²
4. A partir del proceso legislativo inicial que lleva a cabo directamente la soberanía del pueblo, habiendo eliminado a los mandatarios legislativos constituyentes, porque ni ellos pueden *representar* y menos *personificar* a la *soberanía*, porque esta es *intransferible* y debe ejercerla de manera *directa* y *en exclusiva el pueblo*; después se requiere un proceso legislativo continuo y regular, y para ejercer esta función legislativa, sólo a través de la toma de decisiones soberanas de auto-determinación, el pueblo debe establecer *acciones de coadyuvancia*; consistentes en que los partidos, abiertos y corregidos por la sociedad con la posibilidad de iniciativas populares, *elaboren* propuestas de leyes secundarias (no sólo con la visión partidista, sino buscando apoyar a la sociedad en su toma de decisiones para su beneficio en el proceso, en el camino al proyecto social, también obviamente para su beneficio).
5. Y que un *tribunal constitucional* revise las propuestas-proyectos de leyes secundarias, para su congruencia con la constitución, en su letra y su espíritu, en una primera participación político-jurídica de la función judicial en el proceso de auto-gobierno popular.³³
6. Los proyectos-propuestas alternativos o sintéticos de ley secundaria, serían votadas en elección general, con el aval de su constitucionalidad, que sin embargo podría cuestionarse y reclamarse posteriormente a su promulgación, por cualquier interesado, siempre que estableciera una argumentación inicial lógica y razonable, y no sólo por sentimientos o simple voluntad. Y nuevamente el tribunal constitucional debería de examinar y resolver la constitucionalidad (en una composición judicial distinta para evitar que sean los mismos juzgadores).
7. Los mandatos simplificados puestos a votación, exigirían una posterior elaboración y desagregación en leyes, por un cuerpo técnico-jurídico, que propondría textos legales a ser ratificados en elección general.

³² Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una constitución para la democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, pp. 166 y ss. Muchos de los pasos a los que me refiero, presuponen reforzar el autogobierno del poder judicial. En este sentido, Jaime Cárdenas hace referencia a la reforma judicial del 31 de diciembre 1994 en donde se planteó el problema del autogobierno del poder judicial "de forma moderna y equivalente a lo que en otros países de nuestro entorno se viene haciendo". Sin embargo, esto no se consumó.

³³ *Supra.*, pp. 254 y ss. Respecto de las acciones o recursos de inconstitucionalidad, coincide en que "los medios de impugnación ante el tribunal deben estar al alcance de cualquier gobernado y sobre cualquier ordenamiento legal, sin que se exija ninguna mayoría absurda para la declaración de inconstitucionalidad o que se vedan del conocimiento del tribunal ciertas leyes".

8. Por supuesto, con base en el régimen legal (de constitución y leyes secundarias), se resolverían los conflictos que se presentaran entre particulares y entre particulares y los mandatarios ejecutivos y judiciales, por *tribunales* según su *ámbito de competencia*.
9. En materia ejecutiva, para las elecciones de mandatarios ejecutivos (presidente, gobernadores y presidentes municipales), el soberano pueblo establecería en la constitución, que primero se presentaran alternativas de programas de su gobierno, con metas anuales, para que el pueblo votara por ellas, como mandatos electorales, antes de votar por los mandatarios que más comprometidos estuvieran con ellas (o al mismo tiempo, habiendo decidido primero el programa de su propio gobierno), pero asignándole a los partidos políticos la obligación de la elaboración de dichas propuestas alternativas.
10. Y nuevamente, el soberano establecería que tales propuestas de mandatos electorales fueran congruentes con la constitución y sus leyes, a través de su revisión por un tribunal constitucional, que corrigiera, ajustara, y en su intervención desarrollara una cultura y actitud de obediencia a la ley.
11. Después de la elección de mandato de programa de gobierno propio del pueblo y de los mandatarios ejecutivos para llevarlo a cabo (seguramente incluyendo a los secretarios o jefes de sector), resultaría fundamental que tales mandatarios cumplieran con tales mandatos del pueblo mandante, establecidos en el régimen legal, y en la oferta electoral de programa de gobierno, que al ser electa obtenga la obligatoriedad legal.
12. Y para ello, se debería establecer el *derecho de reclamación* (que pudiera utilizarse desde la impugnación de constitucionalidad de las nuevas leyes secundarias, pero también de las viejas), por el que cualquiera pueda demandar a cualquier autoridad que cumpla cualquier ley que le sea aplicable. Y si después de conminar a la autoridad ejecutiva a hacerlo, ésta no lo hiciera, entonces acudir a un tribunal constitucional para que este obligue a la autoridad y la sancione, en su caso.
13. Así mismo vendría la necesidad del mandante soberano del control y seguimiento de la ejecución de sus mandatos por los mandatarios ejecutivos, para lo cual utilizaría a personal profesional de contraloría, independiente y no partidista, sino electo de la sociedad civil.
14. El mismo tribunal revisaría la legalidad de la actuación de la contraloría y de sus elementos.
15. La contraloría aportaría información anual sobre control de ejecución y elementos para la evaluación de gestión y resultados del desempeño de los mandatarios ejecutivos, para que el soberano pueda tomar en exclusiva, las decisiones de evaluación sobre aprobación o censura de la ejecución, y en el caso de ésta última, presentar denuncias de responsabilidades.
16. Frente a un *tribunal especializado* sobre responsabilidades, para resolver un proceso en contra de los mandatarios, y en consecuencia sancionar, según el caso, las desviaciones, abusos del poder y delitos. En un tribunal que conociera de responsabilidades políticas, administrativas y penales (que generalmente se dan "en paquete", de personas físicas y también de personas morales).
- 1.1 *Coadyuvancia al ejercicio de la soberanía popular.*

De lo anterior se aprecia que en el desempeño de la *función técnico-jurídica* se dan consecuencias *político-administrativas* muy importantes: El ejercicio del *control de legalidad*, a través de la *función judicial*, tiene la consecuencia política buscada por la *división de poderes*, de establecer *pesos y contrapesos*, para el *equilibrio de poderes*, que

en realidad permita la *subordinación del poder ejecutivo del administrador, a la soberanía del pueblo mandante.*

La impartición de justicia.

Los individuos pactan políticamente su unión en pueblo, para un proyecto de organización social, dándole forma legal en la constitución (para una obligatoriedad adicional). donde establece los *mandatos fundamentales* (para alcanzar el citado proyecto social). Estos son mandatos de desempeño de funciones regulares, de ejecución del proyecto social, y dentro de éste, de impartición de justicia para resolver las controversias entre sus integrantes (individuos y mandatarios, entre mandatarios o entre individuos), considerando elementos de la justicia absoluta y la justicia relativa derivada del proyecto social, que establece parámetros de valoración en las leyes.

Así que son 2 mandatos y 2 funciones básicas: Ejecutivos y judiciales. Perseguir la imagen objetivo de organización social a través de una producción de acciones públicas regulares y permanentes (y a veces extraordinarias), de ejecución de la voluntad general, establecida en un gran programa de gobierno propio en la constitución y complementado en las elecciones periódicas de mandatarios ejecutivos. Y durante este proceso de procuración de fines sociales, la resolución de controversias, se hace por medio de la impartición de justicia, con la imagen objetivo crucial de una organización social, fundamentada en la *justicia* como elemento indispensable del *bien* (desde la justicia divina del Dios del bien, como el gran y último dador de justicia, a la justicia justa de tribunales, y hasta el mundano arbitraje para resolver conflictos y guardar la paz), además de en la felicidad y el bienestar. Y a la *impartición* de justicia individual se añade la obligación de *impartir* justicia social al redistribuir el ingreso, como también la impartición de justicia de la persecución del delito, el combate al crimen organizado y el narco, y la corrupción oficial.

Las funciones judiciales críticas.

La impartición de justicia tiene 2 dimensiones: La dimensión "privada" de la función pública de arbitrar diferencias entre particulares, con la aceptación de las 2 partes, de una autoridad imparcial que resuelva en justicia. Esta es una función fundamental para permitir la paz y seguridad en las relaciones entre los integrantes de la sociedad, pues alguien debe resolver los conflictos, que de otra manera provocarían la disolución o desintegración social. *Aquí no queda más que la confiabilidad en la garantía de imparcialidad y justicia del juzgador.*

Y la dimensión pública en 2 vertientes: 1. *Juzgar las controversias de los individuos integrantes de la soberanía popular con sus mandatarios* (muy particularmente, los mandatarios ejecutivos), y 2. el *control de legalidad* de la actuación de dichos mandatarios (que en realidad es el *control público a través de la ley del cumplimiento de los mandatos de la voluntad general*)³⁴. En el primer caso, los miembros individuales de la soberanía actúan como particulares (aún en defensa de sus derechos públicos), y pueden tener razón en sus conflictos con la autoridad ejecutiva, o pueden ser culpables de

³⁴ A diferencia de la reforma del art. 105 que limita las controversias constitucionales a las existentes entre mandatarios públicos, dejando el amparo, por separado, para las controversias de particulares con mandatarios, parece más socialmente racional, subrayar las controversias constitucionales de los miembros de la soberanía con sus mandatarios públicos, y esto dentro del control de legalidad; y dejar las controversias entre mandatarios, sólo como recursos para su obligación de control mutuo de legalidad, al "hacer guardar la ley". En un cambio de prioridades que resalta que es más importante el soberano pueblo, que los asuntos de sus servidores públicos. Y que el *amparo no sirve para hacer valer las garantías del derecho social histórico mexicano.*

violaciones legales (como todas las perseguidas de oficio, especialmente las penales, por parte del ministerio público, que, al contrario de lo que se dispone actualmente, sólo debe actuar de manera supletoria cuando los particulares ofendidos no lo hagan y exista interés público); pero en el segundo caso, la función judicial debe ser *ex officio* (por ley), o a petición de cualquier interesado, por el interés público de que el mandatario ejecutivo cumpla los mandatos del pueblo soberano.

En la primera dimensión, la impartición de justicia, es la de la autoridad terrenal (por la imposibilidad de una "justicia divina" intachable), para resolver controversias, que corresponde a un mandato soberano del pueblo, asignado a mandatarios profesionales especialistas en derecho y en juzgar, que deben perseguir la justicia sobre todo, y ser incorruptos y sabios. Es una función pública sin la cual no puede vivir una sociedad.

En la segunda dimensión, la impartición de justicia, es la de resolución de las controversias entre individuos y mandatarios ejecutivos (y la que se refiere por excepción a los mandatarios judiciales, como las de impugnación de sentencias, pero sobre todo las de hacer valer los derechos humanos y el amparo) en contra de actos de autoridad que los perjudique. Y por otro lado, es la de formar parte de una organización para controlar a los mandatarios ejecutivos de participación popular, propuestas partidistas, observaciones de la contraloría y actuaciones de tribunales especializados, tanto constitucionales como de responsabilidades. Con la *acción popular de reclamación judicial* para hacer valer el *mandato establecido en ley sobre voluntad y beneficio del pueblo*.

3.1 El absolutismo presidencial.

Los malos presidentes (por autoritarios, antipatriotas, incapaces, corruptos, ilegítimos o violadores de la ley, según el caso), han sido *la peor* amenaza de la sociedad mexicana. Ellos han sido los culpables del mal gobierno (de mal liderazgo político-social y mal administración de los recursos comunes), apoyados en la demagogia de la esperanza, y el abuso del poder y la autoridad, para que en lugar del *progreso común*, se haya tenido la crisis permanente, agudizada en las últimas décadas, primero con los altibajos, luego la desaceleración, seguido de la recesión, hasta llegar a la regresión. Y es difícil establecer si ha habido un solo presidente, el que sea, que haya sido, ya no digamos excelente primer mandatario, sino siquiera un buen gobernante, en términos completos, porque algunos han tenido acciones relevantes, pero en su saldo total, como presidente por 4 ó 6 años, el cuestionamiento es agudo.

Si bien es necesario estudiar caso por caso, la inegable regla general es que los gobiernos mexicanos, encabezados por un presidente, no han sido un factor determinante del progreso real y sentido del pueblo, con un saldo claro y suficiente.

Pero también es indiscutible que el gobierno y el presidente han sido las variables más estratégicas e importantes en nuestra historia, de gobierno de un solo hombre.

Así que el *control de la variable clave de la organización mexicana de la sociedad, es una función fundamental, sólo superada por la del ejercicio de la soberanía popular en la toma de decisiones de autodeterminación, para el gobierno propio que realice las acciones de llevarán al proyecto de país escogido*.

Y este control presidencial se hace a través del control de legalidad en apoyo al ejercicio de la soberanía popular para que sus mandatarios ejecutivos cumplan con sus mandatos establecidos en ley. Ya se ha visto que se propone asignar un mandato a la función judicial de 1. revisar la constitucionalidad de las propuestas de pacto político sobre proyecto de país. que preparen los partidos (o las iniciativas populares); 2. revisar la constitucionalidad de las propuestas de las leyes secundarias, de las propuestas que

preparen los partidos o un cuerpo técnico jurídico (o las iniciativas populares); 3. revisar la constitucionalidad de las propuestas de programas de gobierno, que presenten los partidos en elecciones de ejecutivo; 4. revisar la constitucionalidad del control que desempeñe la contraloría sobre el ejecutivo; 5. recibir las denuncias sobre responsabilidades de mandatarios ejecutivos (y los del mismo judicial), resolver sobre ellas y decretar las sanciones que correspondan, a través de un *tribunal de responsabilidades*. *Todos y cada uno de estos actos se hacen como coadyuvantes de la soberanía popular.*

Es el pueblo, en ejercicio de su soberanía, el que debe tomar en exclusiva las decisiones de autodeterminación (de gobierno propio), pero también los mandatos de control de los mandatarios a los que les encarga sus mandatos, muy especialmente los ejecutivos. Mismos mandatos que asigna a la función judicial especializada en asuntos de revisión de legalidad o de procesos de responsabilidades de servidores públicos, y a la contraloría profesional para el control de gestión.

Así que *el pueblo es el que en ejercicio de su soberanía, debe controlar al mandatario ejecutivo, auxiliado por las funciones de control de legalidad, y de las funciones de procesamiento de responsabilidades, del judicial; y de las funciones de seguimiento y verificación de la contraloría pública y de información para la evaluación popular.*

4. Los mandatarios judiciales.

Al revisar las funciones que se establecen en el mandato judicial, se deriva que los mandatarios deben ser determinados de diferente manera y con distintas características: Los encargados de la resolución de controversias entre particulares, deben ser designados por exámenes dentro de un servicio civil especializado profesional. Pero los encargados del control constitucional y del control de responsabilidades deben ser electos, dentro de un cuerpo también de carrera, pero como juristas especializados tanto en derecho como en política. Porque si ambos son mandatarios del pueblo, y debe subrayarse que deben rendirle cuentas, y ser designados por él, directa o indirectamente, una parte de su función es en principio solamente jurídica, pero siempre priorizando la justicia, y la otra es una función político-jurídica cuyos efectos y relaciones sociales en su desempeño, son mucho más políticos (mostrando las relaciones y efectos sociales y políticos del derecho). Y como mandatarios político-jurídicos deben seleccionarse mediante elección popular en los más

altos niveles, según su trayectoria en esa carrera o que se hayan distinguido en el campo profesional del derecho o de la política. Deben ser juristas con "expertise" política o politólogos con "expertise" jurídica, para poder interpretar una ley constitucional, que es ante todo política, por su origen y legitimación, a la que se le da un ropaje jurídico.

4.1 Carrera judicial.

Así que la carrera judicial debe tener por lo menos 3 vertientes: 1. La de control de constitucionalidad (indirectamente para el control de los mandatarios ejecutivos); 2. La de control de responsabilidades (para el control directo de los mandatarios ejecutivos); y 3. La de solución de controversias entre particulares, y entre particulares y los mandatarios ejecutivos. Pero en todas estas modalidades, lo importante es establecer un sistema congruente y confiable de *impartición de justicia*.

4.2 Las responsabilidades de los jueces: Juez y parte.

La función judicial ha tenido el cuestionamiento de actuar como juez y parte, en diversas modalidades: 1. Cuando se considera formando parte del gobierno (formando parte virtual del Ejecutivo que lo domina), entonces su función juzgadora sobre controversias de

individuos con el gobierno, se ve demasiado relacionado con su carácter de parte del gobierno. 2. En el establecimiento del Consejo de la Judicatura (art. 100), la modalidad de juez y parte se refiere al propio gremio judicial, pues se le da a un órgano dominado por jueces, la responsabilidad de la administración, y sobre todo de la vigilancia y disciplina del "Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte ..." (art. 100). Reconociendo que tal disposición constitucional tiene una consecuencia distinta a la prevista.³⁵ 3. En la propuesta que aquí se presenta, el control de legalidad se deja a la función judicial, tanto sobre los mandatarios ejecutivos (comenzando con el presidente), como sobre los propios mandatarios judiciales de los tribunales de constitucionalidad y de responsabilidades, además de la revisión constitucional de las propuestas partidistas de propuestas de ley y de programa de gobierno.

4.3 Control constitucional del mandatario judicial.

La única forma de evitar tener la calidad de juez y parte al mismo tiempo, es que sean *distintos* mandatarios juzgadores los que conozcan de las impugnaciones de incumplimiento constitucional y legal por parte de jueces públicos. A lo que debe añadirse que los mandatarios judiciales estén obligados a recibir un *mandato expreso* y no sólo a desempeñar una función en general, por las directrices de ser medios del ejercicio de la soberanía del pueblo, en su función de juzgadores, para promover el proyecto de sociedad determinado en el pacto social, considerando las prioridades temporales en los mandatos electorales de la elección de jueces, por lo menos de los niveles superiores. Y correlativamente, la exigencia de rendir cuentas al pueblo soberano (en su caso, el electorado), y que éste evalúe, con base en los apoyos de la contraloría para el seguimiento y verificación, y del pueblo en su valoración exclusiva, la conservación o remoción del mandatario judicial.

Se trata del problema de quien controla al controlador (o evalúa al evaluador), para lo cual el principio básico es buscar que sea un juzgador de otra área o función, pero si esto no es posible, por lo menos que se trate de mandatarios muy alejados de los controlados, para cuidar la independencia de criterio. En este caso, del control de legalidad, procede convenientemente que una parte de la función judicial se encargue de desempeñarla en relación con el Ejecutivo, y con los mandatarios de control; y en relación con las propias funciones judiciales, debe organizarse el control de tal manera que el juez principal sea el propio pueblo soberano, apoyado por la contraloría y por otros juzgadores dentro de la función judicial.³⁶

³⁵ Si el esquema del art. 100 impuesto por el Presidente Zedillo en 1994-95 al dar el golpe de Estado al Poder Judicial para recomponer la Suprema Corte de Justicia, buscaba introducir un cambio para que hubiera un control externo al propio poder judicial, aunque fuera parcial y minoritario, proponiendo que el poder legislativo nombrara a 2 miembros, y 1 el poder ejecutivo (y mientras no fuera controlado por la oposición el Senado, que fueran 3 miembros designados por el presidente); sin embargo, la mayoría de 4 miembros y la presidencia se dejaban al propio poder judicial, por lo que sólo se abatía parcialmente la impunidad, y el control del judicial se seguía dejando en manos del mismo judicial, en contra del principio básico de contrapesos. Recientemente (marzo 1999) la Corte se atrevió a solicitar que el Consejo de la Judicatura se le subordinara administrativamente. La reforma constitucional de junio de 99 establece que los consejeros se distinguirán igualmente en lo jurídico que administrativo, lo que por un lado no se cumplió en su elección, y por otro lado es equivocado porque debe ser más administrativo que jurídico, por la función a desempeñar.

³⁶ Supra., pp. 164 y ss. El tema se vincula con la exposición del autor sobre el estatuto de los jueces y magistrados: "Como se mencionó, cualquier Estado de derecho que se precie de serlo, debe ser responsable de las acciones de sus servidores. La responsabilidad judicial es pues un principio de los poderes judiciales

CAPITULO EL MANDATARIO DE CONTROL

Introducción.

La propuesta desarrollada en este trabajo, sobre el gobierno del pueblo a través del mandato público, se basa fundamentalmente en la relación de la toma de decisiones de autodeterminación soberana (que corresponde al pueblo en exclusiva), y el proceso de llevar a cabo tales decisiones por los mandatarios ejecutivos: *El mandante dando el mandato, y el mandatario desempeñándolo.*

Pero la relación clave entre mandante y mandatario, aparentemente explícita y sin dudas, se pervierte, se deforma, hasta el grado de intercambiar papeles, llegando el servidor público a asumir el rol de gobernante soberano, y el soberano pueblo el rol de sometido. Se intercambian los extremos, casi los opuestos, de quién manda y quién obedece. De quién es gobernante y quién gobernado.

Y este fenómeno se da por la razón de quién detenta el poder, considerando que al nombrar el soberano un administrador-ejecutor, y asignarle poder público para que desempeñe sus obligaciones ejecutivas; éste, en el ejercicio de tal poder, adquiere una preponderancia que va incrementándose gradualmente, pues al ejercerlo permanentemente crece y se concentra, mientras que el poder del pueblo soberano que se expresa en el momento de la votación, es efímero y desaparece, pues dura sólo momentáneamente. Por lo que el pueblo con un poder supremo ejercido sólo en la votación, va siendo sometido por el mandatario ejecutivo, en ejercicio de su poder público delegado por el pueblo para el desempeño de sus funciones y mandatos.

El fenómeno del poder, a través de la correlación de fuerzas, y el cambio en esta correlación. De cómo el poder del soberano originario y único, que sin ceder ni transferir ni prestar soberanía, sí puede delegar poder a sus mandatarios para que cumplan sus mandatos (como también les asigna recursos materiales, personales y financieros), va siendo usurpado por el servidor público administrativo-político, precisamente basándose en el ejercicio de tal poder delegado. Corroborando el doble principio de que *quien ejerce la administración, es quien tiene el poder, mientras que quien no ejerce su poder, lo pierde* (súbita o paulatinamente).

Lo cual lleva a la conclusión de que *si el pueblo no ejerce su soberanía de manera permanente y regular, pierde su poder*; y si se consideraba en teoría que el pueblo ejercía su soberanía a través del poder público (art. 41), en realidad ocurría que ese poder público (o más bien el poder público del mandatario), actuaba virtualmente por sí sólo, para subordinar al pueblo, al supuesto servidor público.

Y para ejercer su soberanía y conservar su poder real y efectivo, es indispensable su participación, mucho más allá de los momentos de votación electoral.

Y para una participación funcional además de en la toma de decisiones electorales, en el control del mandatario ejecutivo, se requiere de coadyuvantes, de 2 funciones y 2 tipos: El de control judicial de legalidad del mandatario ejecutivo, y el de control de seguimiento y verificación de los mandatos electorales y sus consecuentes

modernos. Su incidencia en el estatuto personal de los jueces y magistrados precisa un cúmulo de derechos y obligaciones. Entre los derechos está el de ser sometido a procedimiento disciplinario o de otra índole con todas las garantías constitucionales, principalmente la de presunción de inocencia. Entre las obligaciones, la de someterse a las sanciones que le hayan sido impuestas".

obligaciones expresas en los programas de gobierno del pueblo, a lo que se añade el compromiso del propio partido (que debe ser legal), de supervisar a los mandatarios ejecutivos que ganaron elecciones con sus siglas, a cumplir con tales programas.

El mandato del soberano pueblo respecto de la función permanente de control, de los mandatarios ejecutivos en especial, pero también de los mandatarios judiciales, es tan estratégico, que tal vez se puede convertir en la 4.^a *gran función de gobierno*: 1. Tomar decisiones, 2. Ejecutar las decisiones, y 3. Controlar que las decisiones se cumplan, y 4. La impartición de justicia, que no se refiere sólo a la resolución de conflictos.

1. *El mandato ejecutivo.*

Como se ha visto en su momento, el pueblo ejerce su soberanía en un pacto político sobre un proyecto de sociedad. Y es para alcanzar este proyecto de sociedad que el pueblo toma decisiones de autodeterminación y auto-gobierno en mandatos ejecutivos. Mandatos para ejecutar las decisiones de la voluntad general para alcanzar tal proyecto de sociedad. Que necesariamente tiene una dimensión política, social y económica, además de cultural, ambiental, internacional, de seguridad pública, y muchas otras según las necesidades y demandas. Esto es, son tantos los mandatos a ejecutar, como las demandas que decida el pueblo soberano que deben ser atendidas colectivamente en el proceso de promover alcanzar las múltiples dimensiones, modalidades y materias de una imagen objetivo de organización social.

En pocas palabras, el mandato ejecutivo es muy amplio, en temas y cobertura, tanto que exige una administración pública, un aparato permanente, para desempeñar funciones regulares que produzcan un gran cúmulo de acciones, desde prestación de servicios (como el agua, la luz, los transportes, la basura y también la ley y orden interior y defensa exterior), la educación, la promoción del crecimiento, la seguridad social y la salubridad, la rectoría económica, las relaciones entre los organismos públicos y más y más y más.

Por lo que el *control* del mandato ejecutivo es igual de extenso y variado, considerando además el *control de los procesos administrativos* (con sus recursos materiales, técnicos y financieros) y el *control de los mandatarios ejecutivos*, en el desempeño de sus funciones.

2. *El control del mandato ejecutivo.*

El *control del mandato ejecutivo*, se hace especialmente *via el control de los mandatarios ejecutivos*, y esto se hace especialmente *via el control de legalidad durante el proceso, y el control de gestión y de resultados* (producidos por tal proceso).

2.1 *El control de legalidad.*

Se debe hacer a través de una parte de la función judicial, especialmente con los tribunales constitucionales (de manera directa) y de responsabilidades (de manera indirecta).

2.2 *El control de gestión y de resultados.*

Se debe hacer a través de una organización de control, para que mandatarios del pueblo soberano, den seguimiento y verificación a los mandatarios ejecutivos.

3. *La función de control del mandato ejecutivo.*

Se trata de dar seguimiento y verificación, y elementos calificadorios, sobre el cumplimiento de los mandatos soberanos 1. establecidos en la constitución, 2. las leyes secundarias y 3. los mandatos electorales; y a la responsabilidad de los mandatarios asignados para ejecutar tales mandatos, según obligaciones expresas. Esta diferenciación también es necesario precizarla y tenerla presente, porque el sentido de finalidad del control

es relacionar mandatos con mandatarios. Todo el acervo de mandatos, con todo el aparato de la administración pública y el contingente de mandatarios que operan y trabajan en dicha administración.

Por lo que es necesario controlar tanto el proceso técnico-administrativo necesario para realizar el mandato en cada campo y materia pública, como a los mandatarios responsables de llevarlos a cabo.

3.1 *Control selectivo.*

Pero para que el control no sea tan extenso como la ejecución, se requiere establecer un *control selectivo*, que si no responda por el 100% de la gestión, si sea un filtro efectivo para detectar las anomalías graves. Para que en caso de ineficiencia y corrupción se impidan las grandes faltas, junto con las más comunes, y su proliferación. No es para obtener una administración pública eficiente y honesta al 100%, sino alrededor del 90%, por el enorme costo y esfuerzo extra para obtener esa diferencia de beneficio marginal.

3.2 *Control de mandatos.*

Dedicado a la sistematización de los mandatos que están en vigor en leyes y programas electorales, para darle seguimiento a que acciones se llevan para cumplirlas y por quién y con qué resultados.

3.3 *Control de procesos.*

Para revisar los procesos técnicos y administrativos que es necesario desempeñar para el control de la ejecución.

3.5 *Control de abusos del poder.*

Para impedir la corrupción, el genocidio, el terrorismo y todo exceso del uso de la violencia y fuerza pública (del Ejército y la policía).

3.6 *Control de mandatarios.*

Dedicado al análisis de las obligaciones expresas de los mandatarios, su rendición de cuentas y su gestión y resultados.

4. *El control del programa de gobierno.*

Todo el *cúmulo de mandatos legales vigentes son obligatorios, y deben ser cumplidos, pero la modulación en la intensidad y la forma del cumplimiento, deben venir en buena medida de la propuesta de programa de gobierno que sea electa en votación general*. Toda ley debe cumplirse, pero son tantas que es muy difícil (y tal vez ni siquiera sea la voluntad general), que todas las leyes se cumplan al 100% al mismo tiempo, y a pesar de lo discutible que pueda ser jurídicamente, tal vez sea apropiado considerar que todo el sistema legal debe cumplirse en principio, pero que las preferencias del pueblo soberano (demostradas en los procesos electorales), establezcan *énfasis temporales* que sean fundamentales. Por lo que el control debe en buena medida *concentrarse en el cumplimiento por los mandatarios ejecutivos de los principios generales*, permanentes y más importantes de la *constitución*, y de la propuesta electoral del *programa de gobierno*, especialmente en relación a las preferencias y prioridades y metas establecidas como puntos especiales de referencia de la gestión. Pues si todo es importante, debe haber un *énfasis diferencial*.

Así que el *control de las metas del programa de autogobierno del pueblo* es una variable de lo más estratégico y sensible. Sin olvidar el control de todos los mandamientos, y de los procesos técnico-administrativos.

5. *Cómo organizar el control de la función ejecutiva.*

En primer lugar, si 1. la toma de decisiones de autodeterminación y 2. la evaluación de la ejecución de tales decisiones, son *actos de soberanía* que sólo el pueblo

puede realizar; 3. el control de gestión y 4. de legalidad y 5. el juicio de responsabilidades y sanciones consecuentes son actos que puede delegar el soberano pueblo, aunque conviene que también participe.

Pero en cada una de las 5 participaciones del pueblo, requiere de tener coadyuvantes. Pues en la toma de decisiones (inicial y evaluativa), que es exclusiva de su soberanía, requiere que le procesen la información y le presenten alternativas adecuadas. La toma de decisiones inicial es la referida al pacto político sobre proyecto de organización social, establecida en la constitución política, sobre mandatos; pero también es la toma de decisiones sobre leyes secundarias que reglamenten la constitución, y sobre la elección de mandatarios ejecutivos. Mientras que la toma de decisiones evaluativa se refiere a la consecuencia de la calificación de resultados, después de la rendición de cuentas, sobre la aprobación o descalificación y revocación del mandato al mandatario (más bien remoción del mandatario). Pero aparte de la toma de decisiones, delega el control y juicio de responsabilidades de mandatarios.

Y si para cada una de las decisiones soberanas del pueblo, ésta requiere de apoyos auxiliares, con mayor razón lo requiere para las funciones delegadas.³⁷

5.1 *Las funciones de soberanía*

El pueblo, sólo el pueblo, debe elegir 1. mandatos constitucionales, y desagregarlos en 2. mandatos legales, así como elegir 3. mandatarios, en sus niveles superiores, especialmente ejecutivos (pero también de mandatarios judiciales, y aún de contraloría), y 4. Remover mandatarios electos, 5. Y aún mandatos, después de una 6. Evaluación de resultados de gestión y de legalidad, y sus efectos en el beneficio y progreso colectivo.

5.2 *Las funciones auxiliares a la soberanía.*

1. Para la elección de mandatos constitucionales, el soberano utilizaría como mandatarios a los *partidos políticos* (que prestan un servicio público, que subsidia casi absolutamente), para que le preparen alternativas de principios y su exposición en textos, abiertos a cualquiera, más las iniciativas populares. Sobre éstos votaría el pueblo en una elección extraordinaria, maximizando una participación directa (y eliminando a los diputados constituyentes como intermediarios de la expresión de la voluntad general).

Entonces aquí se requeriría del apoyo citado de los partidos políticos en la propuesta de alternativas, y se añadiría la función de información de *previsión de resultados*, de escoger alternativas, de cultura política y de asesoría técnica colectiva, que prestara un cuerpo técnico (que probablemente conviniera que perteneciera a la misma contraloría, tomándolo como una especie de control lato sensu sobre las expectativas realistas de las alternativas). Este "control previsorio" sería delegado por el pueblo a mandatarios técnicos de control, que pudiera elegir de la sociedad civil, y no de los partidos políticos.

2. Para la elección de leyes secundarias y sus mandatos, nuevamente el soberano utilizaría como mandatarios a los partidos políticos, para que le preparen alternativas de texto, y tal vez fuera también conveniente el citado "control previsorio". Pero sin duda se requeriría el *control de legalidad*, partiendo de la constitución (control de constitucionalidad), desempeñado por un tribunal

³⁷ Pérez Serrano, Nicolás. *Tratado de derecho político*, Madrid, Civitas, 1994, pp. 716 y ss. Cfr. Las formas de algunos países para exigir al jefe de Estado el cumplimiento de los mandatos

constitucional, tanto a las alternativas de los partidos y ciudadanos (subrayando así una cultura de legalidad), como tal vez en una segunda revisión de la alternativa electa por el pueblo.

3. Para la elección de mandatarios a desempeñar los mandatos de la soberanía popular, los partidos políticos deben ser los coadyuvantes para presentar alternativas y ponerlos en competencia. Además de ofrecer que de ser electos, se les presionaría para que cumplieran su oferta electoral de programa de gobierno del propio pueblo.

Aquí vale la pena añadir, que lo mismo puede aplicarse a las propuestas de mandatarios ejecutivos que de mandatarios judiciales y mandatarios de control. Con la salvedad de que todos y cada uno de éstos, no serían mandatarios de los partidos políticos (para la partidocracia, o gobierno de los partidos), sino mandatarios del pueblo, que podrían proponer los partidos, dejando espacio para los candidatos independientes (o que fueran exclusivamente de la sociedad civil), pero que después no tendrían ya ligas y menos subordinación con los partidos, aunque éstos les reclamarían obligatoriamente el cumplimiento de su oferta de campaña. De esta manera, habría una disociación entre los partidos con los mandatarios del pueblo, propuestos por los partidos políticos.

4. Para el *control de la ejecución* de los mandatos, el pueblo soberano participaría en materia del derecho de reclamación, de que cualquier autoridad cumpla las leyes a las que está sujeta, pero auxiliado por el control de legalidad a través de un tribunal especializado, que podría ser el tribunal constitucional (y de legalidad).

Mientras que para el *control de gestión* se requeriría un cuerpo técnico permanente e independiente (del Ejecutivo y el Judicial), en una *contraloría*, que fuera mandatario del pueblo y le respondiera directamente (elegida de la sociedad civil, con sólo candidatos independientes). Dicha contraloría daría seguimiento y verificación a la gestión *pari passu*, recibiendo reportes trimestrales, como mecanismo de *rendición de cuentas*. Y las analizaría teóricamente para prestar apoyo de evaluación al pueblo.

5. Para la evaluación de gestión-resultados-legalidad y beneficio colectivo, que sólo corresponde, dentro de la toma de decisiones, al pueblo soberano, se haría pública dicha información, para que el electorado pudiera votar en consecuencia, aprobando o descalificando. Por supuesto sería necesario tomar medidas para evitar la posible colusión entre el Ejecutivo y el control, revisando la legalidad de la actuación de la misma contraloría, por el tribunal de responsabilidades.
6. Como consecuencia de lo anterior se producirían responsabilidades de incumplimiento, por posible ineficacia o ineficiencia o ilegalidad, pero también las posibles responsabilidades por abuso del poder y corrupción. Esta función de juicios de responsabilidad se llevaría a cabo por un tribunal de responsabilidades, como mandatario del pueblo.
7. Y para la misma evaluación de los mandatos y la conveniencia de corregirlos o ajustarlos, se buscaría diferenciar sobre si los resultados inadecuados se debieron a la gestión o al mismo mandato.

5.3 La organización del control del ejecutivo.

En consecuencia de lo anterior, el pueblo organizaría el control de la función ejecutiva y de sus mandatarios, *primero* estableciendo un *programa de gobierno del pueblo*, como *marco de referencia concreto (con metas anuales y obligatoriedad legal)*, junto con el *marco de referencia ampliado* del régimen legal (constitucional y de leyes secundarias). Este sería el *mandato expreso*. Que como se ha visto vendría de la relación del régimen legal con las modalidades expresadas a través del programa de gobierno en la elección general de presidente (y en su contexto y proporción, en las elecciones de gobernador y presidente municipal).

En *segundo lugar*, estableciendo un *tribunal de constitucionalidad y legalidad* que a petición de parte, en el derecho social de reclamación de legalidad (o aún de oficio en los asuntos de interés público), pueda impugnar cualquier ciudadano las leyes y oferta electoral de programa de gobierno, en su subordinación y consistencia con el proyecto nacional del pacto social establecido en la constitución.

En *tercer lugar*, estableciendo una *contraloría de gestión* pública, que de manera independiente dé seguimiento y verificación al cumplimiento de los mandatos populares por los mandatarios ejecutivos, según su rendición de cuentas, y haga pública tal información, para que sea considerada por el pueblo en su evaluación de resultados, y su nueva toma de decisiones tanto de aprobación o censura anual, como en los siguientes procesos electorales.

En *cuarto lugar*, estableciendo un *tribunal de responsabilidades* que se avoque a conocer de las denuncias de responsabilidades de los mandatarios (ejecutivos, especialmente).

En *quinto lugar*, estableciendo en la constitución, las obligaciones de los partidos políticos de actuar como *mandatarios* del pueblo y no del gobierno (más que simplemente como entidades de interés público), en la elaboración de propuestas de textos legales, como en escoger a las mejores propuestas de mandatarios, y en darles seguimiento a su cumplimiento de mandatos, no como subordinados políticos, sino como mandatarios del pueblo.

6. La elección del mandatario de control.

La propuesta es que el mandato de la función de control, sea de *coadyuvancia del pueblo*. Para que el pueblo ejerza su soberanía, tomando en exclusiva las decisiones de autodeterminación inicial y de evaluación y ajuste al final del proceso; y el pueblo actúe a través de mandatarios públicos para el control de gestión (corrigiendo la expresión del art. 41, de que "el pueblo ejerce su soberanía *por medio* de los Poderes de la Unión ...", porque como la soberanía es intransferible, *sólo el pueblo puede ejercerla directamente*, y no a través de *medios* (de intermediarios), como son los *poderes públicos*, o más precisamente los mandatarios públicos con poder).

Así que serían medios coadyuvantes y facilitadores del ejercicio de la soberanía del pueblo (misma que no se puede transmitir, encargar, personificar ni representar, ni ejercer por intermediarios y portavoces).

Pero si bien *los mandatarios* (tanto los ejecutivos para llevar a cabo los mandatos del soberano pueblo, como los auxiliares para controlar que los mandatarios ejecutivos cumplan con tales obligaciones, y también los mandatarios judiciales, en su mandato general de impartición de justicia, para resolución de controversias y para control de legalidad), *no son medios para el ejercicio de la soberanía del pueblo*, la responsabilidad de su encargo (especialmente en los niveles superiores) es tal, que debe considerarse su selección como un *acto de soberanía*, a través de elecciones generales.

6.1 *La elección de mandatarios ejecutivos.*

En el proceso general de elección directa de presidente, como jefe de la función ejecutiva (más que “el poder ejecutivo”), se añadiría la elección de los jefes de sector (digamos, político, social, económico, cultural, ambiental, de seguridad y policía y tal vez hasta de fuerzas armadas).

Como se ha visto, en la elección general, el pueblo elector votaría *primero* por el *plan de gobierno* (entre las alternativas propuestas por los partidos o aún por grupos independientes), como el mandato principal. Y *después* por *presidente*, entre alternativas partidistas (pudiendo los partidos proponer 2 opciones). Y *después* por *jefes de sector*, que estarían subordinados operativamente al presidente, pero como mandatarios del pueblo soberano, quien los elegiría y removería, salvo moción especial del Jefe del Ejecutivo, que debería coordinarlos para el cumplimiento del programa de gobierno, y a quien le deberían *obediencia operativa pero no incondicionalidad política*, y por lo tanto constituyen un nivel interno de control, por su obligación de “refrendar” las ordenes del presidente para ser obedecidas dentro de su sector (art. 92, virtualmente inoperante).

Esto es, el presidente y los coordinadores de sector serían mandatarios del pueblo, electos directamente por el pueblo; pero el presidente sería jefe operativo de tales coordinadores de sector, que sin embargo serían mandatarios del pueblo. De manera que el presidente debiera rendir cuentas al pueblo, y los coordinadores, al pueblo y al presidente, como sujetos por ambos, por sus efectos vinculatorios, en la operación por un lado, y en su responsabilidad de fondo y forma (legal) hacia el pueblo.

6.2 *La elección de mandatarios legislativos.*

Como se propone eliminar la figura de los mandatarios legisladores que toman decisiones a nombre del pueblo, a manera de ejercer su soberanía (usurpándola en realidad), consecuentemente se eliminarían también sus elecciones. Pero insistiendo en que lo que *no se eliminaría es la función legislativa*, que se haría sin intermediarios que personifiquen o representen al pueblo o la nación, sino por el mismo pueblo, con coadyuvantes mandatarios.

6.3 *La elección de mandatarios judiciales.*

En primer lugar vale la pena diferenciar entre “mandatarios plenos” a quienes se les encarga una función por parte del pueblo, como son los mandatarios ejecutivos y los mandatarios judiciales, y a los “mandatarios auxiliares” como los de control. A los primeros, el soberano les asigna un mandato con autoridad pública para que lo desempeñen, por no poder hacerlo directamente el pueblo (la ejecución de sus decisiones de acción y de solución de controversias); y a los segundos, el soberano les asigna un mandato de auxiliarlo en hacer que los primeros cumplan su mandato ejecutivo y judicial, pero *sin autoridad y poder público*.

Dados los paralelismos, la trascendencia de las funciones, y la necesidad de resaltar que los jueces *son mandatarios del pueblo*, y no *juristas independientes* (en el mejor de los casos, y en el peor, abogados del sistema o del status quo, o del capital y los intereses creados), parece necesario que los altos jueces, los ministros de la Suprema Corte, sean electos, como candidatos independientes de la sociedad civil, fuera de los partidos, como mandatarios del pueblo, para competir frente al pueblo, según sus méritos de curriculum y de propuestas de mandato judicial como oferta electoral.

6.4 *La elección de mandatarios – responsabilidades.*

Dentro de la elección de *jueces*, especialmente de *control constitucional*, señalados antes, podría diferenciarse de la de *jueces de responsabilidades* de servidores públicos,

como los *mandatarios para combatir la corrupción*, apoyados en los *mandatarios técnicos de control*.

Las posibilidades son atractivas, pero será necesario profundizar esta alternativa.

6.5 *La elección de mandatarios controladores.*

Parece necesario que el pueblo decida el establecimiento de una *contraloría independiente*, a la manera de otro mandato-mandatario-poder, como coadyuvante del poder decisorio del pueblo, en el seguimiento del poder derivado y delegado de la ejecución, apoyado por el poder judicial de solución de controversias de responsabilidades y de control de legalidad y responsabilidades. Nuevamente eligiendo al jefe del control (o contraloría) y a los jefes de sector de control provenientes sólo de la sociedad civil, pero sin poder público, sino sólo como auxiliares técnicos de la sociedad. Y dentro de las funciones de control, estableciendo tal vez algunas de investigación para la procuración de justicia (aparte de las de la policía judicial del ejecutivo en la persecución del delito). Lo que también exige profundizar en el análisis.

6.6 *Los mandatarios electos.*

Así que el pueblo elegiría, como actos de soberanía, a los mandatarios superiores en las funciones de ejecución, judicial (impartición de justicia) y de control (revisando cual debe ser la ubicación de la función de procuración de justicia para ver si se pasa al control).

Revisión final de la propuesta.

1. La toma de decisiones de autodeterminación de la vida del pueblo y su sociedad, es un acto de soberanía, que sólo corresponde tomarlo al pueblo (en su totalidad o en su defecto a su mayoría democrática). Nadie tiene derecho a tomar por mí las decisiones de mi vida individual, y nadie tiene derecho a tomar por el pueblo las decisiones de su vida colectiva, pues el único soberano es el individuo (en lo personal) y el pueblo (en lo social), y el presidente que le roba su soberanía decisoria, es un servidor público criminal (un traidor al pueblo), por el delito político de abusar del poder concedido por el pueblo para cumplir sus mandatos, y usarlo para someter al soberano, en un *golpe de fuerza* (golpe de Estado) para tomar el mando y el gobierno. Pero tampoco es aceptable que la soberanía decisoria la tomen los legisladores, aunque se digan representantes del pueblo, porque también significa usurpar la soberanía del pueblo que es inalienable, intransferible e indelegable.

Nadie puede ser soberano del pueblo, ni reyes ni presidentes, ni congresos ni parlamentos, ni jueces o tribunales. Porque ninguno puede ser soberano, ni gobernante del soberano. Porque la soberanía es única por esencia, por su supremacía, y sólo corresponde al pueblo. No hay nada ni nadie por arriba del pueblo, excepto los valores superiores del bien, y Dios para los religiosos, pero también como la imagen del bien, el supremo valor.

2. Sólo el pueblo soberano tiene derecho a tomar las decisiones, por lo que hay que *quitarle la función al presidente* y su administración pública, en todo lo que se refiere a decisiones de soberanía (como el TLC, el Fobraproa, los presupuestos de ingresos y gasto, los endeudamientos, la privatización de empresas públicas, y en general, *al proyecto nacional y su expresión en la Constitución política*, y su traducción en leyes secundarias, y en mandatos electorales periódicos y sucesivos); pero también hay que *quitárselo al Legislativo*, que tampoco tiene derecho de decidir por el pueblo, sobre su vida, ya que sólo le corresponde al pueblo.
3. Y en consecuencia, conviene eliminar al llamado "Poder Legislativo", y dejar que la función legislativa la lleve a cabo el pueblo, dentro de la función general de toma de

decisiones. Y restringir al "Poder Ejecutivo", a la *implementación de la toma de decisiones del pueblo*, en mandatos constitucionales, legales y electorales. No sólo vía facultades limitadas, sino obligaciones expresas, sujetas a reclamación popular. Dejando al "Poder Judicial" sus funciones básicas y añadiéndole modalidades específicas de control de legalidad sobre la ejecución y control de responsabilidades.

4. El cambio de la forma de gobierno significa una democracia verdaderamente participativa y semi-directa, en que el pueblo desempeñe funciones mayores, y su organización de mandatos y mandatarios sea la más conveniente para buenos resultados.

La organización del *mandato público* es la que parece mejor, dentro de considerar al pueblo como el *mandante* (el que manda, el único que manda), a la expresión de la voluntad general como el *mandato*, y a los ejecutores *mandatarios* electos o designados para llevar a cabo los mandatos, como servidores públicos y profesionales pagados.

5. El procedimiento tentativo sería el siguiente:

- 5.1 Los *partidos políticos*, como *mandatarios del pueblo*³⁸ tendrían la *obligación constitucional* de buscar y esclarecer la voluntad general, en sus preferencias entre alternativas de autodeterminación; para lo cual deben consultar al pueblo en forma recurrente; y atender los reclamos e iniciativas populares que cualquiera les pueda hacer, para que no se cierren a demandas populares.
- 5.2 Para que los partidos hagan propuestas de proyecto de nación, para poner a consideración del pueblo soberano, incluyendo las demandas que les hagan los ciudadanos, para que no sean sólo las propuestas partidistas (de acuerdo a sus intereses, mismos que deben eliminarse para que actúen como medios sociales, sin intereses propios, sino los de servir al pueblo).
- 5.3 Sobre las grandes propuestas de proyecto de nación presentadas por los partidos, y ajustadas, ampliadas y corregidas por los ciudadanos, se establecerían elecciones generales, para que el pueblo decidiera las preferencias sobre los grandes principios. Que votara sobre proyectos (no por partido ni por diputados constituyentes para una asamblea).
- 5.4 Se establecería un cuerpo técnico-jurídico de servidores públicos profesionales designados que se dedicaran a procesar el sentido de los resultados electorales de preferencia (que dieran las autoridades electorales) y sobretodo propusieran un texto constitucional. Como coadyuvantes técnicos para la función legislativa de toma de decisiones que llevara a cabo el pueblo, y se formalice en un texto legal.

Los 628 legisladores federales actuales se eliminarían y quedaría tan sólo el pueblo legislador originario y único, auxiliado por un pequeño cuerpo técnico de procesamiento y redacción, pero no como "representantes".

- 5.5 Las propuestas de texto constitucional se pondrían a votación general, y podrían por supuesto corregirse y enmendarse.

³⁸ Aquí no es relevante su calidad jurídico-administrativa, sino su calidad indiscutible de *mandatario del pueblo*, subordinado a su mandato de coadyuvancia para mejor tomar las decisiones colectivas. Sólo se apunta su carácter sui generis de organismo ciudadano, con autonomía operativa, pero sujeto al interés del pueblo, de utilidad pública, normado por derecho público y subsidiado casi enteramente por fondos del pueblo, pero sin autoridad pública. Por lo que es un organismo mixto, privado en su composición y público en su función y financiamiento, de coadyuvancia de la soberanía popular y sin poder público.

- 5.6 Se tendría entonces un congreso constituyente novedoso en que el legislador fuera el pueblo directamente, sólo apoyado en el trabajo de los partidos políticos y de personal técnico-jurídico, que no serían "representantes populares". Los partidos no ganarían diputados constituyentes (que no habría), sino sólo que su propuesta, corregida por los ciudadanos, fuera la más cercana a la preferencia general, lo que le serviría para las elecciones de mandatarios ejecutivos.
- 5.7 Una vez definida la *constitución política*, sería la ley suprema, donde se establecerían los *grandes principios de fines y medios, de los mandatos del pueblo soberano*, para las *acciones colectivas* de procurar la *construcción de un proyecto de nación seleccionado*. Además de establecer los *grandes programas*, y la obligación de que se *vote sobre ellos* al elegir *presidente, gobernador y presidentes municipales*.
- 5.8 Los principios básicos constitucionales exigen la desagregación en normas de mandatos concretos por materia, en una función legislativa ordinaria (y no extraordinaria como la referida a la elaboración de la constitución); que nuevamente se llevaría a cabo por el pueblo como legislador, buscando traducir tales principios generales en normas específicas. Nuevamente los partidos políticos estarían obligados a presentar propuestas legislativas, mismas que podrían corregirse por reclamación de cualquier ciudadano, considerando también la posibilidad de iniciativas populares, que se pondrían a votación.

Probablemente aquí convendría que las propuestas finales para textos legales fueran revisadas en su congruencia constitucional (para ver si son consistentes o desviaciones de los principios supremos), antes de ser presentadas a votación general, por un tribunal constitucional.

Las propuestas ganadoras serían vueltas a revisar y depurar por un cuerpo técnico-jurídico profesional, que haría la redacción final de la propuesta, también revisada por el tribunal constitucional, y se presentaría a elección directa final de aprobación del texto de la ley secundaria. Los partidos presentarían iniciativas, a manera de propuestas político-sociales, y el cuerpo técnico le daría forma jurídica, a la elegida, con 2 niveles de elección, primero de la idea general y luego del texto legal.

- 5.9 Para llevar a cabo los mandatos constitucionales y de las leyes derivadas se requiere de mandatarios ejecutivos, algunos de los cuales (los superiores) conviene que sean electos por el pueblo, por ser un acto de soberanía. Y ese mismo proceso electoral permitiría otro ejercicio de la soberanía popular, al señalar modalidades para el cumplimiento de los mandatos generales y permanentes (constitucionales y legales), y al añadir mandatos que no sean anticonstitucionales, pero que ambos sean expresiones de preferencias temporales.
- 5.10 Nuevamente las elecciones deberán ser sobre ofertas partidistas de programas de gobierno del mandatario ejecutivo de que se trate (presidente, gobernador o presidente municipal, también revisadas en su legalidad por un tribunal constitucional), para que se vote sobre el fondo *primero*, y no por el partido o por el candidato y su carisma (recordando como son las elecciones en México, en que los electores votan por partidos o por la personalidad del candidato, por arriba del partido, pero no por el fondo, ya que las ofertas electorales de programas de gobierno, son poco trabajadas.

demagógicas y rápidamente relegadas). Exigiendo un cambio de racionalidad electoral.³⁹

- 5.11 Existe la posibilidad adicional de que el pueblo soberano vote así: 1º Para programa (no para partido), y 2º para mandatario, aunque sea de partido diferente. Bajo la idea de primero elegir el fin y después el medio, con todas las salvedades que puedan considerarse (por ejemplo en el caso de un programa social del PRD, a ser llevado a cabo por un mandatario del PAN). Lo atractivo es que en vez de promover una *partidocracia en que el partido gobierne*, subordinando a sus candidatos, se pueda dar, a veces (y por excepción) una individualización y separación para el *mejor programa de gobierno por el mejor mandatario*, de partidos diferentes (con la dificultad de la falta de apego ideológico, pero con la ventaja de la capacidad de obedecer mandatos del pueblo soberano, para que se sobreponga a los intereses de los partidos).
- 5.12 Para ello se requiere que en la Constitución se establezca la *obligatoriedad* de que los *partidos presenten tales ofertas de programas de gobierno, con metas anuales* (para ser medidas específicamente), y que el *cumplimiento* de las cuales (programas y metas), *sea una obligación legal*, tanto para el mandatario electo, como para el partido político que lo propuso (con penas de reducción de subsidios); hasta llegar a la consideración de que el *repetido incumplimiento importante* (digamos al 3er. año), signifique la necesidad de *convocar a elecciones generales* presidenciales o de gobernador, y en el caso de los presidentes municipales, al primer año de grave incumplimiento.
- 5.13 Por lo que habría *3 niveles de obligaciones legales* de cumplimiento de mandatos: constitucionales, leyes secundarias y de ofertas electorales ganadoras, que deben ser consistentes con las leyes y señalar prioridades temporales.
- 5.14 Los *mandatarios ejecutivos* tendrían en consecuencia un *programa de gobierno de los mandatos del pueblo*, en los principios básicos constitucionales, las disposiciones expresas de leyes secundarias, y las ofertas electorales. Que se expresaría en *metas concretas*, como compromisos político-jurídicos concretos, sobre los cuales se *evaluarían los resultados de gestión* (pudiendo obviamente justificarse, en su caso, las desviaciones, pero sujetos a la apreciación general del pueblo).
- 5.15 Para la *evaluación de resultados anuales*, el pueblo contaría con un grupo de profesionales (contraloría pública ciudadana e independiente, sin poder público, pero financiado públicamente, en otra modalidad sui generis de organismo), que analizara la gestión, y diera elementos a la sociedad; la que debería evaluar anualmente con un voto de censura o de revocación del mandatario en su caso, y de la votación al final de la gestión, reprobando o avalando al partido político.
- 5.16 Habría, como mandatarios del pueblo, 1. un *cuerpo técnico de apoyo para las funciones legislativas del pueblo* en "participación directa", y 2. *otro cuerpo técnico de apoyo para el control, seguimiento y verificación de la gestión de los mandatarios, y evaluación de resultados*. Mientras que habría funciones de apoyo de 3. un *tribunal constitucional* para efectos de revisión de la traducción de principios constitucionales en leyes secundarias, y hasta en los programas de gobierno. También se acudiría a 4. los *tribunales de legalidad* y 5. de *justicia* para el derecho de reclamación que

³⁹ Pérez Serrano, Nicolas. *Tratado de derecho político*. Madrid, Civitas, 1994, pp. 321 y ss. Señala que la vida política de un partido gira en torno a la doctrina, al poder político y al programa, entendido éste como el índice de cuestiones esenciales para el país, y sus soluciones".

cualquiera pueda ejercer, para demandar a cualquier autoridad, el cumplimiento de cualquier ley que le corresponda, y del “*beneficio popular*”, a manera de nuevo control ciudadano de legalidad y justicia; además del 6. *amparo*, tratándose de afectaciones por actos de autoridad en lo personal. Y se acudiría a 7. *tribunales* de acusaciones de *responsabilidad* (modificando el absurdo, por inalcanzable y disfuncional sistema del Título Cuarto constitucional actual). Todos integrados debidamente.

- 5.17 Un cuerpo técnico-jurídico sería suficiente para apoyar a que el pueblo asuma las funciones legislativas y recupere su capacidad soberana de decidir por sí mismo sobre su vida colectiva, quitándole al usurpador presidente esta facultad; pero no es solución pasar a un sistema semi-parlamentario, que significa la transferencia de una atribución de un poder a otro igualmente ilegítimo en el ejercicio de la soberanía, que sólo debe corresponder al pueblo.
- 5.18 Lo que es obvio es la necesidad de una *mayor participación popular*, pero sólo así se tendría la democracia del gobierno del pueblo, que debe conservar el poder político al 1) detentar en exclusiva, la capacidad de toma de decisiones de auto-determinación social; 2) participar estratégicamente en el derecho de reclamación social en funciones de control de cumplimiento de mandatos establecidos legalmente por el ejecutivo; 3) detentar en exclusiva la función de evaluación de resultados de gestión, como parte de la toma de decisiones, y 4) participar en funciones de denunciar responsabilidades y demandar las sanciones correspondientes.
- 5.19 Además de lo señalado, la función judicial obviamente deberá continuar desempeñando la de resolución de controversias, entre particulares, y entre particulares y mandatarios públicos.
- 5.20 Esta nueva forma de gobierno significa una *democracia semi-directa por mandato público*, con la exclusiva toma de decisiones por el pueblo, incluyendo la función legislativa; y la organización de un régimen de mandatarios para la ejecución de la voluntad general expresada en la constitución, leyes secundarias y mandatos electorales, cercanamente controlados por el pueblo, y exclusivamente evaluados, y en su caso, removidos por el pueblo; apoyando al pueblo por funciones judiciales de análisis de consistencia y congruencia, y de responsabilidades; y apoyando el pueblo por mecanismos de control independiente.

ANEXO XVI

República y soberanía popular.

El gobierno del pueblo, conservando el poder al detentar exclusivamente su soberanía decisoria, y auxiliándose de mandatarios sólo en la ejecución de sus decisiones, en apoyos judiciales, y apoyos de control de gestión, pero descartando la república como “forma de gobierno representativo, en que el poder reside en el pueblo, *personificado* éste por un jefe supremo llamado presidente”.⁴⁰ Esto es, el presidente (jefe del Poder Ejecutivo), es la *personificación del pueblo y su soberanía*, la personalización en un solo individuo del colectivo; un individuo “es” el pueblo. Personificarlo, es más que representarlo, es virtualmente sustituirlo. Todo lo cual es una incongruencia, porque la esencia del pueblo es su capacidad soberana de autodeterminación, que es intransferible por naturaleza, que hace

⁴⁰ Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia.

que el pueblo no pueda ser representado y menos personificado por alguien. para decidir por él (aunque sea en su nombre...).

Esta apreciación conceptual contraria, es el sustento no sólo para la correcta *forma de gobierno*, sino para la acertada manera de entender la *función* de gobernación. Vale la pena advertir que la definición de forma de gobierno del art. 40 constitucional de que "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos ... unidos en una federación ..." es una atractiva fórmula, que sin embargo de acuerdo a la definición del diccionario citado es redundante en extremo, pues el término república ya contiene la característica de gobierno representativo y democrático, y sólo le falta lo federal; mientras que el art. 40 omite la ominosa secuela de que el pueblo esté personificado por un jefe supremo (que se llame presidente o como sea). Por lo que la comparación del art. 40 y el diccionario sorprende en que la definición de república se hace redundante por un lado, pero por otro no se completa, porque hacerlo implica una aberración sintomática de una desviación conceptual, pues es incongruente aceptar que *el poder reside en el pueblo* y que *a la vez el pueblo pueda ser personificado por un jefe supremo*. Pues entonces se cae en la falacia, que aquí se ha pretendido combatir, de que puede haber democracia, con un gobernante que decide en lugar del pueblo, cuando el pueblo no puede personificarse. Y entonces queda el engaño de que una república con un jefe supremo, que personifica al pueblo, más que representarlo, sea democrática, porque el poder reside inalienablemente en el pueblo, mismo que no puede personificarse, ni tampoco su poder soberano.

CONCLUSIONES

1. *Nueva constitución política.*

Todo el texto argumenta implícita y explícitamente la necesidad de una nueva constitución que incorpore todas las propuestas presentadas, y haga todas las correcciones señaladas. A continuación se presentan los principales elementos que se derivan de la nueva constitución.
2. *Nuevo pacto social sobre proyecto nacional.*

Es indispensable recuperar el consenso social sobre destino en común, explicitando el proyecto nacional e incorporándolo al propio texto de la nueva constitución, de manera funcional.
3. *El espíritu del pueblo.*

Igualmente es indispensable incorporar a la constitución, la explicitación de la intencionalidad del pueblo, sobre proyecto nacional y su expresión legal. Con la explicitación del proyecto nacional y el espíritu del pueblo se da certidumbre a la interpretación de la voluntad general soberana en la constitución política.
4. *La soberanía del pueblo.*

El *valor supremo de fondo* debe ser la soberanía del pueblo, y como ejercerla con racionalidad social, como base del pacto político, del proyecto de país, del espíritu del pueblo y de la nueva constitución.
5. *La realidad de la soberanía del poder y la indefensión del pueblo.*

El pueblo se encuentra indefenso frente al poder público sin capacidad de ejercer su soberanía, que toma éste para sí mismo, y la ejerce con total discrecionalidad e impunidad. Y para corregir el gobierno del gobernante, en lugar del gobierno democrático del pueblo, se requiere cambiar de organización política al mandato público.
6. *El mandato público.*

La organización fundamental radica en la que se desprende del mandato público, que viene a modificar todo el esquema operativo.
7. *La democracia semi-directa: el nuevo auto-gobierno del pueblo.*

La nueva participación del pueblo como gobernante, para ejercer su soberanía, a través del mandato público.
8. La toma de decisiones como proceso regular y permanente de elecciones, y no por excepción, con autoridades electorales producto de una decisión política de la sociedad y no de un pacto político de los partidos, todos como mandatarios del pueblo para facilitar su ejercicio de soberanía.
9. *Eliminación del sistema de representación.*

La teoría del gobierno representativo, en que unos sujetos son electos para representar al pueblo, promueve que los mismos asuman la soberanía del pueblo y decidan por cuenta de él; cuando la soberanía no puede transferirse ni representarse, y sólo la puede ejercer el pueblo. El principio del mandato debe sustituir al de representación.
10. *El fin último.*

El parámetro básico es siempre el beneficio de todos. Y la soberanía popular lo tiene de manera obligatoria.
11. *El fin social.*

La decisión colectiva a favor de la mayoría pobre.
12. *El fin operativo.*

Alcanzar el dominio y sujeción de los mandatarios ejecutivos. (partiendo del presidente) para su obediencia a la sociedad.

13. *Los fines superiores.*

La felicidad, con la libertad; el bienestar, con el crecimiento económico; el bien, con la justicia; y la paz, orden y seguridad.

14. *Los mandatos.*

Precisar *proclamas* de compromiso con valores y *programas* de acción derivados del proyecto nacional.

15. *La nueva forma de gobierno.*

El auto-gobierno del pueblo a través del mandato público, eliminando el carácter de república federal representativa. Y enfatizando los mandatos-mandatarios ejecutivo, judicial y de control.

16. *La división por funciones públicas.*

Las funciones legislativas y de evaluación, son funciones de toma de decisiones soberanas a ser desempeñadas por el pueblo. Las funciones de ejecución y judicial, son delegables por el pueblo a mandatarios. Y se añade la función de seguimiento y control. La previa división de poderes públicos, de legislativo, ejecutivo y judicial, se transforma en las funciones públicas, con poder de autoridad: ejecutiva y judicial, más la de control independiente y coadyuvante (pero no como autoridad); y la legislativa y de evaluación como toma de decisiones desempeñadas directamente por el pueblo soberano.

17. *La división por territorio. Eliminación del federalismo convencional.*

Evaluar y considerar las dimensiones y demarcaciones de la soberanía del pueblo en su auto-gobierno local y nacional, sustituyendo el carácter federal de pacto de los Estados, por el de pacto nacional del pueblo y sus agregaciones de soberanía interior. El sujeto es la organización territorial del pueblo, no de las entidades.⁴¹

18. *El legislativo.*

Desaparece el "poder" legislativo, por no deber asumir funciones de soberanía popular, pero la función la desempeña el pueblo, con coadyuvancias de los partidos políticos, de iniciativas populares, de un cuerpo técnico-jurídico de apoyo legislativo, y de un tribunal de control de legalidad.

19. *El ejecutivo.*

Nueva organización política, jurídica y administrativa para subordinar la función y los mandatarios ejecutivos, especialmente el presidente, a la soberanía popular.

20. *El judicial.*

Conservando su función de resolución de controversias, y ampliando, añadiendo y enfatizando la función de control de legalidad del mandatario ejecutivo, así como la de responsabilidades.

21. *El control y evaluación.*

⁴¹ Maldonado Simán, Beatriz, "Breves consideraciones sobre algunos aspectos de la teoría general del federalismo", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 75, septiembre-diciembre 1992, pp. 822 y ss. Esto se vincula con aspectos socio-culturales del Estado federal: "tenemos que el ámbito territorial se refiere a la sujeción específica entre el individuo y el sistema federal, que se da en un área determinada [...] así podemos definir una doble ciudadanía que se da en razón del lugar, entendido como primer componente geográfico que forma la realidad individual; de este componente se derivan dos fenómenos: el cultural y el político-jurídico. El primero se da en razón de que la cultura encierra un conjunto de valores, economía y relaciones para un determinado pueblo en una época determinada; y el segundo se materializa por la representación jurídica de los órganos más cercanos al individuo, que serán sus representantes en el gobierno federal".

- Poner ambas al nivel más alto de las funciones públicas, diferenciando el control a ser desempeñado por un cuerpo técnico independiente (sobretudo de la sociedad civil), sin tener un poder público y autoridad pública formal, como coadyuvante del pueblo soberano; y este último, llevando a cabo la evaluación, como acto de soberanía.
22. *La contraloría social.*
Un órgano público de servicio civil, reclutado de la sociedad civil y coadyuvante de esta, independiente del Ejecutivo y Judicial, y de los partidos políticos, y sin poder público, sino sólo como auxiliar técnico-administrativo de la sociedad.
23. *El derecho de reclamación social.*
Para que la sociedad civil exija el cumplimiento de toda ley, especialmente al mandatario ejecutivo, pero también al mandatario judicial, como cumplimiento de los mandatos del pueblo soberano.
24. *El derecho de evaluación de resultados.*
Para que la sociedad civil califique la gestión de los mandatarios, en su eficacia de producir los resultados deseados, y en su eficiencia de hacerlo al mínimo costo social.
25. *Los tribunales de control de constitucionalidad y control de legalidad.*
Es fundamental el desempeño de esta función, como forma de controlar al Ejecutivo, en coadyuvancia de la soberanía popular, no sólo en lo que respecta al control constitucional sino a toda ley, por supuesto partiendo del proyecto nacional, la propia constitución, el espíritu del pueblo, y las leyes derivadas. El control constitucional se basa en el cumplimiento de los principios del proyecto nacional, y el control de legalidad, en el cumplimiento de sus desagregaciones e implicaciones.
26. *El control del beneficio popular. El derecho a la justicia (además de a la legalidad).*
La democracia como forma de vida fundada en el constante mejoramiento (art. 3º), la creación del poder público para beneficio del pueblo (art. 39), mirar en todo por el bien y prosperidad del pueblo (arts. 87 y 97), las intenciones del capítulo económico (arts. 25, 26, 27 y 28).
27. *El tribunal de responsabilidades.*
Para atender las denuncias de violaciones de servidores públicos, y castigarlas según proceda. Ambos tribunales deben actuar a petición de parte y también de oficio.
28. *El control de la corrupción pública.*
La lucha contra la desviación, apropiación, abuso y desperdicio de recursos públicos por los servidores, a través de un régimen constitucional extraordinario y un control ciudadano y técnico.
29. *El control del abuso del poder de decisión, administración y de la fuerza pública.*
Otro régimen constitucional extraordinario para el control de las fuerzas armadas y policiales, de la burocracia y la autoridad pública, de las decisiones operativas del aparato administrativo para actuar como facilitadores del beneficio popular y el ejercicio de la soberanía social. Y de las decisiones fiscales y presupuestarias.
30. *La indefensión del pueblo y la impunidad del poder público.*
La creación de un sistema político-jurídico para la defensa del pueblo soberano, con todos los anteriores recursos.
31. *El control del presidente, del presidencialismo y de su administración pública central ejecutiva.* requiere de la fórmula de participación popular para *acciones afirmativas*, para ejercer el derecho de reclamación social, y el apoyo de control de legalidad de los tribunales: El triángulo de sociedad, ley y función judicial.
32. *Derechos y obligaciones.*

El principio jurídico básico de que para todo derecho corresponde una obligación, y frente a toda obligación corresponde un derecho, como esencia de lo jurídico y de la ley. Y los derechos en el mandato corresponden casi todos al mandante y las obligaciones al mandatario. Pero el mandante tiene obligaciones y compromisos consigo mismo, en lo colectivo e individual.

33. *Obligaciones expresas.*

Todo mandatario debe tener mandato expreso que cumplir en la ley o las elecciones, y sus obligaciones y facultades serán expresamente acotadas para el efecto.

34. *Hacer guardar la ley.*

Esta obligación la tiene todo mandatario, tanto electo como designado, por lo que la tiene el Judicial sobre el Ejecutivo y viceversa, pero también unos ejecutivos sobre otros, y unos jueces sobre otros como redes de responsabilidad para combatir la impunidad.

35. *Cambios de función de los partidos políticos.*

Acentuando su carácter debido de mandatario público, para elaborar propuestas alternativas de proyecto social, propuestas de texto constitucional, propuestas de textos legales, propuestas de programas de gobierno; desarrollar, preparar y proponer candidatos a puestos ejecutivos y darles seguimiento.

36. *La nueva participación del pueblo para la nueva sociedad.*

Para la participación directa del pueblo, en lo colectivo, lo individual o vía Ong's y demás, en decidir (y también presentar iniciativas ciudadanas de) el pacto social y el proyecto nacional, decidir la redacción final del texto constitucional, y de todas y cada una de las propuestas iniciales y textos finales de leyes, de programas de gobierno; después elegir los altos mandatarios ejecutivos (y no sólo las cabezas), y tal vez los judiciales, y hasta algunos de control; decidir la evaluación de resultados; participar en el control, con el derecho de reclamación social, y estratégicamente en otras modalidades, y en la denuncia de violaciones, delitos, abusos, para exigir responsabilidades y sanciones.

37. *La teoría política de la constitución política.*

Es indispensable el análisis y valoración política de la ley, comenzando por la constitución, como derivada del pacto político sobre proyecto de sociedad. Para apreciar la constitución como un acto político, revestido de ley, en ejercicio de la soberanía del pueblo, para su beneficio.

INDICE

Introducción	17
Metodología	39

PRIMERA PARTE

Los Grandes Principios de Teoría Política Jurídica para un Texto Constitucional	11
1. El Proyecto Histórico Nacional	40
2. Aclaraciones Terminológicas de Teoría Política- Jurídica	43
3. Revisión del Texto Constitucional en Relación a Principios y Terminología	53
4. Problemática de la Forma y Secuencia del Texto Constitucional Actual	70
5. El Concepto de Interés Público en la Constitución	73
6. Los Valores Sociales	79
7. El Beneficio del Individuo	93
8. Derechos y Obligaciones del Individuo	101

SEGUNDA PARTE

Observaciones para un Nuevo Texto Constitucional	106
1. Observaciones de Forma	106

2. El Nuevo Orden del Texto Constitucional	106
3. El Mandato: Reacomodo de los Temas en la Constitución	110
4. Observaciones de Fondo para un Nuevo Texto Constitucional	112
5. La Justicia	115
6. Las Garantías Individuales	117
7. El Fin Ultimo	119
8. Los Mandato de Libertad	121
9. La Tradición de Injusticia	124
10. El Mandato del Crecimiento	138
11. El Encausamiento jurídico para la Solución de Conflictos	147
12. El Mandatario	153
13. El Mandatario Ejecutivo y sus Mandatos	164
14. La Indefensión Jurídica del Mexicano	184
15. La Lógica Interna del Estado de Derecho	188
16. Fin Ultimo del Proyecto Nacional Constitucional	190
17. El Mandatario Judicial	192
18. El Mandatario de Control	199
19. República y Soberanía Popular	210
Conclusiones	212