



**Universidad Nacional
Autónoma de México**

Facultad de Estudios Superiores
Acatlán

REFORMA DEL ESTADO CON UNA NUEVA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA FEDERAL

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

YONATAN FLORES MELÉNDEZ

ASESOR: ALFREDO PÉREZ MONTAÑO

16 DE AGOSTO DE 2011



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.

DEDICATORIA

A mi padre AZARIEL FLORES HERNÁNDEZ y a mi madre TERESA MELÉNDEZ QUESADA, a quienes se los debo todo.

A mis hermanos AZARIEL, CARINA Y DANAÉ, quienes me apoyaron en todo momento.

A mis amigos RAÚL DALÍ CRUZ MORALES Y AIDEÉ ROCÍO SÁNCHEZ GONZÁLEZ, quienes me ayudaron en la presente investigación.

Un especial agradecimiento al maestro ALFREDO PÉREZ MONTAÑO, quien me apoyo siempre con sus conocimientos y sus ideas.

Y dedico también este esfuerzo a la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, porque gracias a ella me forme profesional y personalmente.

Índice

	Pág.
Introducción.....	1
CAPÍTULO PRIMERO EL ESTADO Y SUS ELEMENTOS, LA SOBERANÍA Y LA CONSTITUCIÓN.....	3
1.1. El Estado en general	3
1.2. La soberanía.....	4
1.2.1. La soberanía en la globalización.....	5
1.2.2. EL titular de la soberanía.....	6
1.2.3. La soberanía es inalienable e indivisible.....	6
1.3. El orden jurídico fundamental.....	6
1.4. El gobierno.....	7
1.4.1. La República.....	7
1.4.2. La democracia, régimen representativo: elección directa e indirecta y figuras de democracia directa.....	8
1.4.3. Los gobiernos en la actualidad.....	9
1.5. La fusión de los elementos del Estado.....	9
1.6. ¿Qué es una Constitución?.....	12
1.6.1. Antecedentes.....	12
1.6.1.1. La Carta Magna de 1215.....	13
1.6.1.2. La Constitución norteamericana.....	16
1.6.1.3. La primera Constitución francesa.	18
1.6.1.4. La historia de la primera Constitución de Prusia.	20
1.6.2. Según la doctrina.....	23
1.6.3. Algunas clasificaciones de Constitución.....	26
1.6.3.1. La Constitución en sentido material y formal.....	26
1.6.3.2. Por su realidad: reales u ónticas y teleológicas.....	27
1.6.3.3. Por su forma jurídica: codificadas y dispersas.....	27
1.6.3.4. Por su reformabilidad: rígidas, flexibles y pétreas.....	27
1.6.3.5. Por su jerarquía: ley fundamental y legislación ordinaria.....	28
1.6.3.6. Por su creación: impuestas, por un acto de soberanía, espontáneas, de congresos constituyentes y de un Parlamento ordinario.....	28
1.7. Las decisiones fundamentales en la Constitución mexicana.....	29
1.8. Interpretación de los artículos 39, 40, 135 y 136; para otorgarnos una nueva Constitución Política Federal y límites al poder reformador.....	30
1.9. Las deficiencias de nuestra actual Constitución Federal.....	42
1.10. Estado de derecho y de gobernabilidad en la actualidad.....	46
1.11. La posibilidad de una nueva Constitución Federal en México.....	55
CAPÍTULO SEGUNDO LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES EN LA REFORMA DEL ESTADO.....	70
2.1. Derechos humanos y garantías individuales en la Reforma del Estado.....	71
2.2. Derechos sociales.....	78
2.3. Derechos económicos y políticas de desarrollo.....	103
2.4. Un nuevo método de control para el poder del Estado.....	109
2.4.1. Del juicio de amparo.....	111

CAPÍTULO TERCERO DE LA REFORMA DEL ESTADO Y LA NUEVA ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES FEDERALES.....	115
3.1. De la Reforma del Estado.....	115
3.2. El nuevo Poder Ejecutivo.....	125
3.2.1. Integración.....	147
3.2.2. Facultades.....	158
3.3. Del nuevo Poder Legislativo.....	161
3.3.1. Integración.....	161
3.3.2. Facultades.....	164
3.4. El nuevo Poder Judicial.....	171
3.4.1. Integración.....	174
3.4.2. Facultades.....	176
3.5. Mayores responsabilidades para los servidores públicos.....	179
3.6. Introducción del plebiscito y el referéndum.....	180
3.7. De la nueva Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	183
CAPÍTULO CUARTO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN LA NUEVA FEDERACIÓN.....	187
4.1. Facultades de la Federación.....	187
4.2. Facultades de las entidades federativas.....	191
4.3. Facultades de los municipios.....	200
Conclusiones.....	204
Bibliohemerografía.....	216
Legislación.....	218

Introducción

A partir de la caída del viejo régimen en México, a finales de la década de los noventa y al principio de la primera década del dos mil, con la entrada de un nuevo grupo político al gobierno federal, se crearon muchas expectativas sobre los cambios institucionales que se iban a generar por ese simple hecho. Lo cierto es que los cambios han sido mínimos, muchas de las propuestas hechas, por ejemplo con la *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado conclusiones y propuestas*, no se han llevado a cabo. Por otra parte, el cambio que tanto se esperó en nuestro país no cumplió en absoluto las expectativas que se habían generado.

El cambio político en el gobierno, que debe ser permanente, es la entrada de la pluralidad en el Congreso, sin embargo el actual diseño presidencial, como forma de gobierno en México, no permite que la pluralidad se haga escuchar en la dirección política del gobierno. El presidencialismo se usa como una herramienta para evitar la pluralidad de opiniones parlamentarias, por lo que es conveniente reflexionar sobre la necesidad de una nueva Constitución que estructure una forma de gobierno contemporánea que ayude a que todas las fuerzas políticas del país cumplan un papel esencial dentro del gobierno, que no sólo sea la presencia simbólica de éstas en el Congreso, sino que sus opiniones se hagan escuchar, que puedan cambiar la dirección equivocada del gobierno, que sirvan como herramientas para depurar la mala administración pública y que vigilen constantemente la actuación del gobierno. Estas herramientas se dan principalmente en la forma de gobierno parlamentaria.

El cambio de la forma de gobierno contemporáneo, abriría la pauta para el otorgamiento de una nueva Ley Fundamental e incluso podría hacerla necesaria. Por ello, debemos estudiar la posibilidad de cambiar nuestra actual Constitución; analizar los defectos institucionales que en ella se presentan y hacer las propuestas necesarias para subsanar dichos defectos.

O si es oportuno realizar los cambios necesarios vía artículo 135 de la Ley Fundamental, ya que algunos autores opinan que es incensario llamar a un nuevo constituyente si se pueden realizar todas las reformas apropiadas como lo permite nuestra Constitución. Además no se ha llevado a cabo la ruptura que se necesita para justificar la convocatoria de un constituyente que abrogue la Constitución.

Es importante que no soslayemos el capitulado de los derechos fundamentales como herramienta necesaria para la Reforma del Estado, ya que éstos son un dique para contener la actuación del gobierno frente al gobernado y que los derechos del hombre sean respetados cabalmente. Además, que existan mecanismos necesarios para hacer valer estos derechos, para que el gobierno cumpla con todas sus obligaciones, en especial los derechos sociales.

La pluralidad partidista no se encuentra simplemente en el Congreso, sino también, en los gobiernos de las entidades federativas, esta situación fortalece el federalismo nacional. Para fortalecer este federalismo es necesario que se quite del actual Pacto Fundamental todas las intromisiones de la Federación a las entidades federativas, así como aquellos artículos que disminuyen la autonomía de los Estados.

Nuestra propuesta de Reforma del Estado está encaminada a proponer un sistema parlamentarista y fortalecer nuestro sistema federal, analizando además, los defectos en nuestro actual diseño constitucional.

CAPÍTULO PRIMERO EL ESTADO Y SUS ELEMENTOS, LA SOBERANÍA Y LA CONSTITUCIÓN

1.1. El Estado en general

Los tratadistas del derecho constitucional han tenido diversas opiniones sobre si el pueblo de México puede o no puede otorgarse otra Constitución distinta a la de 1917. Dichas opiniones a veces difieren mucho, puesto que su entendimiento de los conceptos como soberanía, Estado y Constitución parecen diferir con cada tratadista, salvo en algunos que sí se encuentra cierta homogeneidad de dichos conceptos.

Para comprender la complejidad que entraña el derecho de otorgarnos una nueva Constitución Política así como entender de mejor manera el significado de la Reforma del Estado que proponemos, analizaremos el concepto de Estado aceptado por la doctrina nacional e internacional. Este concepto abarca los siguientes elementos: “[...] la población, el territorio, el poder soberano y el orden jurídico fundamental, manifestándose los segundos en el poder público y en el gobierno”:¹ cabe señalar, que dichos elementos están relacionados intrínsecamente entre sí, de modo que la pérdida o la omisión de un sólo elemento desvirtuaría el concepto del Estado. Giuseppe de Vergottini, dice que estos son los elementos que conforman al Estado además de ser el ampliamente aceptado, “El término Estado es usado en su aceptación actual tan solo en tiempos relativamente recientes (convencionalmente a partir del Tratado de Westfalia de 1648) [...]”.² Por otra parte el Estado pasa por un proceso de institucionalización del poder político.

El Estado es una persona colectiva, la cual posee su propia personalidad jurídica, todo Estado se compone de los siguientes elementos:

a) La población: debemos entender por población, el grupo de personas asentadas en el territorio del Estado.

b) El territorio: es el espacio o la superficie física, en la que se asientan las personas humanas y en el que Estado ejerce su poder o *imperium*.

c) El poder soberano: Por el momento lo podemos definir como: la voluntad y poder que tiene un pueblo para autodeterminarse. Sin embargo, este elemento del Estado será abordado y explicado con detalle más adelante.

d) El orden jurídico fundamental o Constitución: puede ser definido como “[...] un conjunto de normas jurídicas que contiene las disposiciones en algún sentido fundamentales de un Estado; como un documento normativo que tiene ese nombre [...]”.³

e) El poder público: es la facultad y la fuerza que tiene el Estado para hacer cumplir su ordenamiento jurídico, y sus decisiones.

¹ Ignacio Burgoa Orihuela, *Derecho Constitucional Mexicano*, 20ª edición, México, Porrúa, 2009, p. 94.

² Giuseppe de Vergottini, *DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO*, (trad. Claudia Herrera, México, UNAM-SEPS, 2004), p. 60.

³ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, tomo II, C, Porrúa-UNAM, 2002, p. 498.

f) El gobierno: Es la forma en la que el poder del Estado se organiza para administrar a la colectividad dentro de su territorio.

Eduardo García Máynez, sólo reconoce tres elementos que son: “*la población, el territorio y el poder*”,⁴ llega incluso a referir que la soberanía no es un atributo esencial del Estado, pero más adelante veremos porque el Doctor García Máynez se equivocó en esa apreciación.

A continuación abordaremos de manera más detallada algunos de los elementos del Estado, con el fin de entender dicho concepto, además de los puntos que se presentan de mayor relevancia para el discernimiento de la presente investigación, para comprender que la Constitución está presente en el concepto de Estado, además, juega un papel importante como documento solmene en el cual se establece la organización del poder político estatal, y es la expresión de la soberanía.

1.2. La soberanía

La palabra soberanía proviene del latín *superanus, super*; que quiere decir sobre o encima.⁵ Bajo la etimología de la palabra soberanía deducimos que es: la voluntad y poder que tiene un pueblo para auto-determinarse, y sobre esa voluntad y poder no hay nada que los supedite. Debemos entender por “nada que los supedite” a que cuando un pueblo ha decidido organizarse y formarse como un Estado, ninguno otro someterá a sus decisiones a este Estado.⁶

Jean-Jaques Rousseau fue el padre de la soberanía como actualmente la conocemos y nos da la siguiente definición:

“De igual forma que la Naturaleza otorga a cada hombre un poder absoluto sobre sus miembros, el pacto social otorga al cuerpo político un poder absoluto sobre todos los suyos, y este mismo poder es el que, dirigido por la voluntad general, lleva el nombre de soberanía”.⁷

Finalmente podemos decir que la soberanía toma su expresión y forma en la Constitución, de esta manera se da su autodeterminación.⁸

⁴ Eduardo García Máynez, *Introducción al Estudio del Derecho*, 57ª ed., México, Porrúa, 2004. p. 98.

⁵ Véase Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, tomo VI, Q-Z, Porrúa-UNAM, 2002, p. 465.

⁶ El Héctor Fix-Zamudio dice “La soberanía es la instancia última de decisión. La soberanía es la libre determinación del orden jurídico o, como afirma Hermann Heller, es “aquella unidad decisoria que no está subordinada a ninguna otra unidad decisoria universal y eficaz”. *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, tomo VI, Q-Z, p. 465.

⁷ Jean-Jacques Rousseau, *El contrato social o principios de derecho político*, (trad. María José Villaverde, 5ª edición, España, Tecnos, 2007) p. 33.

⁸ A este respecto, están de acuerdo Felipe Tena Ramírez “Llamemos, pues, soberanía a la facultad absoluta de autodeterminarse, mediante la expedición de la ley suprema, que tiene una nación, y autonomía a la facultad restringida de darse su propia ley que posee cada uno de los Estados de la Federación”, *Derecho constitucional Mexicano*, 39ª Ed., México, Porrúa, 2007, p. 19, e Ignacio Burgoa Orihuela “La creación del orden jurídico-político supone necesariamente un *poder*, es decir, la actividad creativa cuyo elemento generador originario es la comunidad nacional y cuya causa eficiente es el grupo humano que en su nombre o en su representación lo elabora intelectivamente. Ese poder es el medio al través del cual se consigue el fin, o sea, la organización o estructura jurídico-política que la nación

1.2.1. La soberanía en la globalización

Sabemos que la definición de la palabra soberanía ha llevado a diversas contradicciones⁹ e inclusive a la negación de su existencia. No debemos entender a la soberanía como un poder de hecho, sometimiento o el derecho del más fuerte sobre el débil, no es un derecho de fuerza pero se vincula a ésta generalmente para consumarla, es por esto que aún cuando un Estado que es más fuerte, invade uno más débil, el Estado débil se defenderá hasta llegar a su libertad y autonomía. Un ejemplo reciente de soberanía, es la invasión por parte de Estados Unidos de América a Afganistán el 7 de octubre de 2001,¹⁰ el pueblo afgano, desde entonces a la fecha combate por alcanzar nuevamente su independencia. De esta manera, los afganos como pueblo, luchan por autodeterminarse, darse un gobierno propio lo que ha desembocado en un alto costo económico, político y de vidas humanas por parte de los Estados Unidos de América.¹¹ Las costumbres tan arraigadas y formas de vida de los afganos hacen que el gobierno norteamericano tenga dificultades para implantar un gobierno como el que pretenden en Afganistán además de que el rechazo que tiene en general la población musulmana a los Estados Unidos de América es tal que será difícil consumir este sometimiento. De hecho, nuestro país es un ejemplo de soberanía consumada, cuando en 1821 logró su independencia de España.

El 9 de noviembre de 1989, se dio la caída del muro de Berlín, unificando a Alemania Oriental y Alemania Occidental, ya que Alemania había estado unida hasta antes de la Segunda Guerra Mundial. El bloque socialista representado por la Unión de Repúblicas Socialista Soviéticas (URSS) y el bloque capitalista representado por los Estados Unidos de América (EUA) la dividieron, pero no fue sino hasta la decadencia de la URSS, cuando de nuevo Alemania se volvió a convertir en un Estado, haciendo posible el derrumbe del muro. Esta unión sólo fue posible gracias a la voluntad del pueblo para volverse a unificar y a una Constitución con un federalismo ejemplar.

Sólo apenas dos años después, en 1991, y a la caída de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviética, tres Estados buscaron y consumaron su independencia de ella; los Estados de Estonia, Letonia y Lituania, que contaron con el apoyo de las potencias occidentales,¹² pero fue producto de la voluntad de estos mismos Estados, pese a que ellos habían decidido unirse a la URSS.

Todos estos Estados son muestras puras de la soberanía, que como hemos mencionado fue el producto de la voluntad del pueblo alemán para convertirse de nuevo en un Estado, así como de Estonia, Letonia y Lituania para organizarse como Estados independientes de la URSS,

pretende darse (*autodeterminación*) o que la nación acepta mediante su acatamiento (*legitimación*).” op. cit., p. 39.

⁹ Véase Felipe Tena Ramírez, op. cit., p. 3. E, Ignacio Burgoa, op. cit., p. 240.

¹⁰ J. Jaime Hernández y José Carreño, “Atacan con misiles”, *El Universal* [en línea], lunes 8 de octubre de 2001.

¹¹ AP, “Obama analiza alternativas en Afganistán”, y J. Jaime Hernández, “Obama ve frutos en lucha antiterrorista”, *El Universal* [en línea], miércoles 7 de octubre de 2009.

¹² Charles Tilly, *Las revoluciones europeas 1492-1992*, (trad. Juan Faci, España, Biblioteca de Bolsillo, 2000), p. 31.

o sea, determinarse ellos mismos sin que estén sujetos a ninguna restricción, y no como entidades federativas.

Podemos concluir con la idea de Burgoa: “[...] pues aunque un país esté comprendido dentro del “mundo globalizado” no por ello su pueblo pierde sus capacidades de autodeterminación y autolimitación [...]”,¹³ ya que incluso cuando estas capacidades queden menguadas, alteradas o incluso desaparecidas, siempre, el pueblo con su inquebrantable voluntad (soberanía) puede regresar o convertirse en Estado, o surgir como uno nuevo.

1.2.2. EL titular de la soberanía

La soberanía surgió cuando finalizaba la Edad Media “[...] como el sello distintivo del Estado nacional. Fue el resultado de las luchas que se dieron entre el rey francés y: el imperio, el papado y los señores feudales. De esas luchas nació un poder que no reconocía a otro superior o por encima de él.”¹⁴ Se intentó justificar la titularidad de la soberanía en el rey quien se nombro a sí mismo como el Estado (de esta manera lo afirmaba Luis XIV); así lo intentaron Marsilio de Padua, Hobbes, Bluntschli, Jellinek, Esmein, Bielsay Carré de Malberg. Otros tratadistas ilustres afirman que la soberanía se encuentra en la Constitución, “como; Kelsen, Lindsay, Tena Ramírez, o quienes la niegan como Duguit, y Friedrich.”¹⁵ Finalmente la tesis de que la soberanía reside en el pueblo, así lo afirman Lock, Montesquieu, Sieyés y su principal exponente Rousseau, siendo la tesis rousseaiana la que ha triunfado y la que es oficialmente reconocida en nuestro país, encontrándose en el artículo 39 de nuestra Carta Magna.¹⁶ Podemos afirmar que es cierta la tesis de Rousseau: la soberanía radica únicamente en el pueblo y además ésta es *indivisible, inalienable o intransferible*.

1.2.3. La soberanía es inalienable e indivisible

La soberanía se inalienable toda vez que es producto de la voluntad general, y esa voluntad no se puede transferir a una o más personas, incluyendo a los gobernantes o poderes del Estado. No se puede transmitir bajo ningún título, aun cuando así se intentara, no tendría, dicho acto, legitimación alguna, e implicaría automáticamente que los gobernados ostentan una calidad de esclavos, dado que su voluntad ha sido vendida o transmitida, los gobernados no tendrían otro remedio que obedecer a su nuevo “amo”. Del mismo modo la soberanía es indivisible porque podría implicar una especie de enajenación (aunque de manera parcial).¹⁷

1.3. El orden jurídico fundamental

Cuando la voluntad general toma forma, usualmente lo hace en una Constitución, que es aquella que pone las reglas básicas sobre las cuales se va organizar jurídica y políticamente un Estado determinado. Sin embargo los Estados ya existían mucho antes de las Constituciones que actualmente conocemos, Inglaterra es un ejemplo claro de que no es necesario una

¹³ Ignacio Burgoa, op. cit., p. 247.

¹⁴ *Instituto de Investigaciones Jurídicas*, op. cit., VI, Q-Z, p. 465.

¹⁵ Ignacio Burgoa, op. cit., pp. 239 y ss. Y Tena Ramírez, op. Cit., pp. 7 y 8.

¹⁶ *Instituto de Investigaciones jurídicas*, op. cit., pp. 465 y 466. También Ignacio Burgoa, pp. 239 y 243.

¹⁷ Vase a Jean-Jacques Rousseau, op. cit., pp. 27-29. E Ignacio Burgoa, op. cit., p. 247.

Constitución escrita, pero sí existen normas que organizan al ese Estado y éstas son las que se conocen con el nombre de *orden jurídico fundamental*.

1.4. El gobierno

Explicar el gobierno podría ser prolijo y por ende intentaremos explicar brevemente lo que es gobierno. Así pues diremos que por gobierno entendemos a la organización política del Estado y la manera en la que va a administrar a sus gobernados y llevar a cabo los asuntos internacionales.

Como se sabe la tipología clásica de las diversas formas de gobierno son atribuidas a Aristóteles, quién clasifica como formas buenas de gobierno a las siguientes: *monarquía* que es el gobierno de una sola persona, aristocracia que es el gobierno de unas cuantas personas, la politeia que es el gobierno de la mayoría y considera a la democracia como una dictadura de los pobres en detrimento de la clase rica, “[...] Aristóteles pone el término “democracia” en las formas malas, mientras la forma buena es denominada con el término general que significa constitución, “politeia” [...]”¹⁸ Por el lado opuesto están sus formas depravadas que son: *tiranía, oligarquía y demagogia* respectivamente. Aún cuando anteriormente hicimos la aclaración de que en realidad para Aristóteles la democracia era la forma corrupta de la politeia, usaremos el término de democracia como la forma virtuosa toda vez que así lo expresan la mayoría de la doctrina posterior a este autor, pero retomando el término de politeia como sinónimo de democracia.

1.4.1. La República

La palabra República viene del latín *res publica* que literalmente significa cosa pública, todo lo concerniente al Estado en contraposición con *res privata* que significa cosa privada y se avoca al interés privado.

La forma de República se ha venido dando desde tiempos remotos, por ejemplo Esparta y la Antigua Roma, hasta hoy día la mayoría de los Estados se sirven de la forma de gobierno republicana principalmente después de la Revolución francesa, que surgió como oposición a la monarquía. Así, tenemos que para algunos autores la República es el gobierno en donde la figura del jefe de Estado no es vitalicia, hereditaria, o dinástica, sino por el contrario, es aquella en donde al jefe de Estado se renueva periódicamente, ya sea por medio de elección directa o indirecta o por medio de la aristocracia que se puede apreciar en autores, como por ejemplo Tena Ramírez.¹⁹ Luego a los que afirman que es suficiente con que se dé la separación de

¹⁸ Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad*, (trad. José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 1999), pp. 191 y ss.

¹⁹ “[...] El régimen republicano se opone al monárquico por cuanto en éste el Jefe del Estado permanece vitaliciamente en su encargo y lo transmite, por muerte o abdicación, mediante sucesión o la costumbre. Síguese de lo expuesto que, mientras en el régimen republicano debe atenderse para la designación a la aptitud del designado, en el régimen monárquico es la circunstancia fortuita del nacimiento lo que otorga la titularidad del Jefe del Estado.

Es precisa y únicamente en el jefe del Estado (“presidente” en la república; “rey”, “emperador”, en la monarquía) donde ocurren las notas características de la república o de la monarquía. En los titulares de los demás poderes puede haber en ciertos casos origen hereditario (por ejemplo, en el Senado o Cámara Alta de algunos países) o bien duración vitalicia en el cargo (por ejemplo entre nosotros, los

poderes para que se tenga un gobierno republicano.²⁰ Por último, vemos que hay quien dice que para que un gobierno sea republicano basta que los titulares de los órganos principales se den por medio de elecciones directas o indirectas de la gran mayoría de la población.²¹ Podemos afirmar que la forma republicana no se limita al jefe de Estado sino que entraña a los órganos primarios de gobierno. Sin embargo, hoy día vemos que en los diversos Estados se combina la forma republicana con la monárquica (o monarquía constitucional como también se le conoce). Verbigracia, Inglaterra y España son dos países que han conservado su monarquía en cuanto hace al jefe de Estado, pero ambos países tienen, un jefe de gobierno o Primer Ministro que es elegido por el Parlamento, y el Parlamento es elegido a su vez por la nación, excepto el caso de la Cámara Alta de Inglaterra que es dinástica, pero la Cámara Baja sí es elegida por sufragio universal.

En la actualidad veremos que los gobiernos mezclan las formas de gobierno para poder dar así una mejor manera de administrar todos los asuntos del Estado.

1.4.2. La democracia, régimen representativo: elección directa e indirecta y figuras de democracia directa

Hoy día sería sumamente complicado que todo el pueblo o la mayoría de los habitantes de un país se pudiera reunir y tomar acuerdos de forma eficiente para gobernarse a sí mismos, esto es lo que representa la democracia: esta figura prácticamente es imposible que se dé en la actualidad (en su forma pura y directa). La diversidad de opiniones que representa la universalidad de los individuos que conforman la población de un Estado, hace prácticamente imposible la toma de acuerdos generales, además de que sería lento que se lleve a cabo un consenso de tal magnitud. En la actualidad hay democracia pero a través de personas que son elegidas por determinado número de ciudadanos quienes actúan en representación de éstos, pudiendo encarnar a los órganos del Estado y hacer la designación de dichos titulares, esto es, el régimen representativo.

En el caso de que los ciudadanos elijan por medio del sufragio a sus gobernantes, estamos en presencia de la elección directa, y en caso de que entre el pueblo y sus gobernantes existan uno o varios intermediarios para la designación de los gobernantes estamos en el caso de elección indirecta.

Aún hoy día se encuentran algunos gobiernos que conservan la democracia sin representantes como en el caso de los cantones suizos, en donde los ciudadanos se congregan para otorgarse leyes. Pero en muchos Estados modernos vemos algunas figuras de democracia directa que son: La iniciativa popular: es cuando cualquier ciudadano puede llevar ante el congreso una propuesta para que se legisle al respecto directamente, incluso la abrogación o derogación de una ley; I referéndum: es que el ciudadano apruebe o repruebe una ley, antes o

ministros de la Suprema Corte), sin que por ello se menoscabe la calidad de republicano de que inviste al régimen el solo hecho de la renovación periódica, mediante consulta al pueblo del jefe del Estado”, op. cit., p. 88.

²⁰ Así tenemos por ejemplo que para “Kant llama forma republicana a aquella en la cual rige el principio de la separación de poderes, aunque el titular del poder del gobierno sea un monarca”. Norberto Bobbio, op. cit., p. 149.

²¹ Véase Ignacio Burgoa, op. Cit., pp. 502 y 503.

después de la creación formal de ésta; el plebiscito: es la aprobación del pueblo sobre actos administrativos en particular.

1.4.3. Los gobiernos en la actualidad

Vemos que en la actualidad los Estados modernos y en especial los más avanzados de Europa combinan las diferentes formas antes expuestas para así darse un gobierno que satisfaga las necesidades y exigencias de los gobernados así como de todas las clases políticas que lo conforman. En los Estados actuales existen cuatro formas de gobierno contemporáneas: presidencialismo, parlamentarismo, semipresidencialismo y congresional.

El presidencialismo es aquel gobierno que centra mayores fuerzas en el Ejecutivo, el titular del Ejecutivo reúne tanto la jefatura de Estado como la de gobierno. Los ejemplos de este tipo de gobierno los encontramos en nuestro país y el de Estados Unidos de América.

En el parlamentarismo existe preponderancia por parte del Poder Legislativo toda vez que el Ejecutivo es designado por el Parlamento, además de que existe un jefe de Estado y un jefe de gobierno. De este modo el Ejecutivo rinde cuentas al Legislativo, el cual lo puede sancionar por medio del voto de confianza. Pero en su mayoría contemplan un procedimiento en el cual el Ejecutivo puede disolver al Parlamento. Así tenemos que los países de Alemania, Italia, Inglaterra y España corresponden al parlamentarismo.

El semiparlamentarismo es aquella figura en la cual como en el parlamentarismo existe una división de jefaturas, pero el jefe de Estado conserva amplias facultades, además de que no es designado por el Parlamento sino por medio del sufragio nacional. El ejemplo de este tipo de gobierno es el francés.

Por último tenemos el congresional, el cual consiste en la existencia de mayores facultades por parte del Poder Legislativo, además, que el Poder Ejecutivo está integrado por un colegio. El ejemplo de sistema congresional es Suiza.

1.5. La fusión de los elementos del Estado

Hemos especificado algunos de los elementos del Estado pero ahora especificaremos la interacción de ellos y resolveremos la siguiente pregunta: ¿Cómo es que la interacción de dichos elementos pueden conformar un Estado?

El Estado es un conglomerado humano (población), que habita en determinado territorio, o superficie del globo terrestre, sin embargo, no se pueden especificar con exactitud las cualidades que deban pertenecer a la población de un Estado, ya que la complejidad del ser humano, en cuanto pareciera haber una fórmula para determinados fenómenos sociales o políticos, la realidad nos demuestra exactamente lo contrario. La nación, es una “Sociedad natural de hombres a los que la unidad de territorio, de origen, de historia, de lengua y de cultura, inclina a la comunidad de vida y crea la conciencia de un destino común [...]”.²² Empero, no podemos afirmar que cada una de estas características sean necesarias para que integren la población de cada Estado, ya que podemos ver Estados como Canadá, el cual tiene

²² Ramón García-Pelayo y Gross, *Pequeño Larousse ilustrado*, México, Larousse, 1983. P. 712.

dos lenguas oficiales, el inglés y el francés. Existen Estados con poblaciones de diferente origen, raza y religión, actualmente la migración en diversos países componen una población multicultural y multirracial, verbigracia, en Francia existe una gran cantidad de personas musulmanas, de raza negra que provienen de una importante migración de África hacia Europa; también en Alemania actualmente existe una importante migración de turcos que llegan al Estado alemán, lo que demuestra que la población de un Estado puede tener diferencias religiosas, raciales, culturales, morales e idiomáticas, lo que nos demuestra que no hay reglas para la población de un Estado, sólo la voluntad (soberanía) de constituirse como un Estado. Otro Estado que da claras muestras de componerse de una población radicalmente diversa dentro de sí, es Indonesia, con más de 300 grupos sociales que poseen culturas y lenguas diferentes (de entre las cuales se encuentran una colonia holandesa y una gran población musulmana) desde que se erigieron como un sólo Estado en 1945 al final de la Segunda Guerra Mundial.²³

El territorio no sólo consta de la superficie terrestre, sino también del espacio aéreo, marino, dentro de los límites del derecho internacional. Ahora bien, la población que habita en determinado territorio para ser un Estado en forma, necesita ser autónoma, es decir darse su propia organización, y leyes, sin que ningún otro factor (llámese Estado o Ley) someta por poco que parezca su autodeterminación.

García Máynez afirma que las entidades federativas son Estados:

“Un estudio sobre el origen y evolución del mismo concepto revela que la soberanía no es atributo esencial del poder del Estado. Hay, en efecto, Estados soberanos y no soberanos. El de la Edad Media, por ejemplo, no tenía aquel atributo, pero era, no obstante, Estado. Y, en nuestra época, los Estados miembros de una Federación no son, relativamente a ésta, soberanos, ya que se encuentran sujetos a la constitución general y a las leyes Federales”.²⁴

Sin embargo, nosotros diferimos con dicha afirmación, toda vez que las entidades federativas no gozan de una libre autodeterminación ya que están limitadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 41, 115, 116, 117, 118, 120, 124 y 133, en los cuales, sujetan a dichas entidades al Pacto Federal, les imponen límites de gravar el comercio y celebrar tratados internacionales, entre otros límites. Ya hemos dicho que la soberanía es la voluntad y el poder de autodeterminarse, elemento indispensable para que un Estado sea tal, por tanto si la Constitución impone límites a las entidades federativas, éstas no pueden ser Estados, sino que conforman uno solo.

Ahora bien explicar la complejidad que entraña la soberanía en las Entidades Federativas así como la soberanía federal es un fenómeno complejo, que si no se explica de la manera adecuada se podría caer erróneamente en un paradigma como el de la Santísima Trinidad. Ya hemos dicho que la soberanía es inalienable e indivisible, o sea que es única y no puede haber dos soberanías en un Estado, entonces ¿los Estados dejaron de ser soberanos al formar parte

²³ Un excelente artículo sobre la fundación del Estado de Indonesia la podemos encontrar en Julián Elliot, “INDONESIA ECHA A ANDAR”, *HISTORIA Y VIDA*, año XL, número 486, España, Septiembre de 2008, pp. 14 y ss.

²⁴ Eduardo García Máynez, op. cit. p. 104.

de la Federación? Podemos afirmar que no, cada Estado se fusiona y crea un Pacto Federal, o sea un pacto similar al que crean los individuos en el pacto social según Rousseau.²⁵ O bien, se puede explicar de este otro modo, el Estado al unirse o formar parte de una Federación la población de dicho Estado crece, así como su territorio.²⁶ Sin embargo, para hacer más eficiente la administración pública de los gobernados, del mismo modo, respetar los usos y costumbres de cada pueblo que forma parte de la Federación, los miembros podrán autodeterminarse, salvo lo que compete exclusivamente al nuevo poder, la Federación.²⁷ De este modo los Estados dejan su calidad de tales para convertirse en Entidades Federativas, mediante lo que Arnaldo Córdova llama “un doble acto de soberanía”,²⁸ así incrementan su poder, territorio, población, actos comerciales y en general las posibilidades de su pleno desarrollo.

De no darse la fusión pactada entre los Estados miembros de la Federación, ésta no existiría, la unión crearía una Confederación, en donde cada uno de los Estados pactantes conservan una libre autodeterminación, y llegado el momento dejarán de ser parte de la Confederación, sin que sus soberanías se vean afectadas en modo alguno, caso contrario el de la Federación, en donde, todo aumenta en la fusión de los Estados de dicha Federación (Entidades Federativas), pero la soberanía tiene que ser única e indivisible, puesto que en caso contrario dejaría de denominarse como tal.

Al principio del presente subcapítulo explicábamos algunas características de la población, y con base a lo que hemos explicado, afirmamos que no es posible la existencia de un Estado sin la población, de hecho sin algunos de sus elementos, ya que han existido naciones (como aquel grupo de personas que comparten cultura y lengua en común, entre otros aspectos) sin un territorio, por ejemplo, los gitanos o el pueblo de Israel antes de que fundaran su Estado en 1948. Del mismo modo, no nos podemos imaginar que un territorio sin población pueda

²⁵ “Por tanto, si eliminamos del pacto social lo que no es esencial, nos encontramos con que se reduce a los términos siguientes: <<Cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, recibiendo a cada miembro como parte indivisible del todo.>>”, Jean-Jacques Rousseau, op. cit., p. 17. Y “Rousseau y el federalismo no pueden verse como contradictorios sobre el concepto de la soberanía popular. La única diferencia es que el primero piensa en un solo pueblo reunido; el segundo, en el fondo, postula lo mismo, pero se trata de varios pueblos que fundan una sola soberanía [...]” Arnaldo Córdova, “Soberanía y forma de gobierno”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Panorama del Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2006, nota 26, p. 53.

²⁶ “Una federación que se vuelve Estado es, ante todo, una unión pactada de comunidades políticas, vale decir, de agrupaciones de ciudadanos que desean fundar un Estado nacional basado en el acuerdo de todos sus integrantes. Un Estado federal es, para decirlo de otra manera, el más complejo y más completo fruto del Ejercicio de la soberanía popular.” Arnaldo Córdova, “Soberanía y forma de gobierno”, *Panorama del Derecho Constitucional Mexicano*, p. 53.

²⁷ Los artículos 124 “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados” y 133 “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados,” *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

²⁸ Arnaldo Córdova, “Soberanía y forma de gobierno”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Panorama del Derecho Constitucional Mexicano*, op.cit., p. 53.

constituir un Estado porque este tipo de organización social es únicamente posible en poblaciones humanas.

La población que habita en determinado territorio, se da una organización, que va a conformar el gobierno, y una potestad de hacer cumplir sus leyes. Así explicamos cómo nace el Estado.

1.6. ¿Qué es una Constitución?

Para poder elaborar un concepto de Constitución, es necesario que hagamos un repaso a los antecedentes históricos de la misma, escudriñando los motivos que le dieron origen. De este modo, encontraremos la esencia de toda Ley Fundamental.

1.6.1. Antecedentes

“Todos los estados, todos los gobiernos que han tenido y que tienen imperio sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados. Los principados son: hereditarios, cuando el linaje de su señor ha imperado largo tiempo, o bien son nuevos. Los nuevos, a su vez, son, ya completamente nuevos, como: lo fue Milán Para Francesco Sforza, ya a modo de miembros añadidos al estado hereditario del príncipe que los adquiere, como en el caso del reino de Nápoles para el rey de España. Y los dominios así adquiridos están acostumbrados a vivir bajo el poder de un príncipe o habituados a vivir libres; y se adquieren con las armas de otro, o con las propias, gracias a la fortuna o a la virtud”.²⁹

De este modo, el padre de la ciencia política nos señala que siempre han existido Estados a lo largo de la historia de la humanidad, y que como ya hemos dicho uno de los elementos de éste es orden jurídico fundamental o una Constitución, pero no la Constitución moderna como hoy la conocemos, sino constituciones no escritas y rudimentarias, incapaces por su propia forma de garantizar los derechos fundamentales de los gobernados. Ignacio Burgoa nos dice a este respecto que:

“Así, verbigracia, no pudo plantearse ningún problema de legitimidad de la “constitución” griega o romana, puesto que no se traducían en un ordenamiento escrito, sino en un conjunto de “leyes naturales” provenientes del orden mismo de las sociedades humanas y que debían regir sobre las leyes codificadas. Como afirma Loewenstein, “Para Platón y Aristóteles, así como en toda la teoría política griega, la *politeia* fue la constitución en sentido material. Aun los más agudos juristas de la época posterior a la República romana, sobre todo Cicerón y los estoicos, no exigieron que las normas fundamentales de la comunidad fuesen escritas en leyes materiales, o simplemente codificadas. Ellos tenían conciencia de un derecho superior que, conforme a la naturaleza, predominaba sobre todas las legislaciones humanas. La concreción de normas estatales fundamentales hubiese sido contraria al ser y a la esencia del orden superior, rebajándolo a nivel de las efímeras leyes estatales”.³⁰

Sin embargo dada la naturaleza humana tendiente a acaparar el poder y desconocer los derechos de las demás personas, abusaba de dicho “derecho superior” que además se fundaba

²⁹ Nicolás Maquiavelo, *El príncipe* (introducción, traducción y notas de Roberto Raschella, Buenos Aires, Argentina, Losada, 1998), p. 55.

³⁰ Ignacio Burgoa, op. cit., nota 488, pp. 328-329. Las cursivas son del autor.

en un “derecho divino”, lo que desembocó en el exceso de las atribuciones de sus titulares que, después del imperio romano la práctica común era que se ejerciera por un solo hombre, el rey. La necesidad de asegurar los derechos de los hombres por parte de la máxima autoridad (el rey) fue planteando poco a poco la necesidad de hacer reconocer tales derechos en documentos solemnes a los cuales se tenía que someter incluso el monarca.

1.6.1.1. La Carta Magna de 1215

El primer antecedente de Constitución en el sentido moderno del término, se dio en Inglaterra el 15 de junio de 1215, cuando “Los fracasos militares de Juan en Francia, los elevados impuestos y el abuso que hizo de sus privilegios reales y feudales provocaron la rebelión de la nobleza. Algunas de sus reclamaciones eran de índole personal, pero otras se basaban en el deseo de protegerse de los abusos de la autoridad del rey. En el año 1215, tras una considerable discusión, un grupo de nobles redactó un documento que enviaron al monarca para que lo sancionara con el sello real. Cuando Juan rehusó hacerlo, los nobles se negaron a mantener su fidelidad, marcharon a Londres y tomaron la ciudad. El Rey, comprendiendo que debía llegar a un acuerdo, se reunió el 15 de junio con los nobles en Runnymede, localidad próxima a Windsor, donde selló y promulgó la Carta”.³¹

Ya bajo el reinado de Enrique III entre 1216 y 1217 el documento fue ratificado y modificado por el Parlamento, y confirmado por Eduardo I, sirvió de base legal para quienes se oponían a las prerrogativas reales, “durante la rebelión parlamentaria que tuvo lugar a principios del siglo XVII. Algunos estudiosos habían defendido que la Carta se refería sólo a un acuerdo entre el rey y los nobles, pero los parlamentaristas, bajo el liderazgo del jurista inglés sir Edward Coke, interpretaron que incluía a todos los hombres libres. La Carta quedó reforzada en 1628 con la Petición de Derechos y más tarde en el año 1689 con la Declaración de Derechos. Todo ello constituyó la base de la hegemonía del Parlamento sobre la Corona y estableció una autoridad documental para el ejercicio de la ley en Inglaterra. Aunque la Carta Magna puede ser revocada por el Parlamento en cualquier momento, por lo que no es legalmente inviolable, a los derechos que establece se les ha dado fuerza de ley durante siete siglos, lo que asegura su validez legal”.³²

La *Charta Magna* constituye un antecedente de Constitución moderna porque hoy día sigue siendo un documento con rango de constitucional en Inglaterra, en su cuerpo se encuentran artículos de suma importancia y diversas disposiciones de garantías de seguridad jurídica para el hombre libre o *freeman* en sus numerales 20, 36, 38, 40, 52, 54, 55, 56, 57, y tal vez el artículo de mayor relevancia, el 39, el cuál reza: “Ningún hombre libre será arrestado, o detenido en prisión o desposeído de sus bienes, proscrito o desterrado, o molestado de alguna manera; y no dispondremos sobre él, ni lo pondremos en prisión, sino por el juicio legal de sus pares, o por la ley del país.”³³ Por supuesto dicha disposición no sólo conforma el antecedente de nuestros artículos 14 constitucional, segundo párrafo “Nadie podrá ser privado de la

³¹ “Carta Magna.” *Microsoft® Encarta® 2009* [DVD]. Microsoft Corporation, 2008.

³² *Ibid.*

³³ Puede consultarse el documento completo en la página de la Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México: <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2698/17.pdf>

libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho” y 16 primer párrafo “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”, hay que hacer notar la similitud en la redacción de ambos documentos jurídicos. Además de las garantías de seguridad jurídica, audiencia y legalidad que contenía la *Charta Magna*, poseía otras disposiciones relativas a la jurisdicción de los tribunales condales, en asuntos de despojo, muerte de antecesores, y de última presentación de beneficio y jueces del bosque (artículos 18 y 44 respectivamente), o requisitos para el nombramiento de los jueces, comisarios, *sherifs* o alguaciles, los cuales debían poseer conocimientos de las leyes del reino y los medios para observarlas (artículo 45), garantías de propiedad (artículos 9 y 53) e incluso de igualdad pero con las mismas distinciones que la propia Carta marca (artículo 63). Otro hecho destacable es que se sometió no sólo al Rey Juan Sin Tierra sino a sus sucesores en los artículos 1: “[...] la cual carta observaremos y haremos que sea observada plenamente por nuestros herederos para siempre. Hemos concedido también a todos los hombres libres de nuestro reino, por Nos y nuestros herederos, para siempre todas las infrascritas libertades para que las tengan y posean, ellos y sus herederos de Nos y nuestros herederos para siempre.”, y 63: “[...] Se ha prestado asimismo juramento, tanto de parte nuestra como de los barones, que todas las condiciones antedichas serán observadas de buena fe, y sin mala intención. Dado bajo nuestra firma, en presencia de los testigos arriba nombrados, y muchos otros, en la pradera llamada Runnymede, entre Windsor y Staines, el diecisiete de junio del año diecisiete de nuestro reinado”.³⁴

Si bien es cierto que “La Carta Magna inglesa no era una constitución dentro del concepto moderno respectivo, puesto que, por una parte, no estructuró jurídica ni políticamente a Inglaterra, y, por la otra, no se contrajo a establecer los principios dogmáticos y orgánicos del Estado”,³⁵ no es menos cierto que la *Charta Magna* constituye un antecedente de lo que es una Constitución moderna, cuando los nobles establecieron derechos que creyeron entonces fundamentales, acotaron los excesivos privilegios del rey Juan y sus sucesores constriñéndolos a respetar los derechos de los *freeman*, no pretendían, por otro lado, cambiar la forma de su gobierno, monarquía, puesto que lo que pedían es que sus derechos fuesen respetados por la máxima y legítima autoridad estatal, el rey. Por el mismo documento, se crea un órgano colegiado conformado por veinticinco barones del reino, que se encargará de vigilar el respeto por parte del rey y sus autoridades el cabal cumplimiento de la Carta, así como de ejecutar la reparación del daño,³⁶ lo que puede constituir incluso un antecedente del Tribunal Constitucional.

³⁴ Puede consultarse el documento completo en la página de la Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México: <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2698/17.pdf>

³⁵ Ignacio Burgoa Orihuela, *Las garantías individuales*, 40ª edición, México, Porrúa, 2008, p. 87.

³⁶ Véase artículo “61.- Dado que, para honra de Dios y reforma de nuestro reino, y para aquietar la discordia que ha surgido entre Nos y nuestros barones, hemos concedido todas las cosas antedichas, en el deseo de que ellas puedan ser disfrutadas de manera firme y duradera, les damos y concedemos la siguiente seguridad, a saber: que los barones elijan veinticinco barones del reino que

Desafortunadamente los abusos por parte de la corona no se hicieron esperar, se suscitaron nuevos conflictos que llevaron a la imposición por parte del Parlamento con la *petition of Rights* de 1628, de la autoría de sir Edward Coke. Pero es aún más trascendente para el estudio de la Constitución, la aparición del célebre *Instrument of Government* del año 1653, de la autoría de Jhon Lambert, durante la primera guerra civil inglesa (1642-1649) y tras la muerte del monarca inglés Carlos I, en el año de 1649. Oliver Cromwell, principal líder de la guerra civil, aceptó el instrumento de gobierno en 1653, se eligió como Lord Protector después de disolver al Parlamento y erigió así un gobierno republicano. El *Instrument of Government* puede considerarse ya una Constitución, “[...] en cuyo documento se instituyó una especie de separación o división de poderes para proscribir la arbitrariedad del poder público en beneficio fundamentalmente de los gobernados [...]”³⁷ Entre los puntos principales del documento en mención, se encuentran que el gobierno se dividido en un *Lord Protector* y un consejo de trece a veintiún miembros, además del pueblo reunido en una sola Cámara de cuatrocientos miembros que sería convocada una vez cada tres años.³⁸

ellos crean conveniente, quienes cuidarán con todo su poder de poseer y observar, y hacer que se observen la paz y las libertades que les hemos concedido, y que confirmamos por nuestra presente carta de manera que si Nos, o nuestro *justiciar*, o nuestros alguaciles o cualquiera de nuestros empleados faltaren en algún caso a la ejecución de ellas para con algunas personas, o infringieren algunos de estos artículos de paz y seguridad, y se notifica el delito a cuatro barones, elegidos de entre los veinticinco arriba mencionados, los dichos cuatro barones se dirigirán a Nos (o a nuestro *justiciar*, si estuviéramos fuera del reino), y presentando ante nosotros el agravio, pedirán que sea reparado sin tardanza. Y si no fuere reparado por Nos (o si por acaso Nos estuviésemos fuera del reino) y no fuese reparado por nuestro *justiciar* dentro de cuarenta días, contados desde el día en que se notificó a Nos (o a nuestro *justiciar*, si estuviésemos fuera del reino), los cuatro barones antedichos referirán la causa al resto de los veinticinco barones, y esos veinticinco barones, junto con la comunidad de todo el país, nos embargarán y afligirán de todas las maneras posibles, a saber: embargando nuestros castillos, tierras, posesiones, y en todas otras maneras que puedan, hasta que el agravio haya sido reparado a su satisfacción, dejando a salvo nuestra propia persona, y las personas de nuestra reina e hijos; y cuando el agravio haya sido reparado, y aquellos resumirán sus antiguas relaciones tocantes a nosotros [...]”, <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2698/17.pdf>

³⁷ Ignacio Burgoa, *Las garantías individuales*, p. 89.

³⁸ Como se puede ver en los siguientes artículos del *Instrument of Government*: “I. *That the supreme legislative authority of the Commonwealth of England, Scotland, and Ireland, and the dominions thereunto belonging, shall be and reside in one person, and the people assembled in Parliament: the style of which person shall be the Lord Protector of the Commonwealth of England, Scotland, and Ireland.*

II. *That the exercise of the chief magistracy and the administration of the government over the said countries and dominions, and the people thereof, shall be in the Lord Protector, assisted with a council, the number whereof shall not exceed twenty-one, nor be less than thirteen.*

VII. *That there shall be a Parliament summoned to meet at Westminster upon the third day of September, 1654, and that successively a Parliament shall be summoned once in every third year, to be accounted from the dissolution of the present Parliament.*

IX. *That as well the next as all other successive Parliaments shall be summoned and elected in manner hereafter expressed; that is to say, the persons to be chosen within England, Wales, the Isles of Jersey, Guernsey, and the town of Berwick-upon-Tweed, to sit and serve in Parliament, shall be, and not exceed, the number of four hundred. The persons to be chosen within Scotland, to sit and serve in Parliament, shall be, and not exceed, the number of thirty; and the persons to be chosen to sit in Parliament for Ireland shall be, and not exceed, the number of thirty.”* Que puede consultarse en la siguiente dirección: <http://www.constitution.org/eng/conpur097.htm>

Pero la efímera vida práctica del Instrumento de Gobierno culminó con la sustitución de éste por el de la *Humble petition and advice* en 1657. Al año siguiente, Oliver Cromwell muere, dejando a su hijo, Richard Cromwell, como su sucesor, quien es derrocado por Carlos II en el año de 1660, restaurando el régimen monárquico.

El doctor Diego Valadés nos da otro antecedente que no debemos perder de vista de una Constitución moderna, en Ginebra en el año 1738 se esboza un documento en cuyo contenido se “[...] reconoció la independencia del Estado y la soberanía de la República organizada conforme a un sistema democrático, enuncio derechos fundamentales, reguló el estado de excepción, fijó las responsabilidades del fiscal como representante social, proscribió la tortura, proclamó una amnistía, pero sobre todo, fue el resultado de un consenso. De ahí su denominación: Reglamento de Mediación [...]”.³⁹

1.6.1.2. La Constitución norteamericana

Pasemos ahora a recordar cómo fue que nació la primera Constitución moderna. La historia de la primera Constitución está íntimamente relacionada con la historia de los Estados Unidos de América. Pero como no es menester dar una reseña de la amplia historia de dicho país, seremos breves en la exposición de los puntos histórico-políticos que le dieron vida. Después del descubrimiento de América (en el año de 1492) y el envío de colonos por parte de la corona española al recién descubierto continente, los demás países europeos no pudieron quedarse atrás, Francia, Holanda y principalmente Inglaterra mandaron un contingente de personas al norte del “nuevo continente”, quienes posteriormente formaron trece colonias, las cuales tenían la peculiaridad de no estar relacionadas políticamente entre ellas, es decir se encontraban incomunicadas, inclusive se les prohibió el comercio entre ellas por parte de Inglaterra que era la metrópoli a la que estaban sometidas, en la cual tampoco gozaban de representación, sin embargo eran colonias que poseían de una amplia autonomía interna dado que la propia corona inglesa les confirió por medio del otorgamiento de unos documentos llamados Cartas.

Fue precisamente el problema de la falta de representatividad (ya que no tenían la facultad de elegir representantes en la Cámara de los Comunes) y los impuestos arbitrarios, los que provocaron descontento entre las colonias. En el año de 1754 tuvo lugar en Albany una reunión de representantes de siete colonias, en donde se pactó el Plan de Unión de Albany, de la autoría de Benjamín Franklin, sin embargo la unión no tuvo éxito. El descontento no paró, toda vez que los impuestos seguían por parte del Parlamento inglés, las colonias continuaban pugnando por los impuestos sin representación, además rechazaban su calidad de ingleses por la misma circunstancia.

A consecuencia de la Ley del Timbre de 1765 (*Stamp Act*) en donde el Parlamento inglés ponía cargas fiscales a todos los documentos públicos, licencias, contratos mercantiles, periódicos, folletos, todos ellos debían llevar un timbre fiscal, tuvo lugar en Massachusetts en octubre de 1765, el primer congreso intercolonial.

³⁹ Diego Valadés, “Inviolabilidad de la Constitución”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Panorama del Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit., p. 324.

Aún cuando las colonias lograron que la Ley del Timbre fuera anulada, y dada la costosa situación del ejército británico para mantener a todas sus colonias, el Parlamento inglés tuvo que formular otra ley llamada Leyes de Townshend en 1767, las cuales tuvieron que ser suprimidas en 1770. Sin embargo dado el primer congreso intercolonial, el Parlamento inglés hizo castigar a Massachusetts aprobando en 1774 las Leyes Coercitivas, que atacaban la autonomía de la colonia, acto seguido, las demás colonias se unieron bajo la convocatoria de Virginia en Filadelfia, el 15 de septiembre de 1774, formaron así el primero Congreso Continental, donde asistieron representantes de las trece colonias con excepción de Georgia, iniciando así el movimiento de independencia, que desde hacía años se estaba gestando.

Después de sangrientos enfrentamientos entre las colonias y el ejército británico, el 10 de mayo de 1775, tuvo lugar de nuevo en la ciudad de Filadelfia el segundo Congreso Continental para tomar la ofensiva en el combate contra Inglaterra, pero no fue, sino hasta el 4 de julio de 1776 cuando se formulo la Declaración de Independencia, dado el deseo de separación de los colonos. En ese mismo año se discutió ante el Congreso Continental un proyecto de Artículos de la Confederación y Unión Perpetua, aprobada en 1777 pero entró en vigor hasta el año de 1781. Dada la propia naturaleza de la Confederación los Estados conservaron su soberanía, pero al Congreso se le otorgaban facultades en aspectos, como moneda, relaciones exteriores, sometimiento de las fuerzas armadas, entre otras.

La paz entre Inglaterra y las colonias se dio en 1783 pero la Confederación fracasó en 1786, llegando incluso a pensar en la ocupación del poder por un príncipe, Enrique de Prusia. Sin embargo, dicha posibilidad fue negada y al siguiente año se volvieron a reunir en Filadelfia las colonias.⁴⁰

Cuando las colonias norteamericanas lograron independizarse de Inglaterra, convirtieron sus propias Cartas en Constituciones, siendo completamente independientes unas de las otras, instituyeron la clásica división de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial). Las Cartas de Connecticut (1662) y Rhod Island (1663) han llegado a ser consideradas las Constituciones modernas más antiguas. Siendo la Carta de Virginia de 1776 la más completa y en la que fue inspirada la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, y la primera Constitución Moderna del mundo.⁴¹

La novedad de dicho documento fue la creación de un sistema federal, el cual consiste en la unión perpetua de Estados que hasta ese momento eran soberanos, también la codificación de las funciones del poder en un documento, del mismo modo inspirados en las teorías de Jhon Locke, y Montesquieu la división de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), así como la idea de la soberanía expuesta por *Rousseau*. En los autores de la Constitución de 1887, fueron también, los autores del régimen presidencial.

La Ley Fundamental sólo se limitó a la función de los órganos del Estado, no añadió por ende la parte dogmática de las actuales Constituciones, toda vez que, como se puede apreciar de la reseña que acabamos de hacer, lo más importante en ese momento fue darse una forma de Estado funcional, la unión perpetúa de las trece colonias son perder autonomía (sistema

⁴⁰ Felipe Tena Ramírez, op.cit., pp. 102 y ss.

⁴¹ Ignacio Burgoa, *Las Garantías individuales*, p. 100.

federal) y que no volviera a fracasar como en el caso de la Confederación y Unión perpetua que fracasó en 1786, sino una permanente que pudiera fortalecer a los recién formados Estados de otra invasión por parte de otras naciones, que a la vez fuera perpetua pero que conservara la autodeterminación de cada integrante de dicha fundación, así como un equilibrio entre los poderes de la unión, para evitar los abusos de los órganos estatales para con sus gobernados. No fue sino hasta 1791, cuando se incorporaron las primeras enmiendas a la Constitución de 1787 las garantías del gobernado. En un hecho excepcional, la Constitución de 1887, es la primera Constitución moderna del mundo y sigue normando la vida jurídico-política de los Estados Unidos, con tan sólo veintisiete enmiendas.

1.6.1.3. La primera Constitución francesa

Reseñar aunque sea en lo más mínimo la Revolución francesa entraña una complejidad enorme, por la propia causa y alcance de dicho movimiento armado e ideológico toda vez, que esta revolución, no fue por un motivo aparentemente simple como en otras revoluciones, o como en la Guerra de Independencia de los Estados Unidos de América que reseñamos en párrafos anteriores, pero intentaremos exponer de manera breve los puntos más importantes de la Revolución francesa. Los hechos que antecedieron a este movimiento armado fueron los siguientes:

La rivalidad no sólo en materia económica sino también como primera potencia europea entre Gran Bretaña y Francia, era algo ya antaño pero que continuó durante el siglo XVIII, lo que derivó también en guerras entre estos dos países. Sin embargo, Inglaterra salía a flote mediante los impuestos con los que se les grababa a sus colonias, aunque no siempre tuvo éxito, y el ejemplo es precisamente la Guerra de Independencia de las trece colonias para formar un nuevo país. A la sombra de las armas de las colonias británicas existió el apoyo francés, avanzada la causa independentista de las colonias norteamericanas, hubo una intervención directa por parte de Francia en la Guerra de Independencia de los Estados Unidos de América, en el año 1777. Sin embargo la factura que pagó el entonces gobierno francés fue alta, siendo esto la gota que derramó el vaso, significó la bancarrota final para el Estado francés. La bancarrota francesa no fue el motivo o la causa de su Revolución pero influyó de manera importante, fueron varios factores los que motivaron al pueblo francés a dar un gran salto de régimen político y a la democracia como los ideales democráticos que se promulgaban en aquel entonces.

Donde Francia falló, Inglaterra tuvo éxito, recordemos que algunos historiadores ubican el periodo de la Revolución Industrial entre los años 1760 y 1840, pero otros autores piensan que fue entre los años 1780 y 1840,⁴² dicho fenómeno, consistente en la multiplicación de bienes y servicios, se industrializaba la agricultura, la producción se automatizó, proliferó la creación de talleres, se crearon varias escuelas técnicas y universidades, los excedentes del producto se podían comercializar de este modo creció el mercado, el capital se acumulaba entre los dueños de los negocios que a su vez podían producir más y aumentar el número de talleres mecanizados o comerciar a mayores distancias, en pocas palabras se pasó de una rústica e

⁴² Eric J. Hobsbawm, *La Era de la Revolución 1789-1848*, (trad. Felipe Ximénez de Sandoval, Buenos Aires, Argentina, Crijalbo Mondadori, 1998) pp. 34 y ss.

ineficiente producción feudal a los primeros pasos del capitalismo y la burguesía. Pero el país que pasó primero con éxito fue Gran Bretaña, pudo encontrar un equilibrio hasta entonces sustentable entre los privilegios de una clase monárquica poco productiva y los no aristocráticos capitalistas que con su aumento económico a la vez buscaban su lugar en la estructura del Estado, encontrándolo en la Cámara de los Comunes. Sin embargo Francia era un Estado monárquico absolutista y aristocrático que se resistía a las tendencias de una burguesía emergente, lo que la llevó hacia un rezago no sólo económico, sino también social, dado que la clase social nueva, la burguesía, también quería un lugar dentro de la estructura del Estado para garantizar la seguridad de sus bienes, que iban en aumento.

El régimen monárquico facilitaba los abusos acometidos por el poder del gobierno francés (el rey y los aristócratas), lo que facilitó el fluir de las ideas de los filósofos como *Rousseau* o Montesquieu, quienes predicaban la igualdad, la libertad, la división de poderes para evitar abusos, la soberanía radicada en el pueblo, entre otras cosas, provocando un despertar de conciencia no sólo entre la burguesía emergente, sino también, entre toda la población.

Poco antes de que estallara la Revolución, se intentaron dar unas reformas del tipo liberal burgués de 1774-1776, causa del estado de quiebra nacional, pero incompatibles con la monarquía absoluta que reinaba en Francia, lo que provocó el rechazo de las reformas por parte del Estado. Sin embargo, aún seguía sin encontrar salida la precaria economía francesa, se convocó a una “Asamblea de Notables” para asentir a las peticiones del gobierno, pero no tuvo resultado favorable para la corona. Tuvo que convocarse a los Estados Generales, en la que participaban todos los aristócratas, pero excluían al “tercer estado” (clase media y burgueses). Al no encontrarse una solución a los problemas económicos y sociales estalló la inevitable Revolución francesa con la toma de la Bastilla el 14 de julio de 1789. En ese mismo año la Asamblea Nacional redactó uno de los documentos más importantes de la historia de la humanidad, *La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano*, en él, se consagraban los principios fundamentales de los hombres según los filósofos, *Rousseau* y Montesquieu, como la libertad, la soberanía, la igualdad, el respeto a la propiedad, la separación de poderes.⁴³ Todos estos derechos eran por naturaleza incompatibles con la monarquía absoluta. El rey no pudo más que tolerar la insolente imposición de las ideas liberales, así que durante los años de 1789-1791 se llevó el liberalismo extremista, en el que se conservaba a la monarquía, justo en el 91, Francia se dio su primera Constitución con esas tendencias. Pero pronto se vio que no producía ningún resultado favorable para el debilitado Estado francés, además de que generó descontento social la aplicación de las tendencias liberales, provocando desigualdades e injusticia.

Dos grupos se erigieron junto con la Revolución Francesa, los girondinos, quienes representaban a la corriente liberal y conservadora (también se les llamó de “derecha”); y los jacobinos, quienes se encontraban dentro de las tendencias socialistas y cambio de gobierno radical (también llamados de “Izquierda”), los girondinos eran los que desde 1789 estaban dirigiendo el gobierno nacional, sin embargo, no tuvo el éxito pensado por lo que la corriente de los jacobinos comenzó a crecer y a radicalizarse aún más, así tuvo lugar una segunda

⁴³ Véase *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789*, en sus artículos, I, III, IV, XVII y XVI respectivamente.

revolución en 1792, encabezada por el dirigente de los jacobinos, Robespierre, por tomando el control del gobierno para condenar y ejecutar a Luis XVI, rey de Francia. De 1792-1794 tuvo lugar la República jacobina, también conocida como el “reinado de terror” por las múltiples ejecuciones de los nobles y a todos aquellos que se oponían a los ideales jacobinos, las tendencias casi comunistas del gobierno jacobino encontraron su fin con la ejecución de Robespierre. Pero con todo y los excesos durante ese periodo “Se promulgó una nueva Constitución radicalísima, varias veces aplazada por los girondinos. En este noble pero académico documento se ofrecía al pueblo el sufragio universal, el derecho de insurrección, trabajo y alimentos [...] Aquella fue la primera genuina Constitución democrática promulgada por un Estado moderno.” El 27 de julio de 1794, Robespierre fue derrocado por la Convención, al día siguiente fue guillotinado, así como a sus más notables seguidores, dando fin a la República jacobina.

Después del efímero gobierno jacobino, llegó el periodo del Directorio de 1795-1799 que, aunque termino con las masivas ejecuciones de los jacobinos, tampoco pudo resolver los problemas sociales y económicos de Francia. Todo parecía apuntar que los ideales de la Revolución habían fracasado, pero apareció un hombre que hasta hoy ha pasado a la historia por la grandeza no sólo de sus acciones sino también por su genio, Napoleón Bonaparte. Podríamos dividir de este modo el periodo de la historia de Francia a partir de Napoleón; de 1799-1804 el consulado, de 1804-1814 el imperio. Por último, de 1815-1830 nuevamente se impuso la monarquía borbónica.⁴⁴

1.6.1.4. La historia de la primera Constitución de Prusia

El entonces rey de Prusia Friedrich Wilhelm III prometió a su pueblo una Constitución con una representación popular el 2 de mayo de 1815. Sin embargo, rompió su palabra cuando Napoleón fue derrotado y no representaba una amenaza para el monarca prusiano. Friedrich Wilhelm III finalmente murió en 1840 sin dejar una Ley Fundamental y heredando el trono a su hijo Friedrich Wilhelm IV, pero el padre no sólo heredó el trono, también le dejó un legado de deudas que habían ya descapitalizado al régimen. Friedrich IV tuvo que convocar a una Dieta provincial en 1847, para pedir un empréstito de hasta 20 millones, sin embargo, la Dieta exigió se garantizaran sus derechos corporativos; el rey no accedió, pero la situación del Estado no pudo mantenerse y finalmente accedió el 6 de marzo de 1848. Pero el gobierno no pudo soportar más, una revolución tuvo lugar en Berlín el 18 de Marzo de ese mismo año, la Guardia del rey fue derrotada, acto seguido, se erigió un Ministerio integrado por Burgueses, encabezado por Camphausen.

Lo primero que hizo el Ministerio fue despojar a los obreros de sus armas, ellos habían llevado a cabo la Revolución, de este modo, se convocó nuevamente a una Dieta unificada con el objetivo de realizar un proyecto de bases para una Constitución y una Ley electoral, así consagraron derechos fundamentales como la libertad de prensa, de asociación, el sufragio universal aunque indirecto, además cuestiones como, que los impuestos fueran sometidos a su creación y aprobación de los representantes del pueblo.

⁴⁴ Véase a Eric J. Hobsbawm, op. cit., pp. 61-80.

Sin embargo los burgueses no compatibilizaban con la clase obrera que había llevado a cabo la Revolución, aún cuando creemos que este movimiento armado fue inspirado en los ideales de la Revolución Francesa, por el contrario, la burguesía coqueteaban con la monarquía y los aristócratas, los burgueses intentaban darse un espacio de representación ante el Parlamento prusiano, fundando así una Asamblea Nacional, más nunca se aseguraron de mantener débil a la corona y a su ejército.

Cuando la Asamblea Nacional se percató de su error y quiso hacer firmar el proyecto de Constitución al rey, fue demasiado tarde, el 31 de octubre de 1848 se llevó a cabo la contrarrevolución y la Asamblea Nacional se vio obligada a mudarse de Berlín a Brandenburgo, pero siguió sesionando por lo que el 10 de noviembre el general Wrangel dio un golpe de Estado en la Asamblea Nacional, ésta fue disuelta finalmente el 5 de diciembre.

La Corona otorgó al Estado una Carta Magna el 5 de febrero de 1848, en la que se establecía una Cámara alta de acuerdo al censo de la riqueza y una Cámara baja elegida por sufragio universal, aunque ya un poco coartado este derecho porque sólo se le otorgaba al "cabeza de familia". Este documento fue aprobado por las Cámaras que él mismo establecía. Nuevamente el 30 de mayo de 1849 el derecho al sufragio fue mutilado, imponiéndose el sistema electoral de las tres clases, mediante un golpe de Estado. Las Cámaras volvieron a sesionar el 7 de agosto, comenzando a quitar privilegios obtenidos con la Revolución, como el juramento por parte del ejército hacia la Constitución, derechos del Parlamento a autorizar los presupuestos públicos e impuestos.

Aún cuando la monarquía se había hecho de varios derechos modificando la Carta Fundamental no respetaba a la misma, los actos policíacos carecían de fundamento judicial, cuando en los artículos 5 y 6 de la Constitución prusiana consagraba la libertad y la inviolabilidad del domicilio de la persona. Mientras que el Parlamento burgués no hacía mucho para evitar los excesos del rey, quién tenía a su servicio las fuerzas armadas del país, ya había demostrado tener mejor dominio de la situación mediante el uso de la fuerza y al disolver el Parlamento cuando éste no complacía las peticiones del monarca.

Durante la década de los 50 el rey Friedrich Wilhelm IV se volvió loco, cedió entonces el trono a su hermano, quién actuaba de la misma manera arbitraria en los asuntos del gobierno ante el Parlamento. Pronto el príncipe regente tuvo la necesidad de incrementar las fuerzas de su ejército, sin embargo, primero tenía que ser aprobado ante el Parlamento, la Cámara liberal hizo caso omiso de la petición, cuyo único resultado fue el de provocar tensión entre el rey y la Cámara.

En Junio de 1861 posterior a la clausura de la última legislatura de la Cámara de diputados, se creó el Partido Progresista Alemán, el cual ya no prometió el sufragio universal, pero sí tomar medidas durante su gestión. En ese mismo tiempo Friedrich Wilhelm IV murió, por lo que se erigió como rey Wilhelm I, quien había sucedido al primero en el trono a causa de su enfermedad.

Poco tiempo después pero en el mismo año, ya pasada la ceremonia de coronación del rey Wilhelm I, se celebraron elecciones donde el Partido Progresista Alemán salió triunfante. Lo primero que exigieron los nuevos diputados fue que se introdujera una mayor especificación

en los presupuestos públicos, objetivo que se consiguió el 6 de marzo de 1862, con 161 votos a favor y 143 en contra. La Corona indignada disolvió a la Cámara de diputados. De nuevo se convocó a elecciones el 6 mayo de 1862, pero el gobierno ejerció presión electoral y su frase de campaña fue “¿Régimen monárquico o parlamentario?”, el Partido del Progreso obtuvo 250 actas, más actas que en las pasadas elecciones. La Cámara de diputados pensó que era buena idea ser más cautos a la hora de oponerse a la corona, hizo un trato consistente en consentir el aumento del efectivo militar a cambio de que sus filas se redujese a dos años el tiempo de permanencia. Pero el rey no consintió en dicho acuerdo a última hora, por lo que el 23 de septiembre de 1862 la Cámara de diputados desautorizó los gastos consecuencia de las reformas con motivo del ejército. El rey entonces nombró a von Bismarck-Schonhausen como presidente del Consejo de Ministros (su anterior cargo fue el de embajador de Prusia en la corte de París), con la encomienda de presionar al Parlamento para llevar a cabo las reformas militares, para aumentar el contingente y las armas del ejército. Bismarck encontró una “laguna” en el Pacto Fundamental como medio de presión, en la cual la Cámara baja no tenía la facultad de aprobar los presupuestos del Estado ella sola, toda vez que el presupuesto tenía que aprobarse por una ley, y las leyes debían ser aprobadas por ambas Cámaras, la Cámara de diputados (o cámara baja) y la Cámara de senadores (o Cámara alta), además la Constitución no daba solución respecto de qué debía hacerse cuando no pudieran estar de acuerdo las Cámaras en la aprobación de los presupuestos, y como la vida del Estado no podía detenerse la razón la tenía el gobernó. La Cámara de diputados pronto tuvo que declarar inconstitucional a cualquier gasto del gobierno que pudiese realizar para que estuviera expresamente desautorizado por los diputados. Una vez más la reacción del gobierno fue la de clausurar la Cámara, acción ejecutada por Bismarck el 13 de octubre de 1862.⁴⁵

Los conflictos suscitados en Prusia fueron causa de la monarquía absoluta de tipo feudal que luchó contra todo y por medio de la fuerza y la imposición para que de este modo no pudiera perder sus privilegios, que el proyecto original de Constitución consagraba. Pero por parte del lado que estaba obligado a desafiar esa fuerza y arrancarle los privilegios por medio de la Ley Fundamental, no pudo sino fracasar porque ella tampoco quería que el sistema cambiara, sino ser parte de la aristocracia, de ese viejo sistema feudal que ya no era compatible con la realidad del mundo occidental, el cual se estaba convirtiendo en un sistema capitalista, burgués, de una activa y existente clase media (la cual la constituían principalmente los profesionistas, como los abogados, comerciantes, entre muchos otros), esta clase media pugnaba por sus derechos, así como la clase más olvidada, la obrera. Pronto la burguesía prusiana traicionó los ideales por los cuales luchaban estas clases menos favorecidas, y de un modo torpe e inocente se dejaron aplastar por la pesada monarquía, que a pesar de que estuvo derrotada, se fortaleció ante la impotencia de los actores de la Revolución de Prusia de 1848. La Constitución entonces se convirtió en la herramienta para contener al sofocante feudalismo, quién pronto vio en ésta, la justificación perfecta para seguir gobernando a la nación, además de que con ella se consagraba su legitimación como gobernante, por lo que puso todos sus esfuerzos para acomodar la tinta constitucional en derechos que privilegiaran a la Corona y a la aristocracia.

⁴⁵ Ferdinand Lassalle, *¿qué es una Constitución?*, (trad. W. Roces, 9ª ed., México, Ediciones Coyoacán, 2002), pp. 9 y ss.

Podemos deducir de la historia de la Constitución en diferentes países, que: una Constitución sirve para contener a los gobernantes, establecer reglas de límites y obligaciones para el gobierno y los gobernados, pero toda vez, que el gobierno goza de mayor poder fáctico de imponer su voluntad, el gobernado busca un medio pacífico de solución de sus conflictos, estableciendo derechos que no pueden ser violados por ningún medio, además de que las funciones de un Estado en pocas manos provocan exceso en el ejercicio de dichas funciones, por lo que es mejor dividir el poder, cuanto sea necesario y establecer las funciones que habrán de desempeñar cada función del Estado, esto se establece en la Ley Fundamental (Ilega convertirse en ley máxima del Estado, de ningún modo se puede actuar en su perjuicio sin sanción, por lo tanto si se llegase a pasar de lo establecido en la Constitución en ningún modo puede hablarse de un Estado de derecho y que el pacto fundamental del país en cuestión se apegue a la realidad de los poderes fácticos).

1.6.2. Según la doctrina

Ahora pasaremos a revisar los conceptos y explicaciones de algunos doctrinarios del derecho constitucional, para saber qué es una Constitución.

La palabra constitución proviene del latín *constitutio*, significa composición,⁴⁶ esto es, la esencia y cualidad de una cosa que la compone.

Tena Ramírez, no se aventura a dar un concepto concreto de Constitución, pero nos dice que se puede comprender a ésta en dos sentidos, en sentido material y sentido formal, lo cual explicaremos más adelante (véase 1.6.3.1.). A su vez, el sentido material se divide en parte dogmática, que es el apartado de las garantías individuales (que en nuestra Carta Magna se encuentran en los artículos 1 a 29) y en parte orgánica, que es aquella en la que se organiza el Estado, a sus funcionarios (que en nuestra Constitución va del artículo 49 al 136).

Sin embargo un punto muy acertado de qué es una Constitución del insigne jurista en mención es: “Crear y organizar a los poderes públicos supremos, dotándolos de competencia, es, por lo tanto, el contenido mínimo y esencial de toda Constitución”.⁴⁷

Para García Máynez la Constitución es: “Las normas relativas a la organización fundamental del Estado reciben el nombre de constitución. La constitución del Estado comprende –según Jellinek- *“las reglas jurídicas que determinan los órganos supremos de éste; su modo de creación; sus relaciones recíprocas; su competencia, y la posición de cada uno en relación con el poder estatal”* .

La palabra *constitución* no es solamente aplicada a la estructura de la organización política, sino también –sobre todo en la época moderna- al documento que contiene las reglas relativas a dicha organización (*constitución en sentido formal*)”.⁴⁸

⁴⁶ *Pequeño Larousse ilustrado*, op. cit., p. 265.

⁴⁷ Op. cit., pp. 21 y ss.

⁴⁸ Op. cit., p. 108. Las cursivas son del autor.

Para Mario de la Cueva la Constitución no sólo consiste en ser la norma jurídica fundamental, también “[...] es el Estado mismo, o, mejor dicho, el Estado es Constitución, pues ésta es el alma, la vida concreta y la existencia individual del Estado.

La Constitución es la norma que organiza los poderes y determina las competencias, por lo que necesariamente es superior a las autoridades investidas por ella de atribuciones; de ahí que la autoridad que actúa en contra de la Constitución dé un golpe de Estado y pierda su legitimidad”.⁴⁹

Para Karl Loewestein, la Constitución es un instrumento que sirve para limitar el poder político de los detentadores de la fuerza del Estado, así como para distribuir las facultades del poder estatal en las instituciones por las cuales lo ejercerá. Por lo que toda Constitución para que sea una deberá contener los siguientes elementos:

“1- La diferenciación de las diversas tareas estatales y su asignación a diferentes órganos estatales o detentadores del poder para evitar la concentración del poder en las manos de un único y autocrático detentador del poder.

2. Un mecanismo planeado que establezca la cooperación de los diversos detentadores del poder. Los dispositivos y las instituciones en forma de frenos y contrapesos –los cheks and balances, familiares a la teoría constitucional americana y francesa-, significan simultáneamente una distribución y, por tanto, una limitación del ejercicio del poder político.

3. Un mecanismo , planeado igualmente con anterioridad, para evitar los bloqueos respectivos entre los diferentes detentadores del poder autónomos, con la finalidad de evitar que uno de ellos, caso de no producirse la cooperación exigida por la constitución, resuelva el impasse por sus propios medios, esto es, sometiendo el proceso del poder a una dirección autocrática. Cuando, finalmente, bajo el impacto de la ideología democrática de la soberanía popular del pueblo, el constitucionalismo alcanzó el punto en el cual el árbitro supremo en los conflictos entre los detentadores del poder establecidos quedó encarnado en el electorado soberano, la idea originaria del constitucionalismo liberal quedó completada en la idea del constitucionalismo democrático.

4. Un método, también establecido de antemano, para la adaptación pacífica del orden fundamental a las cambiantes condiciones sociales y políticas –el método racional de la reforma constitucional- para evitar el recurso a la ilegalidad, a la fuerza o a la revolución.

5. Finalmente, la ley fundamental debería contener un reconocimiento expreso de ciertas esferas de autodeterminación individual -los derechos individuales y libertades fundamentales-, y su protección frente a la intervención de uno o todos los detentadores del poder. Que este punto fuese reconocido en una primera época del desarrollo del constitucionalismo es un signo de su específico telos liberal. Junto al principio de la distribución y, por lo tanto, limitación del poder, estas esferas absolutamente inaccesibles al poder político se han convertido en el núcleo de la constitución material”.⁵⁰

⁴⁹ Mario de la Cueva, *Teoría de la Constitución*, 2ª edición, México, Porrúa, 2008, pp. 4 y ss.

⁵⁰ *TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN*, (trad. Alfredo Gallego Anabitarte, 2ª ed., España, ARIEL, 1976), pp. 149 y ss.

Para Burgoa la “[...] Constitución es el ordenamiento fundamental y supremo del Estado que: a) establece su forma y la de su *gobierno*; b) *crea y estructura sus órganos primarios*; c) *proclama los principios políticos y socioeconómicos sobre los que se basan la organización y teleología estatales*, y d) *regula sustantivamente y controla adjetivamente el poder público del Estado en beneficio de los gobernados*”.⁵¹

Para Lassalle, la Constitución no es una ley ordinaria, sino para que sea constitución, debe tener tres cualidades;

“1°. Que la ley fundamental sea una ley que *ahonde* más que las leyes corrientes, como ya su propio nombre predicado de “fundamental” indica.

2°. Que constituya –pues de otro modo no merecería llamarse fundamental- el verdadero *fundamento* de las otras leyes; es decir, que la ley fundamental si realmente pretende ser acreedora a ese nombre, debería informar y engendrar las demás leyes ordinarias basadas en ella. La ley *fundamental*, para serlo, había, pues, de actuar e *irradiar* a través de las leyes ordinarias del país.

3°. Pero las cosas que tiene un *fundamento* no son como son por antojo, pudiendo ser también de otra manera, sino que son así porque necesariamente tienen que ser. [...] La idea de fundamento lleva, pues, implícita la noción de una *necesidad activa*, de una fuerza eficaz que hace, por *ley de necesidad*, que lo que sobre ella se dunda *sea así y no de otro modo*”.⁵²

Aunque tal vez, sea más famosa la expresión expuesta posteriormente por Lassalle, cuando explica la esencia de la Constitución, ésta la crean los factores reales del poder, que son todos aquellos grupos que integran la sociedad y que ejercen cierta presión e incluso control sobre los órganos de gobierno (la burguesía de su tiempo y que en la actualidad ejercen control, iglesia, monarquía, aristocracia, medios de comunicación, entre otros). Asegura que para crear una Constitución “Se toman estos factores *reales* de poder, se extienden en una hoja de papel, se les da expresión *escrita*, y a partir de este momento, incorporados a un papel, ya no son simples factores *reales de poder*, sino que se han erigido en derecho, en instituciones *jurídicas*, y quien atente contra ellos atenta contra la ley, y es castigado”.⁵³

La teoría expuesta por Lassalle siempre ha sido comentada por los más grandes tratadistas del derecho constitucional criticándola o apoyándola, sin embargo siempre ha tenido que ser comentada.

Por último haremos mención del concepto o mejor dicho la explicación que nos ofrece el constitucionalista Miguel Carbonell. Dicho tratadista asegura que no es posible establecer un concepto que satisfaga las exigencias de la doctrina en la materia, puesto que cada Constitución con el paso del tiempo se ha ido adaptando a las circunstancias de un pueblo según el tiempo en el que se vive, de este modo no sería posible hablar de una Constitución sino de varias Constituciones, verbigracia, la norteamericana, la inglesa, la francesa, entre muchas otras. Pero que los tratadistas tienen ciertas coincidencias, en cuanto por ejemplo la

⁵¹ Op. cit., p. 328.

⁵² Op. cit., 44 y 45. Las cursivas son del autor.

⁵³ Ibid., pp. 45 y ss. Las cursivas son del autor.

esencia de la Constitución se refiere a la “sustancia de la existencia política de un pueblo”, a un límite al poder estatal, crea a los poderes públicos del Estado, recoge procedimientos de creación normativa, reconoce los derechos fundamentales de los habitantes del Estado, incorpora los valores superiores de la comunidad a la que rige. Además de que la Constitución es la expresión de la soberanía de un pueblo.⁵⁴

Es sumamente complicado elaborar un concepto de Constitución ya que no sólo existen a las Constituciones escritas sino también las no escritas, a su vez también pueden ser flexibles y no rígidas, y por lo regular son elaborados por un colegio especial (Poder Constituyente), o por el aparato legislativo ordinario, el ejemplo más destacado es Inglaterra.

Vasados en la breve exposición de la historia de la Constitución, así como de los conceptos de los insignes juristas, podríamos aventurar a decir que la Constitución es el ordenamiento jurídico-político, que contienen las disposiciones fundamentales a la estructura del Estado, legitima, crea y *delimita* a los órganos que ejercen el poder estatal e instituciones, determina sus competencias y sus relaciones entre sí y para con los gobernados, garantizando las decisiones fundamentales de una sociedad (como la forma de gobierno, división de poderes, declaración de los derechos del hombre, derechos sociales, derechos políticos, económicos, entre muchos otros).

De una o de otra forma los Estados modernos gozan de un documento a modo de Constitución, aún en los países que constituyen las excepciones en muchas características de las Constituciones del mundo occidental, aún en el país que representa la excepción predilecta, Inglaterra. Sin embargo las ventajas de las Constituciones escritas son muchas, toda vez que se ha facilitado el estudio de los preceptos fundamentales del Estado, esto ha ayudado a elaborar una mejor técnica constitucional. Hoy día, en el mundo continúan otorgándose Cartas fundamentales, lo que ayuda a crear nuevas instituciones más democráticas, con mejor control de los órganos estatales que ejercen el poder, además de que de este modo se asegura que el gobernado tenga mayores facilidades de desarrollarse, y que los poderes estatales no se salgan de su esfera de actuación en perjuicio de sus ciudadanos.

1.6.3. Algunas clasificaciones de Constitución

Son numerosas las diferencias que existen en torno a las Constituciones modernas, que van desde su nacimiento, reforma, jerarquía, hasta su querer ser. Estas diferencias, hacen difícil establecer un concepto de Constitución homogéneo, sin embargo, para su mejor estudio, es indispensable hacer mención de las diferencias, que a nuestro parecer son las más destacadas, que las establecen en una posición peculiar.

1.6.3.1. La Constitución en sentido material y formal

⁵⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, tomo II, C. op cit., pp. 497-506.

En sentido material se refiere al conjunto de normas que constituyen un Estado dedicadas a la creación y organización de los poderes públicos.⁵⁵ En sentido material se refiere al documento que contiene dichas normas.⁵⁶

1.6.3.2. Por su realidad: reales u ónticas y teleológicas

Lassalle denomina como Constitución real u óntica, a aquella que se ejerce de acuerdo a la realidad social, o en sus palabras, a la actuación de los factores reales del poder y que pueden contradecir a la Constitución formal, o sea la Constitución escrita.⁵⁷

Para Burgoa la Constitución teleológica, es el conjunto de aspiraciones o fines que pretende llegar la Constitución, es decir el “querer ser” de una Constitución.⁵⁸

1.6.3.3. Por su forma jurídica: codificadas y dispersas

Codificadas: son Constituciones codificadas cuando las normas básicas concernientes a la estructura del Estado (y en lo que se refiere al concepto que dimos anteriormente (véase I.6.2.) se encuentran en un solo código, esto es un documento llamado Constitución, como la de los Estados Unidos de América, Estados Unidos Mexicanos, De la 5° República Francesa, entre otras.

Dispersas: cuando los preceptos a los que nos referimos anteriormente no se encuentran en un solo documento, por el contrario se encuentran dispersos en varios ordenamientos, el ejemplo más claro es Inglaterra.⁵⁹ Entre los documentos que se consideran de rango constitucional en Inglaterra se encuentran: *Magna Charta*, *Bill of Rights* de 1688, *Act of Settlement* de 1700; *Union with Scotland Act* de 1706, *Statute of Westminster* de 1931; *Northern Ireland Constitution Act* de 1973; *Human Rights Act* de 1999. Con respecto al Poder Legislativo se recuerdan: *Parliament Act* de 1911, modificado en 1949; *Life Peerages Act* de 1958; *House of Commons Disqualification Act* de 1975; *Representation of the People Act* de 1983, modificado en 1985. Con respecto al Poder Ejecutivo: *The Crown Proceedings Act* de 1947; *Ministers of the Crown Act* de 1975. Con respecto al Poder Judicial: *Apelan Jurisdiction Act* de 1876. También han sido mencionados los institutos de naturaleza consuetudinaria y en particular aquellas que se definen *constitutional conventions* “[...] la presencia de un sistema jurídico definido de *Common Law* [...]”.⁶⁰

1.6.3.4. Por su reformabilidad: rígidas, flexibles y pétreas

Por Constituciones rígidas se entiende a todas aquellas Constituciones que para poder ser reformadas o enmendadas es necesario un procedimiento especial más estricto y laborioso

⁵⁵ Tena Ramírez, op. cit., p. 22.

⁵⁶ Ibid., p. 24. Por otro lado Juan Antonio Martínez de la Serna dice que “La constitución en sentido formal se circunscribe a la función legislativa, distinguiendo entre legislación ordinaria y legislación constitucional. Se desprende pues, que el género es el concepto material y la especie el formal.” *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1983, p. 13.

⁵⁷ Ferdinand Lassalle, op. cit., pp. 58 y ss.

⁵⁸ Ignacio Burgoa, op. cit., p. 322.

⁵⁹ En cuanto a estas dos clasificaciones Véase a Juan Antonio Martínez de la Serna, op. cit., p. 33.

⁶⁰ Giuseppe de Vergottini, op. cit., p. 495.

que aquel que es necesario para realizar una ley ordinaria, por ejemplo las Cartas Fundamentales de Alemania, Francia, Canadá, España, EUA, entre otras.⁶¹

Por Constitución Flexible se refiere a, aquella constitución que no necesitan un procedimiento especial para poder ser reformadas o enmendadas, como es el caso inglés:

“En la aprobación de las Leyes Constitucionales se siguió el procedimiento legislativo ordinario. Su distinción formal frente a otras leyes, es puramente de naturaleza político-histórica. De ahí que se clasifique a Gran Bretaña como un sistema constitucional flexible”.⁶²

Las Constituciones pétreas con aquella que en todo o en parte existen no son susceptibles de ser modificadas de acuerdo al criterio de cada pueblo, por ejemplo las Constituciones mexicanas de 1824 y 1836. En la de 1824 en sus artículos 166 en el que se prohibía se pudiera reformar hasta después de seis años de su vigencia y 171 que establecía preceptos en que ella misma estipulaba como inmodificables, referentes a la religión oficial que era la católica, libertad e independencia de la nación mexicana, su forma de gobierno, libertad de imprenta y división de poderes. En cuanto a la Constitución de 1836 el artículo primero de la séptima ley.

1.6.3.5. Por su jerarquía: ley fundamental y legislación ordinaria

Como Ley suprema: Prácticamente todos los países que poseen una Constitución le dan un rango a ésta de Ley Superior o Fundamental porque sirve de fundamento a las demás leyes, por lo que en caso de que una ley ordinaria llegase a contradecir a la Constitución, ésta prevalecerá sobre la ley ordinaria y la dejaría sin efectos. Otra característica de una Constitución como Ley Fundamental es la rigidez.

En cuanto a la Constitución como Legislación Ordinaria. El caso de excepción lo constituye Inglaterra, toda vez que no existe diferencia formal entre la legislación ordinaria y las leyes constitucionales. Pudiendo aquí aplicar el principio general de que la *ley nueva deroga la anterior*, dado que no existe una jerarquía superior por parte de las leyes constitucionales y ordinarias, el Parlamento sin ningún procedimiento especial puede modificar la *Charta Magna*.⁶³

1.6.3.6. Por su creación: impuestas, por un acto de soberanía, espontáneas, de congresos constituyentes y de un Parlamento ordinario

Las Constituciones impuestas son aquellos “[...] cuerpos normativos elaborados en un gabinete, por así decirlo, cuya observancia se impone al pueblo, prescindiendo de que responda o no a su idiosincrasia, o sea, a su constitución real y teleológica.”⁶⁴ Los ejemplos de este tipo de Constituciones son varios, verbigracia, la Constitución de Bayona que dio Napoleón al pueblo español, “la que Talleyrand aconsejó a Luis XVIII implantar en Francia, para

⁶¹ Gerardo Puertas Gómez, *Derecho Constitucional Comparado Europa Y América del Norte*, México, Facultad Libre de Derecho, 1992, pp. 54 y ss.

⁶² Gerardo Puertas Gómez, op. cit., p. 26. Y Juan Antonio Martínez de la Serna, op. cit., p. 34.

⁶³ Véase Gerardo Puertas Gómez, op. cit., pp. 33 y ss.

⁶⁴ Ignacio Burgoa, op. cit., p. 325.

simular los avances revolucionarios, y que fueron eliminados por tal monarca.”⁶⁵ “Y por lo que atañe a México, y en general, a las naciones latinoamericanas, existen y han existido *constituciones impuestas* [...]”,⁶⁶ señala Burgoa explicando a Emilio Rabasa.

Las Constituciones que son creadas bajo un acto soberano, son aquellas las que nacen bajo la aprobación del pueblo (pues es en él en quién reside la soberanía), y cuyo medio idóneo sería el referéndum, en dónde el pueblo puede manifestar expresamente su aceptación a la Carta Fundamental con la que se pretenden autogobernar, pero la aceptación puede darse bajo otras formas, como en el caso de una Revolución, las guerras de independencia, o las pactadas entre gobernantes y gobernados. Verbigracia, La Constitución de la Quinta República Francesa fue sometida referéndum, la Constitución española de 1978 fue ratificada por el pueblo, en el caso de la revolución podemos mencionar por ejemplo la primera Constitución francesa de 1791 y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, pactada entre los gobernantes y gobernados está la Constitución de Canadá de 1982, por último en el caso de las guerras de independencia pueden mencionarse las Cartas de los Estados Unidos de América de 1787 y la de México de 1824.⁶⁷

Espontáneas: “[...] aquella que emana naturalmente del pueblo por medio de prácticas sociales reiteradas y continuas, y que es de índole consuetudinaria, es la que tiene Inglaterra”.⁶⁸

Por un congreso constituyente: La mayoría de las Constituciones modernas se han dado a través de un colegio de representantes del pueblo especialmente asignados para crear una Constitución. Verbigracia, la actual Ley Fundamental de Alemania, la actual Constitución mexicana, la actual Constitución de Norteamérica, entre muchas otras.

De un Parlamento ordinario: son aquellas Constituciones en las cuales para su elaboración no fue necesaria la convocatoria de un colegio de representantes especial, sino que el propio aparato legislativo ordinario fue el autor de tal Ley Fundamental, como es el caso de Canadá que fue creada por un legislador ordinario, pero con la ratificación del Parlamento inglés. O el caso británico.⁶⁹

1.7. Las decisiones fundamentales en la Constitución mexicana

A lo largo de la historia de las Constituciones modernas han existido también preceptos dentro de éstas que por su momento histórico y de acuerdo al criterio de cada pueblo contienen “*postulados ideológico-normativos*”,⁷⁰ de importancia prioritaria, algunas veces a los preceptos que contienen a dichos postulados los “blindan” como cláusulas pétreas, o les imponen un procedimiento más complicado de reformar en algunos preceptos de la Constitución como es el caso de la actual Constitución de España.

⁶⁵ Juan Antonio Martínez de la Serna, op. cit., p. 35.

⁶⁶ Ignacio Burgoa, op. cit., p. 325.

⁶⁷ Véase Gerardo Puertas Gómez, op. cit., pp. 19 y ss.

⁶⁸ Ignacio Burgoa, op. cit., p. 325.

⁶⁹ Véase Gerardo Puertas Gómez, op. cit., pp. 19 y ss.

⁷⁰ Ignacio Burgoa, op. cit., p. 353. Las cursivas son nuestras.

Por supuesto un ejemplo es la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, el cual establecía “*En conséquence, l’Assemblée Nationale reconnaît et déclare, en présence et sous les auspices de l’Être Suprême, les droits suivants de l’Homme et du Citoyen*”. Por consiguiente, esta declaración provoca que todo este documento fuera (y siga siendo) una decisión fundamental del pueblo francés desde 1789.

En las Constituciones de diversos países tenemos que contienen muy diversos preceptos ideológicos, como los económicos, sociales, culturales, religiosos, políticos, etc. Así tenemos que Burgoa señala las decisiones políticas fundamentales en nuestra Constitución de 1917, como son: “[...] a) *políticas*, que comprenden las declaraciones respecto de: 1. soberanía popular; 2. forma federal del Estado, y 3. forma de gobierno republicana y democracia; b) *jurídicas*, que consisten en: 1. limitación del poder público a favor de los gobernados por medio de las garantías constitucionales respectivas: 2. institución del juicio de amparo como medio adjetivo para preservarla Constitución contra actos de autoridad que la violen en detrimento de los gobernados, y 3. en general, sumisión de la actividad toda de los órganos del Estado a la Constitución y a la ley, situación que involucra los principios de constitucionalidad y legalidad; c) *sociales*, que estriba en la consagración de derechos públicos subjetivos de carácter socioeconómico, asistencial y cultural en favor de las clases obrera y campesina y de sus miembros individuales competentes, es decir, establecimiento de garantías sociales de diverso contenido; d) *económicas*, que se traducen en: 1. atribución al Estado o a la nación del dominio o propiedad de recursos naturales específicos; 2. gestión estatal en ciertas actividades de interés público, y 3. intervencionismo del Estado en actividades económicas que realizan los particulares y en aras de dicho interés; e) *culturales*, es decir, es decir, las que se refieren a los fines de la enseñanza y de la educación que imparte el Estado y a la obligación a cargo de éste, consistente en realizar la importante función social respectiva en todos los grados y niveles de la ciencia y de la tecnología, con base en determinados principios y persiguiendo ciertas tendencias; f) *religiosas*, que conciernen a la libertad de creencias y cultos, separación de la iglesia y del Estado y desconocimiento de la personalidad jurídica de las iglesias independientemente del credo que profesen.”⁷¹

1.8. Interpretación de los artículos 39, 40, 135 y 136; para otorgarnos una nueva Constitución Política Federal y límites al poder reformador

Como ya habíamos dicho anteriormente el artículo 39 de nuestra Constitución Federal resguarda el principio de soberanía (véase I.2.2.), sin tal fundamento la propia Ley Suprema no tendría justificación, y nos atrevemos a decir que no tendría razón de ser, pues es el propio pueblo quien ha decidido organizarse bajo determinados principios y reconocer a las autoridades que ellos mismos están dispuestos a acatar. De hecho quitar el principio de la soberanía en nuestra Carta Fundamental sería atentar en contra de la misma,⁷² es la piedra angular de nuestra Constitución y no sólo de la nuestra, sino también de las del resto del

⁷¹ Burgoa, op. cit., pp. 355 y 356.

⁷² Incluso Arnaldo Córdova reconoce que “Lo que no puede anularse, de ninguna manera, es la titularidad de la soberanía en el pueblo, porque entonces el pueblo mismo desaparecería como concepto político y, también, constitucional.” “Soberanía y forma de gobierno”, *Panorama del Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit., p. 74.

mundo, en dónde mencionan la soberanía ya sea en su preámbulo o dentro de su articulado, verbigracia en la Constitución de la V República francesa se encuentra en su preámbulo⁷³ y en artículo 1 de la Constitución italiana.⁷⁴

Así tenemos pues, que la soberanía “[...] deja de ser mera entelequia, al momento de crear un nuevo ordenamiento supremo [...]”,⁷⁵ de este modo hemos aseverado que la Constitución es la expresión de la soberanía, que se concretiza y toma forma en dicho documento. Y es la soberanía una de las decisiones políticas fundamentales como ya lo hemos dicho (véase I.6.). Y en el artículo 39 de nuestra Constitución, no sólo se contiene la declaración de la soberanía, la cual pertenece inalienablemente al pueblo de México, sino que además “El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”. Sin embargo aquí surge un problema con el que la mayoría de los juristas están de acuerdo, el cual consiste en que el propio artículo no especifica el procedimiento que debe hacerse para poder cambiar la forma de nuestro gobierno, así como tampoco se establece de otro modo que el artículo 135 sea el idóneo para realizar un cambio de esta índole que atañe a toda la estructura política del país, ya que también es una *decisión política fundamental* que nos dirige inmediatamente al titular de la soberanía, el cual no es más que el pueblo y no así el mal llamado “Poder Constituyente Permanente”, o sea el Congreso de la Unión, éste no es el órgano adecuado para realizar modificaciones ilimitadas e indiscriminadas a la Carta Fundamental ya que es un poder constituido que en teoría debería sujetarse al documento que lo constituye, para efectuar únicamente modificaciones a la Constitución para atender y afrontar los problemas de actualidad que verdaderamente se presenten y no constituyan frivolidades, acción que a su vez mantiene vigente a nuestro orden jurídico fundamental.

El artículo 40 de nuestra Carta Magna establece que “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa [...]”, el pueblo mexicano se constituyó en 1917 con la siguiente forma dada inestabilidad política y social de aquel entonces (el periodo de la Revolución mexicana y la guerra civil en la se vio envuelto), esto es como ya lo habíamos dicho anteriormente la República consiste en que los gobernantes sean renovados periódicamente (véase I.4.1.), así nuestro Estado en sus órganos básicos (poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial) son renovados periódicamente por ejemplo, el Ejecutivo federal dura seis años en el cargo, de elección directa, sin posibilidades de reelección (artículos 80, 81 y 83 respectivamente de la Constitución Federal); del mismo modo se eligen a los Diputados y Senadores, los cuales sí se pueden reelegir, pero no en el periodo inmediato, cuyos cargos duran tres y seis años, respectivamente (artículos 50, 51, 56, 59 de la Constitución Federal mexicana). En el caso del Poder Judicial, tenemos que el Ejecutivo presenta al Senado una terna de candidatos de prospecto para ser Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que es el máximo tribunal de México y quien lleva

⁷³ “PRÉAMBULE: Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l’Homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu’ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946 [...]” *Constitution de la V République française*, diciembre de 2009.

⁷⁴ “Italia es una República democrática fundada en el trabajo. La soberanía pertenece al pueblo, que la ejercerá en las formas y dentro de los límites de la Constitución” *Constitución de la República Italiana*, diciembre de 2009.

⁷⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, tomo II, C, op. cit., p. 498.

además el control de la Constitución cuando se suscita alguna controversia, y los senadores son los que eligen a los Ministros. Del mismo modo, dicho poder se divide en Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y por último un Consejo de la Judicatura Federal que se encarga de la vigilancia de los tribunales y los juzgados, entre otras tareas (artículos 76, 89,94, y 96 de la Constitución Federal).

El mismo artículo continúa, “[...] democrática [...]”, a lo que se refiere por democrática como ya dijimos es una forma de gobierno, es decir que los gobernados eligen a sus gobernantes mediante el sufragio universal, el cual está limitado a los que son mexicanos (hombres y mujeres), con 18 años de edad, y que tengan un modo honesto para vivir (es por ello que los que se encuentran asegurados en algún reclusorio no tienen derecho a ejercer el sufragio) y así lo señalan los artículos 34, 35 y 41. El federalismo es una forma de Estado y no una forma de gobierno como algunos autores lo han confundido.

El artículo sigue enlistando la forma de organización del Estado mexicano y dice “[...] federal [...].” El federalismo nació en Estados Unidos intrínsecamente ligado a la constitución de 1787, dado el problema de representación de los Estados pequeños ante los Estados grandes, cuando a la vez deseaban unirse querían ser independientes y que su opinión no fuera absorbida por la de los Estados que tenían mayor población y así fueran perdiendo poco a poco sus prerrogativas. En la gestación de la Constitución norteamericana de 1787 los Estados grandes ya habían presentado el Plan de Virginia, el cual consistía en que el Poder Legislativo fuera formado por representantes de acuerdo al número de población, así que los Estados pequeños decidieron esbozar un proyecto en el cual se establecía que el Poder Legislativo se integrara con representantes pero de las colonias con igualdad de número de representantes, llamando a esto el plan de New Jersey. Por lo que tuvo lugar un tercer plan que fue llamado Transacción de Connecticut, en el cual, el Legislativo se formaba por dos Cámaras, la de Diputados de acuerdo con el Plan de Virginia y otra la de senadores de conformidad con el Plan de New Jersey. Este novedoso sistema fue conocido como Federación, y es a lo que se refiere nuestra Constitución en el artículo que estamos estudiando para establecer la forma territorial en la que se va a formar el Estado mexicano, por tanto, tenemos una Cámara de Diputados y Cámara de Senadores como explicamos en párrafos anteriores.

Por último “[...] 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.” Ya explicamos el problema de la soberanía y de los Estados, o su nombre más adecuado sería Entidades Federativas (Véase I.5.), por lo que sólo resta decir que los Estados miembros del país en ningún momento pueden contradecir la estipulación federal, pero conservan de este modo su autonomía.

El artículo 41 primer párrafo “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.” Estamos de acuerdo con Arnaldo Córdova cuando afirma que “La misma expresión “ejerce su soberanía por medio de” es absurda. La

soberanía popular no puede ejercerse “por medio” de nadie ni de ninguno. Si se adujera que los Poderes de la Unión y sus homólogos de los Estados (de los ayuntamientos nadie habla) “representan” al pueblo y, por lo tanto, ejercen su soberanía, no sería más que un modo de encubrir una auténtica y clarísima usurpación de la soberanía popular por parte de esos poderes.”⁷⁶ Creemos de este modo que la Constitución ejerce un léxico erróneo toda vez que como ya dijimos la soberanía es inalienable e intransferible (Véase I.2.3.). Y bien creemos que el sentido de este párrafo pudo haberse añadido al artículo 40 o en otro caso al 49, el cual no es otro que el régimen representativo vedando así las figuras de democracia directa que ya mencionamos anteriormente (véase I.4.2.), de la autónoma estatal y el respeto por las facultades de la Federación y viceversa.

Cabe mencionar de lo anterior que ninguna de las esferas es superior a la otra, por lo de que nos remitimos al artículo 133: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”, de la interpretación que se le pudiera dar no se traduce en la superioridad de esfera federal sobre la estatal, toda vez que además sería contrario al federalismo, y concordamos con el jurista Miguel Villoro Toranzo: “No se trata de defender la primacía de lo federal sobre lo local, sino de lo constitucional sobre lo inconstitucional.”⁷⁷ Aquí también se contiene a la Constitución como la Ley suprema (véase I.6.3.5), Sin embargo la Constitución Federal sí es superior y prevalece sobre todas las demás leyes, incluso sobre los tratados internacionales.

Sin embargo el propio artículo padece de un defecto, que es, el que la propia Constitución otorga su mismo rango jerárquico a los tratados internacionales y leyes del Congreso de la Unión, al decir que estos *también serán la Ley Suprema*, lo que rompería con el principio de supremacía constitucional, quebranta no sólo con el principio de que la Constitución es la Ley Suprema sino también con el de rigidez constitucional, dado el principio jurídico *lex posterior derogat anterior* (la ley posterior deroga a la anterior). Lo que antecede rompe con las teorías de las Constituciones modernas, ya que se ha considerado a ésta como la Ley Suprema, y por ser tal debe otorgarse un procedimiento especial para poder ser reformada, incluso en la práctica estadounidense, los tratados internacionales se encuentran en igualdad jerárquica respecto de las leyes ordinarias federales, su vigencia sólo depende de la fecha en la que entran en vigor aplicando el principio antes mencionado (*lex posterior derogat anterior*), como lo muestra el famoso *Chinese Exclusion Case*, en donde los Estados Unidos de América celebraron un tratado con el Imperio chino en 1868 que a su vez reprodujeron en 1880; en el cual se establecía que los ciudadanos chinos que emigraban a Estados Unidos podían ir a su país y regresar libremente, del mismo modo los estadounidenses que emigraban a China podían regresar a su país y posteriormente volver a China con esa reciprocidad. Sin embargo en 1888, Chae Chan Ping partió de los Estados Unidos a su país, cuando quiso regresar a los

⁷⁶ “Soberanía y forma de gobierno”, *Panorama del Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit., p. 76.

⁷⁷ *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 2004, p. 310.

Estados Unidos se encontró con la dificultad de que el Congreso norteamericano aprobó una ley poco tiempo después de su partida para China en la cual se establecía una prohibición del ingreso de ciudadanos chinos a los Estados Unidos. La Corte Suprema de Justicia norteamericana resolvió que:

“Debe concederse que la ley de 1880 está en condiciones con manifestaciones expresas del tratado de 1880, pero no debe ser considerada por este motivo inválida o restringida en su ejecución. *Los tratados nunca fueron de mayor obligación legal que las leyes del Congreso.* Las leyes hechas en virtud de la Constitución y los tratados celebrados bajo la autoridad de los Estados Unidos *son la suprema ley de la tierra, y ninguna supremacía se otorga a uno sobre la otra.* Ciertamente, un tratado es, por su naturaleza, un contrato entre naciones, y frecuentemente es sólo promisorio en su carácter, por lo que requiere una legislación adecuada para poner sus estipulaciones en ejecución. Pero si un tratado es ejecutivo por sí mismo y si se refiere a una materia que entre dentro de los poderes del Congreso, tiene que ser considerado desde este punto de vista como equivalente a un acto legislativo que puede ser derogado o modificado por el Congreso.”⁷⁸

En México como es bien sabido que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dejó sentada la interpretación oficial del artículo 133 y la jerarquía constitucional con el Amparo en revisión número 1475/98, Novena Época, parte pleno, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Marzo de 2000, Materia Constitucional, p. 442. Que se localiza bajo el rubro: TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Con cuya interpretación la mayoría de la doctrina está de acuerdo y nosotros también, pues aún cuando la Constitución da el mismo rango a las leyes del Congreso, tratados internacionales y a sí misma, la propia Carta Fundamental primero sujeta a los otros dos a sus señalamientos, de tal modo que ya existe cierta jerarquía, y dado que el propio Pacto Federal sólo puede ser alterado bajo sus propios señalamientos, y éstos están en el artículo 135, por tanto un tratado internacional y las leyes del Congreso de la Unión no puede ser de la misma jerarquía que la Constitución, negándose por éstos el principio de que la ley posterior deroga a la anterior (por supuesto en el caso de la Constitución).

Hemos hecho referencia al artículo 135, cuyo contenido establece el procedimiento para hacer reformas o adiciones a la Constitución. Iniciaremos explicando que es una reforma. Tena Ramírez dice que “[...] Adicionar es agregar algo nuevo a lo ya existente; es, tratándose de leyes, añadir un precepto nuevo a una ley que ya existe [...] (y además) [...] Reforma es también la supresión de un precepto de la ley, sin sustituirlo por ninguno otro: en ese caso la reforma se refiere a la ley, que es la que resulta alterada, y no a determinado mandamiento”.⁷⁹

Desde la primera Constitución moderna del mundo (la norteamericana de 1787) hasta las más modernas que se encuentran vigentes hoy día, se han establecido lineamientos necesarios para llevar a cabo reformas o enmiendas que hagan de la Constitución un documento no sólo duradero sino actual, por tanto ajustándose a las necesidades y problemas sociales, políticos,

⁷⁸ Mario de la Cueva, op. cit., pp. 123 y 124. Las cursivas son del autor.

⁷⁹ Op. cit., p. 46.

económicos, internacionales, entre otras, que requieran una modificación constitucional. E incluso es una forma en que la Constitución se legitima día a día.

El artículo 135 de nuestra Constitución Federal señala: “La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas”.

Este es uno de los artículos donde la teoría y la doctrina constitucional al respecto encuentran disímiles teorías, cayendo incluso los propios tratadistas en notorias contradicciones. Dado que lo primero que hay que establecer, es saber qué es el poder constituyente y cuáles son sus funciones y si éstas son idénticas a las facultades del Congreso de la Unión, erróneamente llamado “poder constituyente permanente”.

El poder constituyente es un órgano integrado por representantes del pueblo, cuya tarea será esbozar un documento que organizará y delimitará a los órganos que se encargarán de llevar a cabo todas las tareas del Estado. Y tendrán como límites en primer lugar la lógica y la razón y en segundo lugar, será todo aquello que el pueblo haya decidido determinar en la Constitución como *decisiones fundamentales*. Al final de la tarea, dicho órgano colegiado desaparece para que los poderes que se han establecido en ese documento solemne puedan entrar en funciones. Sin embargo en ningún momento el poder constituyente ostenta la soberanía, pues una vez más tendremos que recordar que la soberanía es intrasmisible, por tanto, decir que éste órgano especial es soberano sería un error grandísimo ya que equivaldría a que el pueblo enajenó su soberanía, por tanto tendría calidad de esclavos en ese momento. El Constituyente representa al vínculo entre el pueblo y el gobierno, es decir, es la pluma de la soberanía que va a escribir un documento solemne llamado Constitución.

Precisamente el poder constituyente lo que hace es establecer lineamientos en los cuales deben actuar los poderes constituidos sin salirse de ellos, pues de lo contrario el ejercicio del poder constituyente y la vida de la propia Constitución no tendrían caso alguno, sería un absurdo creer que el propio poder constituido pueda otorgarse facultades a placer, vendría en contra de la propia teoría constitucional, ya como lo hemos mencionado anteriormente, o de las decisiones fundamentales, las Constituciones modernas surgieron de la idea de limitar las facultades de las personas que ostentan el poder estatal, principalmente a la monarquía absoluta, pero si bien hoy día, no tenemos a la monarquía absolutista, sí tenemos que combatir con un régimen autocrático, no sólo en México sino en diversos países del globo.

Creemos que sólo un poder constituyente *ad hoc* puede modificar las decisiones jurídicas fundamentales y otra Constitución, toda vez que esa es su tarea, además de que la facultad soberana sólo la puede ejercer el pueblo directamente o a través de este órgano especial y es precisamente lo que lo hace tan especial. Por esta misma razón es por la cual él no ejerce el poder del Estado, dado que nace para crear la Constitución y perece al terminar la misma, para no viciar las instituciones encargadas de las funciones básicas estatales.

En nuestra Ley Fundamental no existe artículo alguno que autorice llamar a un nuevo constituyente, lo cual sería muy útil cuando se habla de una Reforma del Estado como la que proponemos, a nuestro constituyente le faltó el espíritu pragmático que sí tuvo el constituyente norteamericano ya que la Constitución norteamericana desde su creación existió en ella una cláusula especial en la cual se establecía la posibilidad de convocar a un nuevo Poder Constituyente para otorgar una nueva Constitución Federal, dicho artículo fue creado no sólo por el gran sentido pragmático de los anglosajones sino por un gran sentido de lógica y razón, ya que en el momento en el que el documento comience a dar síntomas anacronismo se puede otorgar uno nuevo de acuerdo a las dificultades que se tengan que superar respecto de la realidad social y política del pueblo estadounidense.

Sin embargo aquí a su vez surge otro problema del poder constituyente, porque él no es soberano, entonces ¿Qué pasa con la Constitución que él mismo creó? Como ya habíamos mencionado la democracia es el gobierno del pueblo y para el pueblo, pero sería ilusorio pensar que sería tarea fácil el hecho de que todos los ciudadanos pudieran escribir una Constitución acorde a todos, es por ello que el poder constituyente los representa sin ser el constituyente soberano, entonces para que la Constitución sea acogida por el soberano explicaremos qué es la *legitimidad constitucional*, este concepto viene a explicar el problema planteado.

Ignacio Burgoa nos explica que “Este principio no requiere que la constitución jurídico-positiva deba ser necesariamente la manifestación genuina y auténtica de la voluntad sobreana ni que se haya expedido por un cuerpo constituyente en el que verdaderamente hubiese estado representada la mayoría, por no decir la totalidad, del pueblo, sino que se funda en la aceptación consciente, voluntaria y espontánea, tácita o expresa, de esa mayoría respecto del orden jurídico, político y social por ella establecido.”⁸⁰ Lo que nos parece una mera justificación para un gobierno autócrata, pero que de hecho se da en la realidad política, jurídica y social, como es nuestro caso. Sin duda alguna la manera expresa de legitimar a la Carta Magna (no sólo la idónea sino la correcta), toda vez que constituye un verdadero acto soberano por parte de su titular, y esta manera es precisamente la ratificación expresa de la Constitución cuando se somete al sufragio popular universal. Pues de otro modo qué tipo de gobierno sino uno integrado por representantes ilegítimos del pueblo teme obtener en los comicios el repudio expreso a hacia su ordenamiento jurídico fundamental. El tipo expreso de legitimación constitucional es el que se ha usado en los Estados más democráticos y modernos del mundo, incluso lo vemos desde la primera Constitución moderna, la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 fue sometida la aprobación de sus ciudadanos.

Pero tampoco podemos negar el hecho de que en muchas partes del mundo se dieron Constituciones del tipo impuestas, por lo que el pueblo al que le tocaba un Pacto Fundamental de este tipo, muchas veces no podía sacudírselo, tuvieron la necesidad de vivir con un ordenamiento jurídico de esta manera, incluso invocando sus preceptos en caso de conflictos, en especial conflictos por parte de los partícules para con la autoridad, por lo que de este modo vemos también como se ratifica tácitamente la Constitución, el pueblo acepta esta Constitución para vivir tranquilamente, e incluso podría darse el caso de que la acojan con

⁸⁰ Op. cit., p. 330.

toda gracia. Debemos concluir que hasta que el propio pueblo en un acto soberano no ratifique o se otorgue otra Constitución puede aceptarse como válida la que les impusieron, pudiendo ser admitida más por necesidad que por aceptación al ordenamiento jurídico fundamental.

Encontramos que casi todas las Constituciones modernas pueden reformarse a través de un procedimiento especial, por tal, es importante mencionar que existe una disputa terminológica entre la doctrina para llevar a cabo estas reformas o enmiendas, así como la cuestión de ¿si puede constituirse el poder reformador realmente como un poder constituyente permanente?

En los Estados Unidos se utiliza el término enmienda que quiere decir adicionar o cambiar dentro de los límites del instrumento original, “[...] que tenga por efecto superar, o mejor expresado, *llevar a cabo el propósito para el cual fue construido*.”⁸¹ En las constituciones francesas así como en la suiza se utiliza la palabra revisión (aún cuando también se habla de cambiar y reformar) la cual significa “someter algo a nuevo examen para corregirlo, enmendarlo o repararlo”. En España tienen lugar los términos alteración, adición o reforma. Por último vemos que “La constitución de Weimar contiene el verbo *ändern*, cambiar, modificar o reformar, misma situación que se encuentra en las constituciones de las dos Alemanias de la postguerra”⁸² de acuerdo con su mismo vocablo “[...] la doctrina alemana usa la frase *poder modificador o reformador de la Constitución (Verfassungsänderung)*, frase que aparece en Carlos Schmitt y en Horst Ehmke, entre otros escritores.”⁸³ Otro tanto acontece en la doctrina italiana llamándole poder revisor. Vemos en México que autores como Tena Ramírez usan el calificativo de “Poder Constituyente Permanente”,⁸⁴ otorgándole de este modo un poder que nos parece absurdo, pues que la propia Constitución históricamente nació en contra del autoritarismo dado que tenía libres facultades para legislar, de este modo ¿qué más da que exista una Constitución si ésta puede ser libremente cambiada en cuanto les plazca a los poderes constituidos? en especial cuando los ciudadanos no se sienten verdaderamente representados por sus diputados y senadores de cualquier nivel de gobierno que es el caso mexicano. Tena agrega que además dado que la propia Ley Fundamental no contiene ningún artículo que impide al poder revisor por medio del artículo 135 reformar cualquier precepto constitucional:

“Para salirnos de la encrucijada de tan perentorio dilema, no nos queda sino admitir que el órgano constituyente del artículo 135 es el único investido de plenitud de soberanía para reformar o adicionar en cualquiera de sus partes la Constitución mexicana. Por vía de reforma o de adición, nada escapa a su competencia, con tal de que subsista el régimen constitucional, que aparece integrado por aquellos principios que la conciencia histórica del país y de la época considera esenciales para que exista una Constitución. El sentido gramatical de la palabra no puede ser barrera para dejar a un pueblo encerrado en un dilema sin salida.”⁸⁵

⁸¹ Mario de la Cueva, op. cit., p. 160.

⁸² Mario de la Cueva, op. cit., p. 146.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ Op. cit., p. 45 y ss.

⁸⁵ Tena Ramírez, *Ibid.*, p. 56 y ss.

Es por ello que, saber cuál el significado de reforma, adición, enmienda y revisión, así como el de Poder Constituyente, poder constituyente permanente o poder revisor, se vuelve imprescindible. Su implicación repercute en las posibilidades que tienen los poderes constituidos para poder reformar, abrogar o derogar. Lo que sería todo un dilema ya que la “*Abrogación* es el acto de la voluntad de la autoridad que determina la revocación o supresión de una ley; si la revocación de una ley es sólo parcial, entonces habrá *derogación*. Una y otra pueden ser expresas o tácitas. Hay abrogación o derogación expresa, cuando la nueva ley cita expresamente a la ley antigua para declararla inválida. [...] Hay abrogación o derogación tácita cuando se dicta una nueva ley que contiene disposiciones que se oponen total (abrogación) o parcialmente (derogación) a las de la ley anterior.”⁸⁶ Bajo la tesitura de que por medio de las enmiendas constitucionales se puede alterar cualquier punto de nuestra Ley Fundamental, podríamos entonces decir que por vía del artículo 135 México puede cambiar la forma de su gobierno, por ejemplo, a una monarquía; o quitar el derecho del voto al ciudadano; o establecer de nuevo la esclavitud; además, la capacidad de llevar a cabo cualquier tipo de reformas constitucionales sin ningún control.

Desafortunadamente la doctrina en nuestro país no se pone de acuerdo respecto a si sólo se puede cambiara algunos o todos los preceptos constitucionales, pero también es cierto que la Constitución en su artículo 135 presupone su propia existencia al decir que “la presente Constitución sólo puede ser adicionada o reformada”, por lo que vemos no otorga falsas atribuciones al Congreso de la Unión y a la mayoría de las legislaturas de los Estados como poder constituyente permanente, sino más bien como un poder revisor, y sólo por esta línea es como debemos entender a la Constitución, pues de lo contrario, caeríamos en una de las más descaradas autocracias. Concordamos con Miguel Carbonell cuando afirma que “[...] quizá tenga sentido plantear el siguiente dilema (aunque su respuesta es obvia a la luz de lo que se acaba de decir): ¿Puede el poder de reforma establecido por una Constitución democrática reformar –hasta desdibujarlo– el sistema democrático? La respuesta debe ser necesariamente negativa porque cambiar la fundamentación misma del sistema equivale a poco menos que un golpe de Estado. Y que ello se haga además mediante el uso de mecanismos “constitucionales” no puede ser más que condenable en cualquier caso.”⁸⁷ Tales son los límites del poder reformador en nuestro país.

Por tanto estamos convencidos que los límites del poder revisor que establece el multicitado artículo 135 de nuestra Carta Magna, son precisamente las decisiones fundamentales, de las que ya mencionamos cuáles son las que posee nuestra Constitución Federal (Véase I.7.). Además de que los verbos “reformular” y “adicionar” que ya explicamos no da lugar a que se pueda cambiar el sentido de nuestra Ley Fundamental. Por tanto no podemos hablar en ningún momento de un “poder constituyente permanente”, sino más bien de un poder revisor.

Por lo que respecta al juicio de amparo como recurso para impedir que se lleven a cabo las reformas constitucionales en un primer momento, la Suprema Corte dijo que sólo puede invocarse cuando el procedimiento se encuentre viciado, pero no así cuando se trata de su

⁸⁶ Miguel Villoro Toranzo, op. cit., pp. 294 y 295. Las cursivas son del autor.

⁸⁷ “Reforma constitucional”, *Panorama del Derecho Constitucional Mexicano*, p. 302.

contenido que encontramos en las jurisprudencias Amparo en revisión 1334/98, Novena Época, parte pleno, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Septiembre de 1999, tesis: P. LXII/99, página 11. Que se localiza bajo el rubro: REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. EL INTERÉS JURÍDICO DERIVA DE LA AFECTACIÓN QUE PRODUCE, EN LA ESFERA DE DERECHOS EL QUEJOSO, EL CONTENIDO DE PRECEPTOS MODIFICADOS. Y Amparo en revisión 1334/98, Novena Época, parte pleno, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Septiembre de 1999, tesis: P. LXVI/99, página 12. Que se localiza bajo el rubro: REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. PARA SU PROCEDENCIA NO SE REQUIERE DE LA EXPRESIÓN, EN EXCLUSIVA, DE VIOLACIONES RELACIONADAS CON EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN. Que posteriormente son revocadas sin duda alguna por falta de criterio de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por las jurisprudencias: Controversia constitucional 82/2001, Novena Época, Instancia, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, septiembre de 2002, tesis: P./J. 40/20002, página 997. Que se localiza bajo el rubro: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNAR EL PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Y Controversia constitucional 82/2001, Novena Época, Instancia, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, septiembre de 2002, tesis: P./J. 39/20002, página 1136. Que se localiza bajo el rubro: PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL. Y estamos de acuerdo con Miguel Carbonell cuando afirma que “Las dos tesis anteriores sientan un funesto precedente, pues no hacen sino consagrar una enorme esfera de “inmunidad del poder”, tomando prestado un concepto sobre el que ha escrito Eduardo García de Enterría. A fin de cuentas, según el criterio de la mayoría de los ministros, se reconoce que el poder reformador de la Constitución es un poder legibus solutus, por encima de toda regulación jurídica, incluida la Constitución. Sobra decir lo mucho que ese concepto repugna a la lógica del Estado constitucional de derecho, puesto que anula unos de sus principios más básicos: el de la supremacía constitucional [...]”.⁸⁸

Por otro lado el artículo 136 de la Constitución Federal nos habla sobre la inviolabilidad a ésta, que fue tomado textualmente del artículo 128 de la Constitución mexicana de 1857 (la única modificación que se llevó a cabo al pasar esta cláusula de la Constitución de 1857 a la de 1917 fue la del adverbio “un” a “cualquier”). De este modo el artículo 136 de nuestra Carta Fundamental de 1917 quedó de la siguiente manera: “Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta”. Cabe mencionar que el contenido de este artículo constitucional es auténtico de la Constitución de 1857 y que hasta entonces no se había visto en ninguna otra Constitución del mundo.

⁸⁸ Op. cit., pp. 309 y ss.

Primero habremos de definir qué se entiende por rebelión, y este concepto lo encontramos en el libro segundo, título primero: delitos contra la seguridad nacional, capítulo V: rebelión, del Código Penal Federal, en su artículo 132:

“Se aplicará la pena de dos a veinte años de prisión y multa de cinco mil a cincuenta mil pesos a los que, no siendo militares en ejercicio, con violencia y uso de armas traten de:

I. Abolir o reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Reformar, destruir o impedir la integración de las instituciones constitucionales de la Federación, o su libre ejercicio; y

III. Separar o impedir el desempeño de su cargo a alguno de los altos funcionarios de la Federación mencionados en el artículo 2o. de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.”

Por tanto vemos que son ataques a la Constitución o a los órganos instituidos por ésta, por cualquier persona o personas y en la parte del artículo 136, en la que menciona trastorno público se refiere a la alteración de la paz pública, pero dando por hecho que por medio de la rebelión o aprovechándose de un trastorno social y político, algunas personas se aprovechen para instituirse como poderes del gobierno de forma contraria y violentando la Constitución. Siendo el ejemplo más claro de lo anterior, el del golpe de Estado. Pero el artículo puede entenderse no sólo que las personas perpetradoras sean ajenas al propio gobierno estatal sino también a todos los funcionarios que se aprovechen de la crisis social y política del momento, como fue el caso de golpe de Estado cometido por parte del Gral. Victoriano Huerta el 9 de febrero de 1913.

Dicho artículo tiene una justificación histórica dada la inestabilidad en la que se encontraba envuelto el Estado mexicano durante todo el siglo XIX. Recordemos que el resultado del Plan de Ayutla de 1854 en contra de Antonio López de Santa Anna, nació la Constitución de 1857.

Si damos un vistazo a la ventana del México del siglo XIX veremos que estaba enfrascado en una lucha interna que parecía interminable, producto de la inestabilidad política y social, de diferentes ideologías y grupos que deseaban ascender al poder. Sin embargo el drama de la historia mexicana como país inicia con el penoso intento del Padre de la Patria, el cura Hidalgo, el 16 de septiembre de 1810, en la toma de la alhóndiga de Granaditas con la consigna “¡Viva el Rey, muera el mal gobierno!”⁸⁹ El movimiento independentista se facilitó gracias a la invasión napoleónica en 1808 a España, en donde Napoleón puso a su hermano José Bonaparte en el trono español. Dadas las ideas liberales francesas en especial en la separación de las relaciones Estado-iglesia, así como las ideas radicales, democráticas y progresistas derivadas de la revolución francesa, pero la gestación de nuestra guerra de independencia no sólo fue prematura si no deforme, ya que no existieron principios políticos generalizados que dieran identidad al movimiento, incluso Enrique Krauze nos dice sobre el padre de la patria que: “Tampoco hay motivo para dudar de que, hasta muy avanzada su lucha, su propósito hubiese sido –como él mismo declaró- <<el de poner el reino a disposición de don Fernando

⁸⁹ Enrique Krauze, *Siglo de Caudillos Biografía Política de México (1810-1910)*, México, Fabula Tusques, 2002, p. 56.

VII>>.”⁹⁰ Hidalgo no tenía un proyecto de gobierno y su improvisada y desorganizada lucha independentista terminó hundiendo a México en una guerra que duraría poco más de diez años. No fue sino hasta 1821 con los tratados de Córdoba el 6 de octubre de ese mismo año que se expide la llamada Acta de Independencia del Imperio Mexicano, triunfando el Plan de Iguala con la consigna de las tres garantías; unión, religión e independencia, de este modo México logra su emancipación de España definitivamente gracias al caudillo Agustín de Iturbide. Iturbide impone en México un imperio, pero el proyecto no tuvo éxito y el sueño imperial muere con el Plan de Casamata encabezado por Antonio López de Santa Anna, el efímero imperio mexicano duró desde el tiempo de coronación de Iturbide el 21 de mayo de 1822 hasta el día de su abdicación el 19 de marzo de 1823, pero Iturbide no fue ejecutado sino hasta el 19 julio de 1824. Al morir la monarquía constitucional mexicana, finalmente se formó un gobierno republicano en 1824 (con la primera Constitución mexicana el 4 de octubre de ese mismo año) a 1836, en este último año cambia su forma de Estado a centralista que abarca los años 1836-1847. Los conflictos encabezados entre las logias masónicas que gobernaban en el Congreso mexicano, por un lado los yorkinos, quienes representaban las tendencias liberales, federalistas y antiespañoles radicales, y por el otro lado estaban los escoses quienes representaban el ala conservadora del Congreso como centralistas y moderados, ambas tendencias se enfrascaron más en una lucha por el control del poder político que poner atención en gobernar el nuevo Estado, descuidando grandes territorios. Las serias pugnas entre los integrantes de la misma corriente masónica dieron origen a conflictos como el golpe de Estado de 1827 en contra de Gómez Pedraza por parte de Vicente Guerrero, Lorenzo Zavala, Antonio López de Santa Anna, y Lobato.

Sin embargo, los conflictos entre liberales y conservadores provocaron los hechos más lamentables de esos años que fueron la separación de Texas de México en 1836, perdiendo penosamente Santa Anna esa rebelión. Ya para 1846, la turbulenta y debilitada República mexicana entró en guerra con Estados Unidos en abril. Lo que en 1847 llevó a la derrota de México ante Estado Unidos, de este modo México pierde no solamente Texas sino Alta California, Nuevo México, con el Tratado de Guadalupe Hidalgo el 2 de febrero de 1848, y todavía en 1853 Santa Anna vende la Mesilla. Para 1847 estalla la guerra de castas en Yucatán, dejando al país en un gran estado de lamentable insurrecciones internas, inestabilidad de todos los niveles, pese a que en el mismo año de 1847 se regresó las formas de la Constitución de 1824.

Con esta breve reseña histórica de México, a partir de su independencia hasta la Constitución de 1857 producto como se dijo anteriormente del Plan de Ayutla, en donde es derrocado Santa Anna, es natural ahora comprender el porqué del artículo 128 de esa Constitución que pasó al 136 de nuestra actual Carta Fundamental casi íntegramente. Dado que está sancionando a la o las personas que se aprovechen del vacío de poder que pueda reinar en algún tiempo en la vida política nacional para hacerse con el poder del Estado, dando así a los ciudadanos y a los gobernantes de cualquier nivel de gobierno la legitimación para combatir en contra de un gobierno golpista o espurio, dado que sólo siguiendo las formalidades de la Constitución es posible acceder a los espacios del poder estatal. Por otro

⁹⁰ Enrique Krauze, op. cit., p. 61.

lado, el artículo sanciona cualquier acto en contra de la Constitución, como intentar reformarla ilegítimamente, más hay que destacar que no establece tampoco que nuestra Constitución sea pétrea y que no se pueda cambiar por otra llamando a un Constituyente legítimo, dado que tal es el poder de la soberanía la cual descansa en el pueblo.

El artículo 136 no sanciona el derecho a la revolución expresamente, por lo que tenemos este derecho para modificar nuestra Constitución o forma de gobierno, sin embargo, vemos que sanciona cualquier movimiento armado y la revolución es un movimiento armado, por lo que si una revolución no consigue su objetivo quedará en una simple rebelión, en un simple intento fallido por cambiar al gobierno y los gobernantes. Mas si triunfa dicho movimiento armado no queda más remedio que legitimar a la rebelión que está encaminado a revocar a un gobierno, para implantar otro con el respaldo de los ciudadanos, es decir una revolución (de no ser así sería sólo un golpe de Estado), dado que la propia Constitución de 1857 autora original del actual artículo 136 de nuestra Carta Magna, fue producto de una revolución al igual que la Ley Fundamental de 1917 (aún cuando esta última fue más producto de una guerra civil que una revolución), por tanto sancionar o censurar a la revolución sería actuar en contra de las mismas Constituciones del 57 y 17, por tanto serían Constituciones y gobiernos espurios, pero poco a poco las dos Cartas Fundamentales en su momento obtuvieron la aceptación del pueblo, por tanto su legitimación.

Definamos el concepto de revolución para que quede más claro de lo que estamos hablando, por tanto una revolución es: “una transferencia por la fuerza del poder de un Estado que supone una ruptura, [...] orienta la búsqueda de las causas a más largo plazo.”⁹¹ Por tanto este artículo tampoco pretende desconocer la soberanía y la manera poco recomendable pero a veces la única en la que se manifiesta, una revolución en contra del absolutismo que mitiga la dignidad del ser humano, que es lo que hemos visto en lo que se ha manifestado durante las historias de las Constituciones que ya hemos explicado.

Por otro lado y para finalizar el análisis de este artículo es necesario decir que “[...] de ninguna manera se implica que se trate de una cláusula de perennidad, conforme a la cual la Constitución regiría para siempre”.⁹²

1.9. Las deficiencias de nuestra actual Constitución Federal

La Constitución de 1917 adolece de varias deficiencias, algunas menores, algunas más graves, pero a final de cuentas no se puede negar que se necesitan agregar varias figuras jurídicas indispensables para hacer eficientes las instituciones políticas y jurídicas en México, como lo es el referéndum y el plebiscito, y debería tomarse en cuenta real y seriamente si la actual Constitución puede satisfacer las necesidades actuales de las crisis económicas internacionales, la crisis política actual, la crisis de seguridad, entre otras.

Habremos de mencionar algunas de las deficiencias que encontramos en la actual Carta Federal, del tipo históricas, y las deficiencias que no sólo consisten en las que encontramos con

⁹¹ Charles Tilly, op. cit., p. 33.

⁹² Diego Valadés, “Inviolabilidad de la Constitución”, *Panorama del Derecho Constitucional Mexicano*, p. 337.

un léxico inadecuado o errores gramaticales, sino como ya hemos dicho anteriormente en las incorporaciones que son necesarias para tener una Constitución realmente democrática, en donde el pueblo deje de ser mera entelequia y pueda ejercer su soberanía, además la necesidad de la incorporación de medios jurídicos como medios no sólo de defensa de los gobernados sino para hacer cumplir por parte de los gobernantes el orden jurídico fundamental.

Para empezar las Constituciones de 1857 y 1917 padecen de ser del tipo impuestas, toda vez que no fueron ratificadas vía referéndum pero el titular de la soberanía, el pueblo, dejándolo de lado vedando así su poder soberano. Llama la atención como todo el tiempo de vigencia de nuestra actual Carta Fundamental se ha legitimado por los factores reales del poder y no por un medio democrático como es la consulta al pueblo (referéndum) que hoy día sin lugar a dudas ganaría la aprobación de la mayoría de los ciudadanos. Pero en el tiempo en el que fue expedida era realmente desfavorable a la actual Constitución, veamos lo que nos dice Tena Ramírez:

“El modo normal de comprobar la aceptación de una Constitución emanada de una revolución consiste en apelar al pueblo *ad referéndum*; la Constitución así admitida es una Constitución ratificada. **Las condiciones que prevalecían en 1917 impedían emplear ese procedimiento democrático.** La revolución triunfante se había dividido en varias fracciones; una de ellas, la carrancista, que fue la que reunió al **Constituyente**, hallábase en situación precaria respecto de las demás, y al alcanzar la victoria por medio de las armas, jamás pensó jugársela en los comicios.

En 1917, y durante los años que inmediatamente le siguieron, las ideas avanzadas de la Constitución pertenecían a una minoría; una decisión democrática les hubiera sido desfavorable. Hay, pues, que convenir en que la Constitución de 17 fue en sus orígenes una Constitución impuesta.”⁹³

No sólo en sus orígenes sino hoy día aún lo es, además de que el propio Tena admite lo poco representativo del constituyente autor de la Carta de 17, por lo que no convocaron a un referéndum para ratificar la Constitución, argumentando que no había las condiciones necesarias en el país. La Constitución de 17 fue ratificada tácitamente por el propio pueblo (el cual en el inicio de la vida de la Constitución no hubiera dado la aprobación a la misma), e incluso con reconocimiento internacional. Del mismo modo Ignacio Burgoa admite lo poco democrática y representativa que fue el nacimiento de la Carta Fundamental de 17 (en incluso la de 1857 que va obviamente por el mismo tenor),⁹⁴ pero en cuanto a su legitimidad argumenta a su favor lo siguiente:

“[...] afirmar que la Constitución de 17 tiene origen anticonstitucional, lo que no tan sólo será antipatriótico, sino subversivo y torpe, porque un pueblo tiene el indiscutible derecho, fundado en soberanía, no sólo de adicionar y reformar una Constitución, sino de abandonarla y darse una nueva, como lo hizo en 1857, abandonando las leyes constitucionales anteriores y como lo

⁹³ Op. cit., p. 73. Las cursivas y las negrillas son del autor.

⁹⁴ Op. cit., pp. 334 y 335.

hizo en 1917, dándose en nueva Constitución, exactamente con el mismo derecho que se dio a la de 57”.⁹⁵

Aquí Burgoa comete dos errores: el primero, que el constituyente autor de la Constitución de 1917 carecía de representatividad popular real y como asevera Tena Ramírez seguramente en los comicios hubiera perdido la ratificación, por tanto fue impuesta y en sus orígenes le faltó la legitimidad que sólo fue remediada mediante la coerción que ejercieron los factores reales del poder. Por otro lado, Burgoa habla del pueblo pero nunca argumenta como es que el pueblo soberano se dio esa Constitución, sino más bien que un grupo armado dio al pueblo una Constitución que negando toda teoría de la soberanía popular nunca sometió dicho documento al parecer del titular de ésta. Por lo que encontramos que está bien fundamentado doctrinariamente el argumento de Burgoa cuando apela al pueblo, el cual como único titular de la soberanía, es quien tiene en todo tiempo no sólo el inalienable derecho de cambiar la forma de gobierno como dice el artículo 39 sino también de darse una nueva Constitución como el propio Burgoa señala. El autor en mención afirma que para poder otorgarnos una nueva Carta Fundamental sólo puede hacerse de dos maneras, la primera vía referéndum y la segunda mediante una revolución:

“[...] el *referendum popular*, o sea, la manifestación de la voluntad mayoritaria del pueblo, a través de una votación extraordinaria, que apruebe o rechace no sólo la variación de los consabidos principios y la adopción de distintos o contrarios a los constitucionalmente establecidos, sino la sustitución de la Ley Fundamental. Además, en la misma Constitución puede disponerse que los órganos que ostenten la representación popular convoquen, bajo determinadas condiciones, a la integración de un congreso o asamblea constituyente para el efecto de que el pueblo, por conducto de los diputados que elija, se dé una nueva Ley Suprema. Sin que constitucionalmente se prevean cualesquiera de las dos formas mencionadas, que es lo que sucede en México, el poder constituyente del pueblo sólo puede actualizarse mediante la *revolución*, es decir, por modo cruento, rebelándose contra el orden jurídico-político establecido para conseguir la implantación de otro, informado por principios o ideas que su evolución real vaya imponiendo. En la lucha civil así concebida, los contendientes serían los grupos que respectivamente pugnen por el mandamiento del orden constitucional existente o por la renovación de éste. El triunfo de unos u otros en dicha contienda originará la realización de estos objetivos, afirmación que está corroborada por múltiples ejemplos que la historia universal y la de nuestro país nos ofrecen prolijamente. Así debe entenderse el artículo 136 de nuestra Constitución vigente, similar al artículo 128 de la Ley Fundamental de 1857. Su aplicación depende de elementos fácticos que se registren en la realidad, pues “la fuerza y vigor” de dicho ordenamiento están supeditados a la circunstancia de que los inconformes con él, los que se subleven contra sus instituciones, formen una mayoría popular que derrote a los que lo sostienen. La victoria de los defensores de la Constitución traería concomitantemente aparejada la aplicación del consabido precepto, el cual quedaría definitivamente sin observancia en el supuesto contrario”.⁹⁶

Entonces ya tenemos que la Constitución de 17 fue impuesta, pero ahora veremos que existen varias críticas que la hacen poco favorable para las necesidades de la sociedad actual

⁹⁵ Op. cit., p. 342.

⁹⁶ Ignacio Burgoa, op. cit., pp. 381-382.

en varias materias, económicas, políticas, culturales, de aplicación de la norma constitucional, entre muchas otras.

En el Título Primero, capítulo I, de las garantías individuales, encontramos de entrada que el nombre de garantías individuales es inadecuado,⁹⁷ además de que podrían añadirse y especificarse algunos otros derechos que son indispensables para las necesidades de hoy día. Por otro lado podría modernizarse dicho capítulo con alguna cláusula en la cual se permita expandir estos derechos del hombre. Pero no sólo derechos del hombre y el ciudadano que impongan una obligación de no hacer para el Estado, sino también establecer derechos que impliquen la actuación forzosa del Estado para realizar las tareas necesarias en cuanto al desarrollo económico, cultural y político de México y crear instituciones que lo puedan hacer exigible y posible.

En el artículo 33 de la Carta Fundamental se critica por ejemplo que “La aplicación del artículo 33 constitucional y los procedimientos de expulsión previstos por la Ley General de Población son muestra del poder discrecional y arbitrario que ha generado el presidencialismo”,⁹⁸ pero también debemos tomar en cuenta que aún cuando críticas como estas, son formuladas en un intento de pluralidad e igualdad, debe tomarse en cuenta la necesidad de la fórmula que obedece a un suceso histórico como fue el de la separación de Texas de México, sin embargo también debería darse algún tipo de derecho de audiencia al extranjero, pero siempre resaltando el interés de los ciudadanos y la nación.

En cuanto a los Artículos 27 y 123 que son garantías sociales debe tomarse en cuenta que la Constitución debe resaltar estos derechos que obedecen a una lucha histórica del pueblo mexicano, pero que no creemos que sea realmente necesario que toda la Ley Agraria y toda la Ley del Trabajo se encuentren ahí, únicamente deben establecer los principios necesarios e indispensables para que se garanticen el derechos de los grupos sociales más desprotegidos; así como establecer medios idóneos mediante los cuales se pueda constreñir a las autoridades correspondientes a su observancia y efectivo cumplimiento respecto de los fines del Estado, establecidos en estos derechos sociales.

Por otra parte el Título tercero de la Constitución Federal, relativa a la división, organización e integración de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, es criticable la sobrecarga de facultades del Ejecutivo que tanto ha dañado a la democracia, la poca o prácticamente nula responsabilidad que éste tiene en el ejercicio de sus funciones y la falta de mecanismos que puedan lograr una responsabilidad, penal, civil o administrativa por parte del Ejecutivo, que sólo podrá lograrse dotando a los demás Poderes de mayores facultades. Por ejemplo, que el Poder Ejecutivo posea facultades jurisdiccionales de manera indirecta, por ejemplo, en lo concerniente a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, la cual por congruencia y atendiendo a la división de poderes debe pertenecer al Judicial, es realmente reprobable y lamentable este hecho. Por tanto habrá que preguntarse si entre las formas de gobierno parlamentaria, semiparlamentaria, congresional sería preferible adecuarnos a alguna de esas y

⁹⁷ Véase a Tena Ramírez, op. cit., p. 23.

⁹⁸ Porfirio Muñoz Ledo coordinador, Juan Ramón de la Fuente prologo, *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado Conclusiones y propuestas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p. 68.

sacudirnos el viejo presidencialismo que ha propiciado excesos de poder en nuestro país, si sería necesario otorgar nuevas facultades y dotar de otras tantas a los otros Poderes (legislativo y Judicial) para obtener un mejor equilibrio que el que tenemos actualmente con nuestra Constitución de 17.

EL Título Séptimo de nuestra Ley Fundamental llamado “Previsiones generales”, que abarca de los artículos 124 al 134 de la Constitución, Jaime Cárdenas ha hecho un agudo análisis al respecto en donde se encuentra que el artículo 124 bien pudo haber formado parte del título quinto (De los Estados de la Federación y el Distrito Federal); el 126 podría formar parte del artículo 74,⁹⁹ que habla de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados; el 75 que habla de la aprobación del presupuesto y las retribuciones a los servidores públicos; el 79 relativo a la entidad de fiscalización superior de la Federación; el artículo 130 sobre la relación y separación de la Iglesia y el Estado debiera formar parte de un capítulo aparte. El 133 debería formar un título especial relacionado a la supremacía constitucional. Toda vez que las previsiones generales “Son o debieran ser disposiciones normativas que guardan relación con la totalidad del texto constitucional, que no tienen vínculo específico con alguna materia, sino que se ocupan de aquéllos asuntos generales y necesarios para el mantenimiento y vigencia de la Constitución [...]”¹⁰⁰

Acerca “De las reformas de la Constitución”, que se encuentran en el Título octavo artículo 135 como ya hemos dicho, creemos que podría estar mejor reglamentado ya que no indica el procedimiento especial que debe obedecerse para hacer las reformas o adiciones a la Constitución, por lo que siempre se han remitido a los artículos 71 y 72 del mismo ordenamiento, el cual nos habla de la competencia y el derecho de iniciar leyes o decretos y el procedimiento que debe cubrirse para que tengan efecto dichas iniciativas. Pero además no indica los plazos a los cuales estará sujeta la reforma o adición por parte de las legislaturas de los Estados. Por otro lado, el artículo 135 en la realidad no puede contener al implacable poder reformador de la actual Constitución, de hecho pareciera no tener rigidez alguna cuando vemos el excesivo número de reformas a nuestra Carta Magna.

En suma estas son las deficiencias que hemos podido observar que presenta la actual Carta Magna, por lo que la realización de una nueva bien podría organizar una mejor “ingeniería constitucional.”

1.10. Estado de derecho y de gobernabilidad en la actualidad

El *Estado de Derecho* es la sujeción de los órganos del Estado a las leyes y en especial a la propia Constitución Federal, respetar los límites y obligaciones que impone la Ley Suprema a los poderes constituidos, así como el respeto de todos los gobernados a los mismos ordenamientos. Ahora, que decir que el gobierno tenga poco control práctico en su territorio es hablar de *Estado fallido*, por lo que se entiende que el gobierno ha perdido la capacidad de gobernar. ¿Cómo aplican los anteriores términos en nuestro país? La historia de México está plagada de inestabilidad política desde su inicio como Estado soberano hasta nuestros días,

⁹⁹ “No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior” *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

¹⁰⁰ “Previsiones generales”, *Panorama del Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit., pp. 235 y ss.

por lo que haremos un recuento rápido de algunos hechos que demostrarán esta afirmación desde 1920 hasta la actualidad (ya de manera breve hemos expuesto un poco de la historia de México en el siglo XIX, véase I.8.).

La Constitución de 1857 que fue la magna obra de don Venustiano Carranza la cual preveía un periodo presidencia de cuatrienios (que fue modificado por el Gral. Lázaro Cárdenas a sexenios). Para 1920 tuvo lugar la campaña electoral en la que el candidato de Carranza no tenía posibilidades de vencer en los comicios, así que comenzó un movimiento de represión sobre el candidato Obregón y sus allegados lo que provocó una ruptura entre el gobierno federal y el de Sinaloa. El 23 de abril de 1920 Plutarco Elías Calles lanza el Plan de Agua Prieta, en el estado de Sonora, en contra de Carranza, apoyándolo en el artículo 39 de la Ley Fundamental, acusando al gobierno federal de haber traicionado dicho principio. Calles triunfó y Carranza es asesinado el 21 de mayo. Una vez más la historia de México fue mancillada con sangre y plomo, de este modo, se da un nuevo gobierno al país nombrando como presidente interino a Adolfo de la Huerta, éste consiguió que Francisco Villa depusiera las armas, y llevó al fracaso la sublevación del Gral. Pablo Gonzales. En noviembre Obregón es electo presidente constitucional para el periodo 1920-1924. Sin embargo el nuevo gobierno mexicano se encontraba en desacreditación por parte del extranjero, principalmente de los Estados Unidos aún con la firma del Convenio La Huerta-Lamont en el cual se estipulaba una deuda exorbitante de 1, 451, 587.00 de pesos, no consiguió el reconocimiento por parte del gobierno norteamericano, y no fue sino hasta 1923 cuando se firman Los Tratados de Bucareli, donde se obtuvo el reconocimiento por parte de la unión americana.

Pero las cosas no estaban bien en el interior de la República, la presencia de manifestaciones obreras se hacían sentir, como las huelgas de los tranviarios que fue brutalmente reprimida por Obregón en enero de 1923, además existía fricción política y el 7 de diciembre de 1923, estalla la rebelión de la huertista que fue sofocada al año siguiente y Huerta se refugia en los Estados Unidos. En 1924 Plutarco Elías Calles es electo presidente para el periodo 1924-1928, pero la estabilidad del país pendía de un hilo, tras la clausura de templos por resistirse a los señalamientos constitucionales, sacerdotes católicos estallan la guerra cristera en 1926, lo que realmente puso en jaque al gobierno dada la imposibilidad de sofocar a los cristeros, tuvo que recurrirse al vaticano el cual actuó como intermediario y la paz se dio por fin en marzo de 1929. Sin embargo en ese periodo también existieron otros problemas sociales como la rebelión de indios yaquis para recuperar sus tierras, además de los asesinatos del Gral. Francisco Serrano candidato a la presidencia y sus amigos por órdenes de Calles llevando a cabo una guerra sucia que continuaría por mucho tiempo por parte del Partido Nacional Revolucionario (PNR) fundado en 1929 que después cambiaría a Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938 y posteriormente se transformaría al Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1946.

Para 1928 Obregón se reelige presidente violando el principio revolucionario de no reelección (ya que dicho principio no estaba inscrito en la Ley Suprema) pero es muerto por León Toral, dando inicio al periodo que se conoce como maximato. Calles pretende manejar a los futuros presidentes, pero cuando entró el Gral. Lázaro Cárdenas en funciones (siendo designado candidato a la presidencia por el propio Calles) como presidente en 1934-1940,

acabo con el maximato y Calles es expulsado del país en 1936 (dado el desacuerdo de Calles con la política social de Cárdenas).

Aún cuando el sexenio de Cárdenas fue uno de los que se ha reputado como bueno en general porque sentó las bases para el crecimiento económico de México en los años posteriores, se vio obligado a combatir insurrecciones como la del general Cedillo en 1938, quien fue muerto en combate al año siguiente. Las semillas sembradas por Cárdenas lograrían un periodo de estabilidad económica y social. El reparto de tierras que realizó Cárdenas atendía al pago de una de las deudas más grandes que el gobierno había tenido para con el pueblo, además de las expropiaciones del petróleo, los ferrocarriles, de las minas principalmente del plata, en general una política de intervencionismo del Estado en la vida económica del país haría que México experimentará un crecimiento económico que no alcanzaron otros países de América Latina e incluso España (en aquel momento), creciendo el Producto Interno Bruto en 6.5% anualmente, ese periodo es conocido como “El milagro mexicano” que abarca de 1940 a 1970.

Sin embargo antes del periodo de “El milagro mexicano” el país seguía al pie de las armas, se tuvo que desarmar a 10,000 agraristas, incorporándolos a la segunda reserva del ejército en 1930. En 1932 por fin se pudo sofocar la sublevación escobarista, lo mismo sucedió en Guanajuato, Puebla, y en Yucatán tuvo lugar un enfrentamiento entre el ejército mexicano y la Defensa Revolucionaria que se negó a deponer las armas. Para evitar rebeliones por parte de algunos grupos militares, se les incorporaron al Partido de la Revolución Mexicana así como al sector campesino y obrero con la creación de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), realizando así una política de corporativismo,¹⁰¹ que posteriormente desembocaría en otro fenómeno llamado “charrismo”¹⁰² que se dio primordialmente durante el régimen de Miguel Alemán (de 1946 a 1952), ligando así a las corporaciones obrero y patronales al “partido oficial”, el Partido de la revolución Institucional, más tampoco se busco que todos los trabajadores y campesinos se afiliaran al PRI, “[...] Sin embargo, de ningún modo se acercó el país a una democracia política de elección individual. Todos los acuerdos eran adoptados por los altos dirigentes; los trabajadores y campesinos no intervenían más que antes en esas cuestiones.”¹⁰³

Pese al periodo de abundancia en México la corrupción, así como las malas políticas económicas hicieron que en los subsecuentes periodos presidenciales se devaluara el peso, además, las políticas sociales a favor del trabajador y el campesino comenzaron y prácticamente terminaron con Cárdenas. Posteriormente a las subsecuentes obras sociales, el gobierno brinda total apoyo para los empresarios con bajos impuestos, congelar el salario así como mantener bajo el costo de la retribución de la mano de obra (llegando a ser hasta nuestros días un salario irreal para la supervivencia humana, actualmente el salario mínimo

¹⁰¹ Así se le llamó a la intervención del gobierno en asuntos laborales con la creación de corporaciones principalmente que buscan aglomerar a trabajadores y empresarios, pero se dio principalmente con los sindicatos obreros y agrarios.

¹⁰² El “charrismo” se refiere al control sindical por parte del gobierno del Estado por medio de métodos gansteriles, pactando con los líderes sindicales.

¹⁰³ Colmenares, Ismael, Miguel Ángel Gallo, et al (recopiladores), *Cien años de lucha de clases en México (1876-1976)*, tomo II, México, Quinto Sol, 2002, p. 137.

para la zona geográfica "A" asciende a \$57.46), así como aranceles para los productos de importación, entre otras cosas. Lo que naturalmente desembocó en manifestaciones en contra de la actuación del gobierno para el apoyo a la clase obrera y una creciente clase media (empieza a crecer la ciudad por la migración del campo a ésta donde se encontraba una virtual calidad de vida, aunque sí un poco mejor que en el campo), el pueblo exigía además apertura democrática para competir en los puestos de elección popular. De este modo tenemos grandes movimientos que buscan hacerse con ese tipo de derechos, por ejemplo, en 1957 los trabajadores de ferrocarriles se movilizaron para lograr un salario más justo, logrando reconquistar la dirección de su sindicato. Sin embargo la respuesta del gobierno fue brutal, por lo que durante el régimen de Adolfo López Mateos (1958-1964), mediante el delito de disolución social, hizo encarcelar a maestros y ferrocarrileros por las huelgas, muchos fueron masacrados. Posteriormente en el periodo de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) se inician una serie de manifestaciones de los médicos que motivaron a que los grupos de la clase media protestarán también, pero entre los años de 1964-1965, Díaz Ordaz acabo con los conflictos reprimiéndolos, casi al final de su periodo presidencial, en 1968 tuvo lugar la masacre de estudiantes. Esta política de represión y homicidios sería continuada por el siguiente presidente Luis de Echeverría Álvarez (1970-1976), cuando tuvo lugar el 10 de junio de 1971, cuando las fuerzas armadas atacaron a los estudiantes que se manifestaban quitándoles las vidas a varios de ellos. La economía decreció, hasta el punto de que se tuvo que devaluar la moneda en 1976, lo que a su vez desembocó en crisis política y social que propiciaron las guerrillas o engrosaron las filas de éstas producto de los acontecimientos de 1968 y 71 en diversos puntos del país y en las ciudades. Por ejemplo, en Guerrero se crea la Asociación Cívica Guerrerense que intenta competir en contra del PRI en las elecciones, sin embargo recibieron represión en contra de la Asociación y es impuesto Raymundo Abarca Alarcón, candidato del PRI. Finalmente, el líder de la Asociación Cívica Guerrerense es encarcelado el 22 de abril de 1968, pero la Asociación, ya armados liberan a Genaro Vásquez Rojas, y se trasladan a la sierra de Guerrero donde inician su lucha armada, con un proyecto de nación comunista, pero finalmente Genaro Vásquez muere el 2 de febrero de 1972, el gobierno siguió una campaña de desprestigio en contra del movimiento de este guerrillero. Lo mismo ocurrió con el movimiento guerrillero de Lucio Cabañas quien forma sus Brigadas Campesinas de Ajusticiamiento y el Partido de los pobres, muere el 2 de diciembre de 1974 cuando se enfrentó al ejército nacional:

“paralelamente, se llevó a cabo una política tendiente a minar la base social de dicho movimiento: se amplió la inversión pública, se construyeron obras de infraestructura, se generaron nuevas fuentes de empleo, se desarrollaron programas de acción cívico-militar. Por medio de instituciones como la Cuenca de Balsas, la Forestal Vicente Guerrero, el Instituto Mexicano del Café, el Programa de Caminos de Mano de Obra de la S.O.P. se intentó ganar el apoyo de los campesinos.

Las guerrillas reflejan claramente una situación de inconformidad e inestabilidad que no es posible solucionar con la sola represión [...]”¹⁰⁴

¹⁰⁴ Colmenares, Ismael, Miguel Ángel Gallo, et al (recopiladores), op. cit., pp. 303 y ss.

En las ciudades aparecieron grupos guerrilleros que creían que dado la represión y el cierre del camino democrático por parte del gobierno la única manera en la que se podía actuar era mediante las armas, así aparecieron grupos como el Comando Armado de Chihuahua, el Frente Urbano Zapatista (operó en el Distrito Federal principalmente durante los años de 1969-1972), el Movimiento Armado Revolucionario, los Comandos Armados del Pueblo, Movimiento Guerrillero de Chihuahua, Comité de Defensa de Chihuahua.

Durante el periodo presidencial de José López Portillo (1976-1982) el gobierno intentó dar solución a los conflictos políticos y sociales mediante la ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, conocida como la “Ley LOPPE”, cuyo principal aporte fue el de reconocer e integrar a la vida política del país a los partidos no reconocidos hasta entonces por el gobierno, que a su vez permitió el ingreso de los partidos políticos para la integración de la Comisión Federal Electoral. Pero México seguía una trayectoria de decrecimiento, en 1976 tuvieron lugar dos devaluaciones una antes de que entrará en funciones como presidente López portillo, posteriormente de la toma de protesta de éste, en el mes de septiembre el Banco de México se ve obligado a retirar su apoyo al peso por lo que su cotización cae casi un 25% frente al dólar, en el mes de noviembre el presidente desmiente el rumor de un golpe de Estado, finalmente el peso se devalúa y López Portillo nacionaliza la Banca.¹⁰⁵

Para el siguiente sexenio, es decir para Miguel de la Madrid (1982-1988) la cosas no fueron fáciles, el gran terremoto de 1985 dejó a la capital del país devastada, la economía seguía en declive, con una inflación anual en promedio del 100%, creciendo con eso el empleo informal un 20% entre 1983 y 1985, además de que se privatizaron la mayoría de la empresas estatales de 1155 que tenía el Estado en 1982 se redujo a 413 para 1988. Una de las reformas políticas que dieron cabida a la pluralidad dentro del Congreso fue la reforma de los artículos 52 y 53 el 15 de diciembre de 1986 en donde se introducen a 200 diputados de representación proporcional. Pero en las elecciones de julio de 1988, el candidato a la presidencia de la República Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (hijo del ex presidente General Lázaro Cárdenas) tras haber abandonado al PRI (fragmentando además a este partido), encuentra adeptos y forma el Frente Democrático Nacional, aventaja así a sus opositores Manuel de Jesús Clouthier del Rincón y Carlos Salinas de Gortari, el día de la elección por motivos totalmente

¹⁰⁵ Cabe señalar que en México el proceso del pluralismo partidista fue lento gracias a la centralización de los órganos electorales. No había democracia dado el enorme control la estructura política nacional, presidida por un presidente inatacable que beneficiaba únicamente al partido oficial y el Poder Judicial se quedaba al margen de los sucedido en el país: “[...] La historia de la legislación electoral mexicana en este siglo corre paralela a la del fortalecimiento del poder presidencial. Estudiosos como Molinar Horcasitas han señalado cómo la legislación anterior a 1946, es decir, la de 1918 vigente en ese periodo, estaba sumamente descentralizada y asignaba la mayoría de las funciones electorales a las autoridades municipales o a la sociedad misma. A partir de 1946 –explica molinar- se desarrollan las características de todos los procesos electorales en órganos del Ejecutivo Federal como la Secretaría de Gobernación o dominados por él como la Comisión Federal Electoral y el Registro Nacional de Electores; la autocalificación de los procesos electorales por miembros del partido oficial, sin que a la oposición le queden recursos efectivos de apelación, pues la Suprema Corte de Justicia decidió, desde 1949, no intervenir en materia político-electoral, hasta la reforma electoral de 1993 que previene una intervención mermada del Poder Judicial Federal, por algunos miembros en la segunda instancia del Tribunal Federal Electoral; la fusión [...]”, Jaime F. Cárdenas García, *TRANSICIÓN POLÍTICA Y REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, pp. 92 y ss.

desconocidos el sistema de computo electoral se detuvo, y la Secretaría de Gobernación que era el órgano encargado de las elecciones argumenta que “el sistema se cayó”, resultando oscuramente vencedor Carlos Salinas de Gortari. Inmediatamente Clouthier denuncia la ilegalidad de las elecciones, realiza manifestaciones en contra de la victoria dudosa de Salinas, e incluso tiene un enfrentamiento con la guardia presidencial del aún entonces presidente Miguel de la Madrid, posteriormente forma un gabinete alternativo, finalmente muere en un misterioso accidente automovilístico el cual se ha reputado como un homicidio orquestado por el gobierno.

En el periodo de Carlos Salinas (1988-1994), se crea el Instituto Federal Electoral, pero a su vez se da a conocer el 1 de enero de 1994, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, otra guerrilla más en Chiapas. Por otro lado el candidato del PRI a la presidencia federal Luis Donaldo Colosio Murrieta fue asesinado, del mismo modo asesinan al Secretario General del PRI José Francisco Ruiz Massieu. Producto de lo anterior fue que hubo gran escándalo nacional lo mismo que inestabilidad política.

La administración de Ernesto Zedillo Ponce de León se enfrento a una nueva devaluación de la moneda por la pésima administración anterior, en diciembre de 1994. Para 1996 otro grupo guerrillero se da a conocer, el Ejército Popular Revolucionario (EPR). El cansancio del pueblo llevó a que en el año 2000, el candidato de la Alianza por el Cambio (formada por el Partido Acción Nacional y Partido Verde Ecologista de México) Vicente Fox Quesada venciera para ser presidente durante los años 2000-2006.

Otra vez México es sacudido por otra sospecha de fraude electoral el 6 de julio de 2006, en donde el candidato de la Coalición por el Bien de Todos (en donde se unieron el Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo y Convergencia) Andrés Manuel López Obrador denuncia que existió fraude en dichas elecciones, pero la respuesta del Tribunal Federal Electoral fue que el vencedor y aún presidente es Felipe Caderón Hinojosa. Sin embargo es bien conocido que una gran parte del pueblo está dolido por el resultado de las elecciones, además de que el actual gobierno no sólo se enfrenta al descrédito por un sector de la población nacional sino además del repudio las actuales políticas de la “guerra en contra del narcotráfico”. El número de bajas por ambos lados, el haber soslayado el crimen “común” (robos, homicidios, entre otros) que es el que más golpea a la mayoría de la sociedad, poca credibilidad que ya tiene el pueblo en las instituciones, además de una creciente aversión del pueblo a su gobierno, es lo que está generando que México caiga en una situación de Estado fallido. Este problema no es causado por un fracaso del actual gobierno, sino que es explicado a lo largo de la historia de los gobiernos mexicanos, dada la poca sensibilidad con la que se ha venido manejando el gobierno para con sus ciudadanos, que pareciera en muchas ocasiones que aún se trata de un Rey y sus plebeyos o subalternos y no de un contrato social en el que todos participamos, “Es decir, dándose cada uno a todos, no se da a nadie, y, como no hay ningún asociado sobre el que no se adquiera el derecho que se otorga sobre uno mismo, se gana el equivalente de todo lo que se pierde y más fuerza para conservar lo que se tiene”,¹⁰⁶ en el más puro sentido rousseaiano. No obstante, las autoridades han actuado, más bien de forma déspota y autoritaria, es precisamente en esta forma de actuar lo que demuestra que el

¹⁰⁶ Jean-Jacques Rousseau, op. cit., p. 17.

gobierno mexicano es un gobierno débil, porque tiene que actuar de manera aplastante en contra de sus ciudadanos para poder controlar las situación, toda vez que siente que se le va de las manos el control de sus propios ciudadanos, temiendo que se llegue a los niveles de un golpe de Estado o revolución. Situación que sólo se puede explicar por la falta de credibilidad y la enorme inconformidad de los ciudadanos para con su gobierno. Es por ello que para que los ciudadanos no se subleven tiene que reprimirlos muchas veces con excesos inhumanos, como muchas de las huelgas y manifestaciones que el gobierno ha tendido a disolver brutalmente a lo largo de nuestra historia, siendo quizá la del 68, una de las más brutales y que más conmovió a los mexicanos.

Al final del sexenio de Vicente Fox Quesada, pero principalmente en el periodo que ya lleva el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), vemos se han suscitado diversas manifestaciones en contra de los actos de sendos gobiernos. La desilusión que sigue provocando la promesa eterna e incumplida de Fox de un cambio en México (siendo esto último lo que provocó las turbulentas elecciones del 6 de julio de 2006), han llevado al país a un nivel en donde la gobernabilidad ha sido fuertemente cuestionada. Uno de los eventos que demuestran la fragilidad del gobierno, además del sentimiento de poca representatividad por parte de los legisladores y el Ejecutivo, son todas las manifestaciones masivas; una de las más importantes de los últimos años ha sido la que tuvo lugar en el estado de Oaxaca, con la fundación de la APPO (Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca), fundada el 17 de junio de 2006, por diversas agrupaciones “[...] 365 organizaciones sociales, ayuntamientos populares y sindicatos con una demanda única: la salida del gobernador.”¹⁰⁷ Las protestas de esta organización fueron violentas, tomaron una radio difusora e impidieron la celebración de la Guelaguetza, finalmente, tras un enfrentamiento de la policía local término el dominio de la APPO en la ciudad de Oaxaca, hubo muertos y heridos, de entre los muertos se encontraba un periodista estadounidense Bradley Ronald Will, lo que provocó que el gobierno federal tomara cartas en el asunto con él envió de fuerzas federales. Hoy día aun cuando la APPO ya no se encuentra con la misma intensidad y actividad que en 2006, sigue vigente el conflicto, realmente no se han solucionado las demandas sociales en Oaxaca.

Desde 2006 hasta 2009 las muertes por el combate al narcotráfico excedieron el número de muertos por la guerra en Irak, evidenciando a México como un Estado débil, hasta 2009, la Secretaria de la Defensa Nacional (SEDENA), confirma la cifra de ochenta militares muertos y ciento cincuenta y tres enfrentamientos con el ejército,¹⁰⁸ entre los meses de febrero y marzo de 2009 calculaba una cifra de muertos causados por la guerra en contra del narcotráfico protagonizada por el gobierno entre unos 4 mil y 5 mil muertos,¹⁰⁹ provocando que las primeras planas de los periódicos de mayor circulación nacional calificaran a México como un

¹⁰⁷ Luis Hernández Navarro, “La APPO”, *La Jornada* [en línea], Martes 21 de Noviembre de 2006. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2006/11/21/index.php?section=opinion&article=027a1pol>

¹⁰⁸ Gabriel León Zaragoza, “Guerra contra criminales y narcos deja 80 militares muertos en lo que va del sexenio”, *La jornada* [en línea], domingo 22 de febrero de 2009.

¹⁰⁹ Méndez, Rosa M, Luis Carlos Cano, et al, corresponsales, <<“Narcoguerra” rebasa las 4 mil muertes”>>, *El Universal* [en línea], sábado 01 de agosto de 2009.

Estado fallido.¹¹⁰ El gobierno de los Estados Unidos de América, nombró al diplomático cubano-estadunidense Carlos Pascual embajador de esa nación en México, pero escandalizó a la opinión pública y al gobierno mexicano ya que dicho diplomático es un experto en Estados fallidos. Diversos sectores han afirmado que nuestro país es un Estado fallido, muestra de ello es que, de lo que va del sexenio de Felipe Calderón (2006-2010) se han llegado a confirmar hasta 17 mil muertes como causa de la narcoguerra, de los cuales 87 han sido soldados, sin embargo, otras versiones arrojan una cifra de 30 mil muertos.¹¹¹

Para Charles Tilly, tres causas son las que convergen invariablemente para que se dé una revolución son:

- “1. la aparición de contendientes, o de coaliciones de contendientes, con aspiraciones, incompatibles entre sí, de controlar el Estado o una parte del mismo;
2. el apoyo de esas aspiraciones por parte de un sector importante de los ciudadanos;
3. La incapacidad –o falta de voluntad- de los gobernantes para suprimir la coalición alternativa y/o el apoyo a sus aspiraciones”.¹¹²

Además de que convergen variablemente otros factores como lo son: los factores económicos, por ejemplo; las devaluaciones de la moneda nacional frente a las extranjeras, desempleo, e inflación; de que se dé a conocer la vulnerabilidad del Estado en cuestión y la falta de cumplimiento a las promesas hechas a los grupos que generalmente protagonizan las revoluciones, obreros, campesinos, capitalistas, entre otros.

“Durante los ciclos de protesta, las primeras peticiones sirven para dos objetivos fundamentalmente. En primer lugar, demuestran la vulnerabilidad de las autoridades ante esas exigencias, lo cual indica inmediatamente a otros grupos que tal vez la ocasión es propicia para que planteen sus propias exigencias. En segundo lugar, inevitablemente lesionan los intereses de otros grupos, ya sea porque las concesiones a un grupo determinado disminuirán la recompensa que pueda conseguir otro, o por la exigencias planteadas suponen un ataque directo contra los intereses de un grupo bien situado en el contexto de la comunidad”.¹¹³

Como acabamos de ver, las protestas sirven para manifestar la vulnerabilidad del Estado, la historia de México está llena de protesta por diversos sectores, ya no sólo por los trabajadores que protestan por condiciones y salario justo respecto de su trabajo, sino que la delincuencia ha alcanzado a los sectores privilegiados de la sociedad, muestra de la incompetencia o simplemente de la falta de interés de los gobernantes para combatir la delincuencia. A raíz de eso se han dado grandes marchas en los años de 1997, el 27 de junio de 2004 y el 31 de agosto

¹¹⁰ Véase Jorge Alejandro Medellín, “México cerca de un Estado fallido: Consejo Ciudadano de seguridad”, *El Universal* [en línea], viernes 20 de febrero de 2009. Y Jorge Carrillo Olea, “México en plena ingobernabilidad”, *La Jornada* [en línea], lunes 16 de marzo de 2009.

¹¹¹ Anónimo, “Senado contabiliza 17 mil ejecutados en sexenio”, *El Universal* [en línea], lunes 15 de febrero de 2010. Y Gustavo Castillo García, “PGR: en este sexenio, 30 mil 196 decesos vinculados con la delincuencia organizada”, *La Jornada* [en línea], viernes 17 de diciembre de 2010: <http://www.jornada.unam.mx/2010/12/17/index.php?section=politica&article=015n1pol>

¹¹² Op. cit., p. 28.

¹¹³ Charles Tilly, op. cit., 27 y ss.

de 2008, esta última también se da después de la muerte del hijo de un empresario, Fernando Martí.

La credibilidad del gobierno hacia la ciudadanía se demuestra negativa, por ejemplo, la crisis sanitaria durante el mes de abril de 2009, se corrió un rumor de que fue un invento del gobierno.¹¹⁴ Este hecho demuestra la frágil relación entre gobernantes y gobernados en México, principalmente la inconformidad por parte de estos últimos hacia sus autoridades. La casi nula credibilidad del gobierno debe ser atendido con seriedad, no debe mandarse al baúl del olvido, pues ésta puede ser el síntoma de conflictos sociales más graves en un futuro.

Sólo resta preguntarnos ¿Por qué no hemos tenido una revolución antes, si la situación actual está puesta para una sublevación? Creemos que la razón es que aún no hay un grupo opositor homogéneo al gobierno, que tenga los recursos necesarios para poder hacer frente al poder de coerción del Estado. Pues bien, pudo haberse legitimado tras las dos sospechas de fraude electoral que sacudieron a México (como ya habíamos mencionado la primera en 1988 y la segunda en 2006). Sin embargo, nunca es recomendable la revolución como medio para cambiar el rumbo político de una nación, mucho menos sólo para cambiar el orden jurídico de la misma ya que de la mayoría de las revoluciones del mundo se suscitaron muchos hechos cruentos como causa lógica del combate de las fuerzas políticas. Otra consecuencia de un movimiento armado de esta magnitud sería el vacío de poder existente posterior a una revolución, podría enfrascar a un país en una guerra civil; o que los gobiernos posteriores radicales provoquen múltiples asesinatos de sus opositores; por último, la posibilidad de que se arraigue en el gobierno un grupo militar autoritario, como los que tuvimos en México desde el siglo XIX, luego en el siglo XX con los gobiernos posrevolucionarios y aun cuando el General Cárdenas acabo con el maximato mediante la expulsión de Calles del país, dejando además que los posteriores gobiernos mexicanos fueran personas no relacionadas con el ejército (civiles), lastimablemente se implantó un sistema político autoritario, con un partido único que es propio de los regímenes comunistas: “[...] la diferencia esencial entre las democracias representativas y los estados socialistas está en el contraste entre sistemas multipartidistas y sistemas monopartidistas (de derecho como en la Unión Soviética, de hecho como en las llamadas democracias populares). El dominio de un partido único reintroduce en el sistema político el principio monocrático de los gobiernos monárquicos del pasado y quizá constituye el verdadero elemento característico de los estados socialista de inspiración leninista, directa o indirecta, en contraste con los sistemas poliárquicos de las democracias occidentales [...]”.¹¹⁵ El resultado de un partido emanado de la revolución como ya hemos visto fue un gobierno autócrata con un legado político e institucional nefasto.

No podemos presumir que México ha vivido con plena paz y estabilidad política y social, mucho menos estabilidad económica que es un factor que tiende a aumentar la antipatía hacia el gobierno. Las guerrillas nacionales son un claro ejemplo de la constante inestabilidad social.

¹¹⁴ Instituciones como la Universidad Nacional Autónoma de México para combatir el descredito del gobierno inició una campaña con el lema “La influenza no es cuento” y argumentando “que no conozcas a alguien que no la haya tenido no significa que no exista”, Hugo E. Huitrón Vera, director de la Gaceta, *Gaceta de la UNAM*, México, Número 4, 205, 23 de noviembre de 2009, p. 2.

¹¹⁵ Norberto Bobbio, op. cit., pp. 167 y 168.

Actualmente la delincuencia organizada y los grupos de narcotraficantes han sometido a la nación en una incertidumbre de seguridad digna de cualquier Estado en guerra, además, pareciera que el gobierno va perdiendo la guerra que él mismo inició, la crítica periodística y social ha sido aplastante al respecto.

Consideramos que nuestro país necesita una Reforma del Estado que ya no puede ser postergada, pero ¿Qué tipo de Estado se requiere para satisfacer a la sociedad mexicana y solucionar los problemas que tanto se han prolongado de punta a punta de nuestro país? No hay que olvidar tampoco que el gobierno tiene con el pueblo una larga deuda de antecedentes históricos. Es indispensable que en cuanto antes el gobierno y sus instituciones recobren (o por primera vez tenga) la confianza en sus representantes y en sus instituciones. Por otro lado es notoria la debilidad del gobierno mexicano para solucionar los actuales problemas del país puesto no sólo se refiere al combate efectivo a la delincuencia, sino dar salidas democráticas a grupos sociales principalmente de izquierda, así como llevar a cabo obras que aseguren la salud atendiendo de manera pronta y eficiente a los pacientes; educación de calidad puesto que hoy día las instituciones que llevan a cabo el mayor número de investigación y formación de profesionales de calidad en el país son la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Politécnico Nacional, la primera goza de un gran reconocimiento a nivel mundial, llegando a estar dentro de las primeras 100 del mundo, pero es de llamar la atención que otras universidades nacionales no lo estén o hayan tenido posicionamientos similares a ésta; la apertura de más centros de trabajos con una remuneración económica digna; debe concentrarse la solución a los problemas causados por la alta aglomeración de personas en la zona centro del país, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Estado de México es la entidad más poblada con 14,007,495 habitantes, luego le sigue el Distrito Federal con 8,720,916 habitantes, de un total de 103,263,388 en todo el país,¹¹⁶ ya que la concentración de todos estos centros de trabajo, instituciones de educación e investigación de calidad, en la capital mexicana y zona conurbada de la misma que hacen difícil solucionar los problemas derivados de la sobrepoblación en la capital.

1.11. La posibilidad de una nueva Constitución Federal en México

La mayoría de la doctrina mexicana se pronuncia en contra de llamar a un Congreso Constituyente para otorgarnos una nueva Constitución, los argumentos han sido variados y a continuación veremos los que hemos considerados los argumentos más fuertes en contra y a favor de una nueva Constitución o llevar a cabo una reforma total de Nuestra actual Carta Magna mediante su numeral 135 como elegantemente se dice para no llamarla una derogación.

De los que encontramos una postura contraria a una nueva Constitución se colocan Eduardo Andrade, Ignacio Burgoa, Miguel Carbonell, Jorge Carpizo, Hugo Alejandro Concha Cantú, Héctor Fix-Zamudio, Raúl González Schmal, Alonso Lujambio, Mario Melgar Adalid, Emilio O. Rabasa, Amador Rodríguez Lozano, Diego Valadés, Salvador Valencia Carmona y

¹¹⁶ Datos tomados del Instituto Nacional de Estadística y Geografía [en línea], México, de su último censo en 2005, <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx>

Francisco Venegas Trejo.¹¹⁷ Se han manifestado en Contra de un nuevo Pacto Social con los siguientes argumentos:

a) Que no existe una fuerza o alianzas sociales que representen un cambio, menos una élite política que represente uno.

b) Que no se justifica el quebrantamiento del orden jurídico actual, si no es con una revolución legítima.

c) La inexistencia de un artículo en la Constitución para poder convocar a un Congreso Constituyente.

d) La única vía legítima son las reformas a la Carta Magna mediante el artículo 135, el cual no establece ninguna limitación para reforma total a la Ley Fundamental.

e) Que no se ha dado una ruptura de la legalidad y las instituciones.

f) Una nueva Constitución podría desembocar a un retroceso de los logros democráticos, de gobernabilidad y sociales alcanzados.

g) Hay que tratar de hacer cumplir nuestra actual Carta Magna y darle presente.

h) Nuestra actual Constitución goza de una legitimación de décadas.

i) La imposibilidad que nuestros principales actores políticos y partidos políticos se puedan poner de acuerdo para la confección de una mejor Carta Magna.

j) El temor de que la discusión de una nueva Constitución provoque insurrecciones o inestabilidad política, económica y social.

k) Una nueva Constitución representaría el quebrantamiento de nuestro actual orden jurídico.

l) Debemos esperar a que existan condiciones idóneas para realizar el cambio.

m) Es mejor perfeccionar nuestro actual Pacto Social, vía artículo 135 del mismo.

A favor de crear una nueva Constitución se encuentran Jaime Cárdenas, Arnaldo Córdova, Manuel González Oropeza, Víctor M. Martínez Bullé Goyri, Porfirio Muñoz Ledo,¹¹⁸ de quienes encontramos argumentos como:

a) La Constitución es una Constitución decimonónica, lo cual ha dejado de ser adecuada para la actual realidad del país.

b) La actual Carta Fundamental es un símbolo para la mayoría y tabú tanto para el gobierno como para los ciudadanos, es decir como algo sagrado que no debe ser tocado, pero que es reiteradamente violado con las reformas.

¹¹⁷ Valadés, Diego, Emilio O. Rabada, et al, *HACIA UNA NUEVA CONSTITUCIONALIDAD*, México, UNAM-IIIJ, 2000, pp. 5 y ss.

¹¹⁸ *HACIA UNA NUEVA CONSTITUCIONALIDAD*, pp. 5 y ss.

c) Un excesivo número de reformas a la Carta Magna y en su mayoría innecesarias que la han desvirtuado de su contenido original.

d) La Constitución ya no corresponde a nuestra realidad social, “De acuerdo con esto, en gran medida, nuestra Constitución no ha regido la vida social, no hemos vivido la constitucionalidad, porque en algunos de sus contenidos la Constitución no ha sido elaborada para regir, sino para servir de paradigma”.¹¹⁹

e) El Pacto Fundamental atraviesa por una crisis de credibilidad.

f) A pesar de que no exista disposición expresa en la actual Carta Magna de limitación a la reforma de cualquier punto de su contenido, ésta sólo otorga el derecho de modificarla y reformarla, pero no toda ya que presupone su existencia, bajo esa tesitura las reformas no pueden cambiar la esencia de la Constitución (legítimamente pero que de hecho se da).

g) No se pueden reformar por la vía del artículo 135 Constitucional las decisiones políticas fundamentales, ya que existe la alternativa de cambiar la forma de gobierno de presidencial a parlamentario, entre algunas propuestas que se pueden encontrar de entre los diversos doctrinarios.

h) Existe la necesidad de una Reforma del Estado, “Como señala Lorenzo Meyer, “lo que realmente requiere el Estado mexicano no es que se le reforme sino que se le rehaga, pues sus debilidades y deformidades son tales, que a veces pareciera que con la excepción de la Presidencia – que por otro lado, sigue perdiendo poder y efectividad- el resto del Estado simplemente no existe”.¹²⁰

i) La Constitución está hecha para un gobierno autócrata, que estuvo bien para cuando fue creada pero que ya no corresponde a la realidad política actual.

j) Porque es necesario sacudirnos al Frankenstein constitucional, dado lo excesos en las reformas constitucionales, hacen a la Carta Magna en algunos puntos incongruente y contradictoria.

k) En la coyuntura de la creación de una nueva Ley Fundamental podría aprovecharse para poner especial atención en la redacción, mejorando los defectos que de ello derivan, perfeccionar el actual diseño institucional, de gobernabilidad para evitar la ebullición social y política.

l) La actuación de un poder constituyente podría estar legitimado por el pueblo vía referéndum, para consultar al soberano de su deseo de otorgarse una nueva Carta Magna y ratificando el proyecto constitucional final por la misma vía, de este modo se obtendría la legitimación y adhesión de los ciudadanos.

¹¹⁹ Víctor M. Martínez Bullé Goyri, “Nueva constitucionalidad o nueva Constitución”, *HACIA UNA NUEVA CONSTITUCIONALIDAD*, p. 268.

¹²⁰ *Fin del régimen y democracia incipiente, México hacia el siglo XXI*, México, Océano, 1998, p. 35. (citado por Miguel Carbonell, “LA CONSTITUCIÓN DE 1917: CINCO RETOS INMEDIATOS”, *HACIA UNA NUEVA CONSTITUCIONALIDAD*, p. 46.).

m) “[...] No se trataría de un rompimiento formal aunque sí de contenidos con la Constitución vigente, pues la nueva aunque diferente en muchos de sus principios fundamentales se obtendría a través del respeto al artículo 39 constitucional [...]”,¹²¹ que es congruente con la teoría constitucional y de la soberanía expuesta por nosotros con anterioridad

n) Nuestra actual Constitución contiene un articulado irresponsable en cuanto a la rendición de cuentas de los funcionarios públicos tanto de elección popular como de los que no lo son. En especial lo que respecta a la figura de Presidente de la República la hace prácticamente inmune a cualquier tipo de responsabilidad, “Nosotros hemos introducido en nuestro gran leviatán a un individuo que concentra todos los poderes y, sin embargo, no responde ante nadie. Porque incluso la construcción del artículo 111 constitucional en materia de juicio político al presidente es tan ambigua, que sería de difícil operación”.¹²²

Los que no fijaron una posición clara o se mantuvieron neutros pero con severas críticas a nuestra Constitución fueron: Carlos Castillo Peraza, José Ramón Cossío Díaz, Martín Díaz y Díaz y Clemente Valdés.¹²³

Por nuestra parte creemos que realmente sí es necesaria una Nueva Ley Fundamental, tanto por las precedentes razones ya enlistadas como porque la actual Carta Magna no crea unidad nacional, tampoco ayuda a la toma de acuerdos de las diversas corrientes políticas, al respecto Carlos Castillo Peraza opina que; “[...] ¿alguna vez ha sido la Constitución de la República, causa real de la unidad de la sociedad mexicana, si es que alguna unidad de ese género se ha dado en nuestro país? Autores como Samuel Ramos, ya hace bastantes años, sostuvieron que entre el país real y el país legal había una gran distancia, y no faltan hoy quienes afirmen lo mismo. Si es cierto, y si alguna unidad hubo, entonces no se debió a la Constitución. Y, si no se debió a la Constitución, esto querría decir que no sabemos a ciencia cierta si la Constitución que conocemos puede ser causa de unidad. De aquí se podría concluir que la Constitución no ha tenido presente y que, por tanto, no sabemos si puede tener futuro.”¹²⁴

La anterior es consecuencia entre otras cosas de la justificación histórica de la actual Constitución, ya que en su nacimiento no fue planeada para una apertura democrática sino para un jefe de Estado totalitario que se fue puliendo con el correr de los años y las prolijas reformas a la Carta Magna, lo cual ya se torna anacrónico, al respecto Arnaldo Córdova indica que:

“[...] Hay que recordar que nuestra carta magna (sic) nació desconociendo totalmente la viabilidad de un régimen de partidos en México. El primer jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, alabó el régimen presidencial autoritario (el gobierno fuerte que auspiciaba don Emilio Rabasa) y se presentó al Congreso Constituyente desacreditando el

¹²¹ Jaime Cárdenas, “EN TORNO A UNA NUEVA CONSTITUCIÓN”, *HACIA UNA NUEVA CONSTITUCIONALIDAD*, p. 73.

¹²² Daniel Márquez, “Responsabilidad de los servidores públicos”, *Panorama del Derecho Constitucional Mexicano*, p. 123.

¹²³ *HACIA UNA NUEVA CONSTITUCIONALIDAD*, pp. 5 y ss.

¹²⁴ “Entre la “energía” y la “dinámica””, *HACIA UNA NUEVA CONSTITUCIONALIDAD*, p. 109.

régimen de partidos y la democracia, amén del régimen parlamentario, que, según dijo en su discurso de presentación de su proyecto de Constitución reformada, sólo miraba a disminuir y volver ineficaz el poder del presidente que México necesitaba [...] -En líneas posteriores añade que- [...] Nuestra actual carta magna es autoritaria y antidemocrática en gran parte de su cuerpo orgánico. Tendremos que cambiarla, nos guste o no, porque no dependerá de nosotros, sino de esa realidad siempre cambiante y huidiza que nos está diciendo a gritos que la Constitución debe ser reformada a fondo.

Necesitamos otra Constitución, una Constitución democrática que sustituya a la actual Constitución autoritaria [...].¹²⁵

Por el mismo tenor se encuentra Hugo Alejandro Concha Cantú:

"[...] por un lado, el reconocimiento de que la Constitución mexicana de 1917 ha dejado de responder, total o parcialmente, a las necesidades políticas y normativas que el país demanda a finales del siglo XX y, por el otro, el hecho de que las deficiencias de un orden normativo no se solucionan de manera inequívoca con el mero tránsito a un orden diferente [...] Es necesario construir un diálogo como único camino para conocer los múltiples factores que constituyen la realidad política del país así como sus necesidades y demandas -añade además en líneas posteriores que- [...] De esta manera podemos apuntar un tercer supuesto de este diálogo constitucional: la convicción de que sólo la creación de un auténtico Estado de derecho permitirá al país solucionar la etapa de desgaste o crisis institucional en la que se haya sumergido".¹²⁶

Concha Cantú reafirma la tesis de algunos otros jurisconsultos al admitir que el contenido constitucional se vuelve cada vez más ineficiente y no alcanza a resolver los conflictos de las diferentes fuerzas políticas. Por ello se torna necesario pensar en una nueva Ley Fundamental que tome como base a la actual en los puntos que ha acertado y modificando los puntos que no satisfacen la necesidades políticas e institucionales. Cabe mencionar la advertencia que el autor en mención hace: "Mientras las relaciones de poder político existentes en el país no sean alteradas a efecto de quedar auténticamente subordinadas a instancias jurídicas, el más perfecto diseño constitucional será deficiente en su funcionamiento [...]."¹²⁷

Pese a lo que digan la mayoría de nuestros doctrinarios de derecho constitucional, las excesivas reformas que ha sufrido nuestra actual Carta, la han desvirtuado del sentido que tenía en su origen, lo que realmente es contrario a las facultades del poder reformador. Para Víctor M. Martínez Bullé Goyri, nuestra Ley Suprema perdió ya el ideal revolucionario con el que nació, descrédito que se ha aumentado cuando la clase política arguye sus ideales en la misma: "De acuerdo con lo anterior, creo que el supuesto valor simbólico de nuestra vigente Constitución, por ser el texto producto de la Revolución mexicana, hoy día ha perdido fuerza y sentido, pues actualmente nadie se identifica ya con la llamada ideología revolucionaria, que

¹²⁵ "La transformación de la Constitución", *HACIA UNA NUEVA CONSTITUCIONALIDAD*, pp. 140-142.

¹²⁶ "Un diálogo constitucional: Las condiciones políticas y jurídicas para una nueva constitucionalidad", *HACIA UNA NUEVA CONSTITUCIONALIDAD*, pp. 114-115.

¹²⁷ "Un diálogo constitucional: Las condiciones políticas y jurídicas para una nueva constitucionalidad", *HACIA UNA NUEVA CONSTITUCIONALIDAD*, p. 116.

se ha convertido en un simple y manoseado discurso político apropiado por los partidos y acomodado a sus intereses”.¹²⁸

La mayoría de la clase política y muchos doctrinarios en la materia, tratan de minimizar los problemas del México actual, como las insurrecciones revolucionarias que siguen vigentes en el territorio nacional que no sólo se limitan al Ejército Zapatista de Liberación Nacional, sería un error limitarse sólo a este grupo insurgente, por otro lado, existen y crecen diversas agrupaciones por el país que cada día genera mayor aversión al gobierno como los grupos de narcotraficantes y crimen organizado que van en aumento, que manifiestan su sentir mediante el poco respeto que le guardan a las autoridades, locales y federales. Existe una general inconformidad por parte del pueblo ante la élite política, la falta de credibilidad y su anhelo al cambio, que bien podríamos decir que se han representando tanto en las elecciones de 1988, donde, sin lugar a dudas existe la creencia nacional de fraude electoral y un último espectro de fraude electoral en las elecciones de 2006. Pero, probablemente lo peor que hemos observado en nuestra doctrina es la justificación de un inexistente Estado de derecho que se ha perpetuado durante largo tiempo, dado los abusos de poder, y en términos de Fernando Lasalle, vivimos en un *seudoconstitucionalismo*:

“Talleyrand quería dar a entender, en esta forma epigramática, que disponiendo de las bayonetas, el gobernante podía momentáneamente hacer todo cuanto se le antojase, todo menos convertirlos, en un fundamento sólido y permanente de poder.

...

Por eso, llevado de su instinto de conservación adiestrado por la experiencia, echa mano de un recurso, el único de que dispone para permanecer en el Poder el mayor tiempo posible: este recurso es el *seudoconstitucionalismo*.

...

El absolutismo, al dar este paso, *disfrazándose de régimen constitucional*, avanza un gran trecho en la *defensa de sus intereses* y consolida su existencia por tiempo indefinido”.¹²⁹

Este estado de pseudoconstitucionalidad, hoy día nuestra doctrina sigue justificándola con un nombre menos notorio del rompimiento de la legalidad que implica *per se*, llamando a este abuso de autoridad, a esta actuación de un gobierno totalitario y autocrático *facultades metaconstitucionales*, Josep M. Colomer señala que son tres las principales:

“A) Primero. El control exclusivo del poder por un solo partido gracias a la ausencia de competencia política y el fraude electoral.

B) Segundo. La facultad del presidente en ejercicio de designar a su sucesor, así como a un alto número de candidatos a cargos públicos con elección casi asegurada. Puede ser oportuno observar que el “dedazo” no comportaba que el presidente consiguiera imponer sus criterios a

¹²⁸ “¿Hacia una nueva constitucionalidad o hacia una nueva Constitución?”, *HACIA UNA NUEVA CONSTITUCIONALIDAD*, p. 265.

¹²⁹ Op. cit., pp. 102 y 103. Las cursivas y negrillas son del autor.

la continuación de sus políticas al sucesor en la presidencia o a los demás cargos que de hecho él designaba —en los tres niveles de gobierno, municipal, estatal y federal- [...].

C) Tercero. La debilidad extrema del Congreso, convertido en un órgano de ratificación de las decisiones presidenciales”.¹³⁰

El término “facultades metaconstitucionales” sólo da la ilusión de que los actos de dicha naturaleza derivan de alguna legitimidad, pero en ningún momento la Constitución o ley alguna revisten a nadie con ese potencial. La palabra facultad quiere decir, poder o derecho para hacer algo, y en ningún momento se tiene el derecho, más sí el poder pero sólo de hecho y no de derecho. Las enormes facultades que le otorgan la Constitución y las leyes secundarias le dan amplio poder para que ejerza por la vía del derecho o cuando quiere por la del hecho cualquier asunto del país.¹³¹ Pero lo peor es quienes minimizan el alcance de la ilegalidad, el abuso del poder y el seudoconstitucionalismo ejercido por el presidente apoyado en el partido oficial a pesar de ser un ataque directo a la democracia nacional:

“[...] Nadie en México podría afirmar seriamente que todas las elecciones que ha ganado el PRI desde su nacimiento se han debido a la práctica del abuso y el fraude electorales. Hubieron, sí y claro, muchos fraudes, en distintos momentos y en distintos niveles (municipal, estatal y nacional). De cualquier modo, el carácter no competitivo del sistema de partidos —no importa si todas o algunas elecciones eran fraudulentas- facilitó la delegación del poder del partido revolucionario en el presidente [...]”.¹³²

En ningún momento nuestra actual Constitución cumple con su cometido de someter a los poderes constituidos en ella a sus mandatos, a sus limitaciones, pero sí facilita el abuso del poder, el seudoconstitucionalismo, o como diría nuestra doctrina, las “facultades metaconstitucionales”, eso es lo que sí facilita nuestra actual Carta Magna, dejando a los ciudadanos en estado de indefensión frente al abuso del ejercicio de los poderes constituidos, por tanto creemos que en la Reforma del Estado que proponemos o nosotros u otros autores, debemos poner mucha atención en este defecto crucial para una vida mejor por parte de todos los mexicanos.

Llama la atención como es que nuestra doctrina busca hacer las modificaciones necesarias a nuestra Constitución, sin embargo, muchos si no es que la mayoría no ven viable la convocatoria para confección de una nueva que no rompería totalmente con la actual toda qué vez que estaría basada en la misma. Porfirio Muñoz explica a este respecto:

“Lo que en el fondo se discute, es si México necesita un nuevo régimen político. Quienes opinan en contra de la ruptura —lo reconozcan o no— sostienen que el régimen político mexicano es

¹³⁰ “Reflexiones sobre la reforma política en México”, *ESTRATEGIAS Y PROPUESTAS PARA LA REFORMA DEL ESTADO*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 189-190.

¹³¹ “Las profundas transformaciones que en los últimos años han afectado al sistema político mexicano han impactado directamente a la institución presidencial. Sabemos que, por mandato constitucional, en nuestro país contamos con un régimen presidencial que no ha sido objeto directo de modificaciones institucionales mayores”, Carbonell, Miguel, Pedro Salazar, *División de poderes y régimen presidencial en México*, México, UNAM-IJ, 2006, p. 133.

¹³² Alonso Lujambio, “Adiós a la excepcionalidad”, *ESTRATEGIAS Y PROPUESTAS PARA LA REFORMA DEL ESTADO*, p. 210.

democrático y que todo lo que necesita es un sucesivo perfeccionamiento, y, por lo tanto, deben continuar las reformas constitucionales. Quienes sostenemos que México requiere una nueva Constitución somos quienes creemos que México no ha cumplido su transición democrática y que la transformación que requiere es un cambio sustantivo de un régimen político a otro plural y democrático, lo que requiere por necesidad una nueva Constitución”.¹³³

Posiblemente aquel sector que se opone a la convocatoria ad hoc de un Constituyente es porque podrían ver amenazado su *statu quo*, o por un apego sentimental a la Constitución viéndola incluso como un símbolo nacional. Por tanto debemos dejar de ver a la Carta de Querétaro como algo sagrado y que no se puede substituir por ningún medio negando así la propia soberanía. La paradoja es que nuestra doctrina (salvo honrosas excepciones) por un absurdo apego a la actual Ley Suprema quiere seguirla manteniendo viva cuando en realidad difícilmente podríamos sostener que es la misma Constitución de 1917, hasta el día de hoy tiene 189 decretos de reforma, en los cuales se modifican varias veces números artículos de la Constitución., Porfirio Muñoz Ledo evidencia la distorsión del espíritu del constituyente del 17 al argumentar que:

“El artículo 73 ha sido el instrumento privilegiado de la centralización. A través de él se ha revertido, en la práctica, el sistema federal imaginado por los constituyentes de 1917.

Para sorpresa de los ilusos, los otros dos artículos que han tenido mayor número de modificaciones son el 27 y el 123.

Se equivocan quienes rechazan la posibilidad de una nueva Constitución y se contentan con las reformas constitucionales, pensando que sólo ellas nos protegen de retrocesos en el derecho social y defienden las conquistas revolucionarias. La prueba de ello es que los dos artículos más deslavados y amputados en la historia de las reformas constitucionales son nada menos aquellos que sintetizan el espíritu nacionalista y social de 1917. Por alguna razón será”.¹³⁴

Esta situación, de una exagerada reforma constitucional podría explicarse porque los presidentes y Congreso en turno consideran que es una manera de trascender, poner su efigie en la Constitución.¹³⁵ Lo cierto es que lo único que provoca el excesivo ejercicio de reforma indiscriminada a la Constitución, es que, *pone en evidencia el estado de indefensión del pueblo frente a los poderes constituidos, los cuales a placer pueden cambiar cualquier aspecto o artículo en la Ley Fundamental, sea incluso una decisión fundamental*. Frente a este hecho devastador no hay arma jurídica que pueda proteger al pueblo y a la propia Constitución, aun cuando hoy día en el Congreso ya no existe la aplastante y abrumadora mayoría priísta, lo curioso es que durante los últimos gobiernos tecnócratas se ha exagerado la capacidad de reformar a nuestra Carta Magna, con de la Madrid se realizaron 20 decretos de reforma, con Salinas fueron 15 decretos de reforma, con Zedillo se realizaron 16 decretos de reforma, con Fox se hicieron 18 decretos de reforma, y lo que va del periodo de Calderón ya lleva 19

¹³³ “Por una nueva Constitución para refundar la República”, *HACIA UNA NUEVA CONSTITUCIONALIDAD*, p. 299.

¹³⁴ “Por una nueva Constitución para refundar la República”, *HACIA UNA NUEVA CONSTITUCIONALIDAD*, p. 295.

¹³⁵ Porfirio Muñoz Ledo, “Por una nueva Constitución para refundar la República”, *HACIA UNA NUEVA CONSTITUCIONALIDAD*, p. 294.

decretos de reforma, modificando más de un artículo constitucional por cada decreto. Así, la mayor parte de la doctrina mexicana dice que debemos seguir por el camino de las formas constitucionales indicadas en el numeral 135, sin embargo ese numeral como ya lo hemos explicado anteriormente (véase I.8.) no es el método idóneo, mucho menos legítimo para realizar las modificaciones de Reforma del Estado que necesita México, al respecto el insigne jurista Mario de la Cueva criticando a Tena Ramírez precisa que:

“La argumentación de Tena se contrapone al pensamiento democrático: a) Su idea de la representación es errónea y contraría el sentir de la Asamblea Constituyente de 1857: Lo primero, porque la tesis de que *en un régimen representativo el pueblo no tiene más autoridad que la de elector*, destruye el principio de la soberanía del pueblo, ya que los hombres, como escribió *Rousseau*, no tendríamos más derecho que el de seleccionar a nuestros amos. Y lo segundo, porque en la sesión del 9 de septiembre de 1856, al discutirse el párrafo final del artículo 39 del proyecto, el diputado Darío Reyes propuso se adicionara con una frase que dijera que el derecho del pueblo para alterar o modificar la forma de su gobierno “debía ejercerse por medio de sus legítimos representantes”, pero la adición fue rechazada por setenta y cinco votos contra siete. b) Por otra parte, la afirmación de que en la Constitución puede operarse *la transmisión total de la soberanía al órgano constituyente* es una negación absoluta de la idea de soberanía: sobre este particular nos remitimos a la frase de Berlia acerca de la naturaleza de las asambleas representativas. c) Por último, la hipótesis de que el poder reformador podría, mediante reformas sucesivas o simultáneas, substituir la Constitución por un ordenamiento nuevo, Constituye una argucia y una burla que repugna a la conciencia jurídica”.¹³⁶

En primer lugar, da miedo pensar que las actuales fuerzas políticas sigan mutilando de esa aberrante manera a la Constitución. En segundo lugar, el pueblo de México poco cree en su sistema representativo, incluso los insignes juristas lo señalan así, por ejemplo Ignacio Burgoa dice que:

[...] la falta de conciencia cívica, dignidad y patriotismo de los órganos en quienes nuestro artículo 135 constitucional deposita la facultad reformativa y de adición de la ley suprema — Congreso de la Unión y legislaturas de los estados— y a la inseguridad o ineficacia que ofrece el propio precepto, por los términos mismos en que está concebido y que lo convierte en inadecuado para el logro de la alta finalidad en aras de la que se estableció, consistente en colocar a la ley fundamental al margen de caprichosas, irreflexivas y atentatorias alteraciones. [...] Además, ya sabemos que desde el punto de vista de nuestra realidad política, los poderes legislativos de ambos órdenes son los menos indicados para introducir adiciones y reformas a la Constitución, atendiendo a la falta de preparación cultural, y especialmente jurídica, que ha caracterizado, aun en épocas recientes y salvo excepciones que confirman una penosa regla, a sus respectivos miembros, quienes, repudiados o no designados por el pueblo sino nombrados por la magia de los “compadrazgos” o el favoritismo de los “hombres fuertes” de México, abrigan como propósito fundamental el medro personal desentendiéndose completamente del alto cometido que el puesto con el que fueron favorecidos debiera imponerles”.¹³⁷

¹³⁶ *Teoría de la Constitución*, pp. 175-176.

¹³⁷ “Reformabilidad de la Constitución”, *HACIA UNA NUEVA CONSTITUCIONALIDAD*, p. 23.

En tercer y último lugar, algunos juristas que niegan la posibilidad de una nueva Constitución, ven a la soberanía y peor aún al propio pueblo como algo abstracto, un ente teórico al que no se le puede consultar, a quien debe aislarse de las decisiones de reforma constitucional, negando al pueblo su soberanía y trasladándola a una asamblea constituyente:

“En ningún momento la reforma que cuente con la participación del pueblo puede transformarse en un acto de soberanía popular, porque de lo contrario se estaría violentando la lógica del Estado constitucional y confundiendo el poder de reforma (como poder constituido y por tanto sujeto al derecho) con el poder constituyente originario (éste sí soberano y, por tanto, no sujeto a normas)”.¹³⁸

En esta afirmación no se ve al pueblo como soberano, ni que en él reside la soberanía esencial y originalmente como lo indica nuestro artículo 39 constitucional., por el contrario esta afirmación creemos que contiene un desconocimiento o falta de congruencia con la idea de soberanía (véase I.2.), incluso delega la soberanía en un poder constituyente originario, cuando ya hemos mencionado que la soberanía no se puede transmitir de ningún modo, ni por ningún título, eso equivaldría a enajenar nuestra libertad. ¿Por qué medio el pueblo puede ejercer su soberanía entonces? Estamos de acuerdo en que no debe cambiarse las decisiones políticas fundamentales por medio del poder reformador, también que en el supuesto de que se pueda otorgar uno o varios individuos facultades exorbitantes e incongruentes con el principio de división de poderes, en definitiva el medio idóneo para que el pueblo haga valer su soberanía y haga escuchar su decisión es por medio de instituciones de democracia semidirecta, concretamente referéndum. Entonces esta cita, sólo ratifica lo que dice Mario de la Cueva y *Rousseau*, que al pueblo mexicano no le queda más derecho que el de “legitimar” a sus amos por medio del sufragio para elegir a los mismos, sólo es en esa ocasión cuando el pueblo deja de ser etéreo para tomar forma por única ocasión, de este modo “ejercita su soberanía”, nada más lejos de la verdad, nada más contraria a la teoría de la soberanía. Ni los gobernantes, ni la gran mayoría de la doctrina mexicana han visto al pueblo como algo real, que posee un inmenso poder que está más allá de la Constitución que se llama soberanía.

En muchas ocasiones la doctrina intenta darle el poder que merece nuestra ciudadanía, sin embargo no se ve reflejada en las tendencias de nuestros legisladores y lo que es peor nuestra doctrina se llega a retractar cayendo en numerosas contradicciones como la de Diego Valadés, cuando primero en una obra deja entre ver la posibilidad y la viabilidad de que en la Ley Fundamental se agreguen las figuras de democracia semidirecta,¹³⁹ posteriormente, en una obra más reciente, niega que sea viable, en un discurso que nos parece autócrata:

“Sin embargo, esas opciones implican un doble riesgo: pueden afectar al sistema representativo, y pueden implicar la implantación de una democracia de naturaleza estrictamente mayoritaria. El sistema representativo no es una panacea, pero al menos permite

¹³⁸ Miguel Carbonell, “Reforma constitucional”, *Panorama del Derecho Constitucional Mexicano*, p. 292.

¹³⁹ “Una de las medidas que se deberán considerar para remediar esa situación es la inclusión del *referendum* constitucional, como instrumento que garantice tres cosas: dificultar las reformas, que se harán económica y políticamente más costosas en tanto que para su adopción deba convocarse a la ciudadanía a votar; involucrar a la ciudadanía en la adopción de la norma, y darle mayor estabilidad al texto constitucional, lo que facilitará su mejor conocimiento”, “México: Renovación constitucional o retroceso institucional”, *HACIA UNA NUEVA CONSTITUCIONALIDAD*, p. 343.

estructurar un sistema de partidos que facilita a los ciudadanos diversos niveles de intervención en la política, y hace viable un sistema razonable de controles políticos entre el gobierno y el Congreso. Por su parte, la democracia mayoritaria es un riesgo potencial para los grupos minoritarios, entre ellos los religiosos, lingüísticos y étnicos”.¹⁴⁰

Ya varias tesis han hablado al respecto de la creación de una nueva Constitución para la solución del abuso de poder y el estado de indefensión del cual sufren los ciudadanos así como de lo poco democrática y eficaz que es nuestra actual Carta Magna. Es de llamar la atención que los jóvenes juristas ven viable y necesaria la creación de una nueva Constitución, mientras que los antiguos juristas se niegan a aceptar la realidad que tan duramente azotado a México desde sus inicios como país independiente hasta nuestros días. Así tenemos pues que para Aldo Reyes Cortes da ochenta y siete buenas razones para convocar a un nuevo Constituyente de entre las cuales las que nos han parecido más importantes ya fueron mencionadas en el presente subcapítulo, advierte además sobre el peligro que representan los narcotraficantes, los cuales se pueden consagrar como clase política en nuestro país. Por último indica que:

“Consideramos además que LA CREACIÓN DE UNA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA NO ESTÁ SUJETA A NINGUNA LEGALIDAD PREVIA. NI ES IMPRESCINDIBLE QUE EL CONGRESO CONSTITUYENTE ESTÉ INTEGRADO EXCLUSIVAMENTE POR JURISCONSULTOS, ni mucho menos tiene que alcanzar los fines de justicia, bien común o seguridad jurídica”.¹⁴¹

No estamos de acuerdo con Aldo Reyes en cuanto a la parte en que dice que la Constitución no tiene que alcanzar los valores de justicia, bien común y seguridad jurídica, puesto que en ese caso, no tendría mayor razón de convocar a un constituyente, dado que dejaría al gobernado en estado de indefensión y sin ninguna posibilidad de hacer ejercer sus decisiones, cayendo de nuevo en un sistema autoritario y en un círculo vicioso sin salida. Por otro lado, sí estamos de acuerdo con que la creación de una nueva Constitución no necesita que se encuentre inscrito este derecho en la antigua o antecesoras Constituciones ya que la esencia de toda Constitución es política no jurídica, pues el poder de crear una Carta Magna se encuentra en la teoría de la soberanía y ésta es un poder metajurídico. Así lo indica Mario de la Cueva, el cual puede ver que sí se puede otorgar otra Ley Fundamental sin necesidad que exista estipulación alguna en la Constitución que le anteceda:

“[...] El derecho constitucional es los principios fundamentales del derecho público y, en consecuencia, comprende los principios básicos de que se componen las otras partes del derecho público: por otra parte, el derecho constitucional es un límite a los restantes estatutos jurídicos públicos. El derecho constitucional es un derecho originario y sus límites son metajurídicos; están constituidos por la idea del derecho, por las realidades sociales y por la conciencia nacional [...]”.¹⁴²

Posteriormente dicho autor añade que:

¹⁴⁰ “Inviolabilidad de la Constitución”, *Panorama del Derecho Constitucional Mexicano*, p. 342.

¹⁴¹ “La creación de una nueva Constitución Política del Estado Mexicano”, Tesis de licenciatura en derecho, México, D.f., Facultad de Derecho, UNAM, 2003, pp. 354 y ss.

¹⁴² *Teoría de la Constitución*, p. 31. Las cursivas son del autor.

“Estamos ya en aptitud de precisar el significado del término *poder político-jurídico* que empleamos en la definición: del poder constituyente dijimos que es un poder político, porque esa es la naturaleza de la actividad creadora, plenamente libre, de los principios y normas fundamentales del orden jurídico [...]”.¹⁴³

Por su parte, Burgoa reconoce el *ius naturalismo* que da vida a la Ley Fundamental, llamándolo derecho primario, que es un poder metajurídico, y nos atrevemos a decir que es metaconstitucional también:

“[...] debemos subrayar, que el Estado se crea en el *derecho primario fundamental*, es decir, en el derecho originario, cuya producción responde a causas reales que actúan en la vida histórica de los pueblos, o naciones. [...] Por ello, hemos afirmado que ese derecho no se establece por ninguna causa jurídica, sino que responde a variados elementos metajurídicos concurrentes, como los hechos de diversa índole y los postulados ideológicos que integran y sustenten, respectivamente, los movimientos emancipadores de una nación”.¹⁴⁴

El propio Burgoa hace notar los alcances de este poder metajurídico, aseverando que:

“Por otra parte, debe hacerse la observación de que el orden jurídico primario fundamental puede ser sustituido por la nación en ejercicio del poder soberano constituyente. En otros términos, dicho orden no liga irremisiblemente a la nación, en el sentido de constreñirla permanentemente a vivir dentro de él. El poder constituyente tiene la posibilidad de ejercerse en todo tiempo por la nación. De no ser así, ésta dejaría de ser soberana por enajenación de este atributo a los órganos del Estado establecidos en el orden jurídico primario y en el supuesto de que se les hubiese conferido la potestad de cambiar o sustituir esencialmente ese orden”.¹⁴⁵

Estamos totalmente de acuerdo con la cita anterior, el pueblo de México es el poseedor de la soberanía de manera permanente y definitiva, en ningún modo ésta puede ser transferible y puede ser ejercida en cualquier momento. Es por eso que de manera pacífica y en cualquier momento se puede convocar a un constituyente para confeccionar una nueva Carta Magna, siempre y cuando así lo respalde la mayoría de la población. El pueblo mexicano no es esclavo de la Constitución de 17, ni de los órganos constituidos en ella.

Reiteraremos una vez más nuestro rechazo a una revolución, un conflicto armado de ese tipo sólo traería consecuencias catastróficas, encerrándonos de nuevo en un ciclo de guerras internas como lo ocurrido de 1910 a 1920. Además de que se dé una vez más la posibilidad de que con la revolución nos enfrasquemos en gobiernos caudillistas. No deseamos que se repitan esos acontecimientos, lo conveniente es que las personas electas por el pueblo sean verdaderos representantes de él, que se cumplan y existan medios para hacer cumplir la Constitución además de medios de defensa en contra de los poderes estatales como lo es el juicio de amparo, que se cumpla cabalmente todos los mandatos constitucionales, sin embargo eso no se ha cumplido con nuestro actual Pacto Fundamental es por ello que creemos se debe diseñar uno nuevo previendo mecanismos de pesos y contrapesos eficientes.

¹⁴³ Op. cit., p. 149. Las cursivas son del autor.

¹⁴⁴ *Derecho constitucional mexicano*, pp. 285 y 286. Las cursivas son nuestras.

¹⁴⁵ Op. cit., p. 286.

Ninguna Constitución del mundo por más fino que el papel que contenga su articulado, ni por más solemne que sea la tinta con la que se haya confeccionado, puede rechazar la realidad y contravenir el derecho natural inherente al ser humano. Eso lo sabían los intelectuales autores de la primera Constitución del mundo y hoy día, aún vigente, y con ese mismo sentido de pragmatismo que ha caracterizado a los anglosajones, como Thomas Jefferson dijo:

*“La cuestión de si una generación de hombres tiene el derecho a limitar o atar a otra, es un tema de tales consecuencias que se encuentra entre los principios fundamentales de todos los gobiernos... Parto de una premisa, “que la tierra pertenece en usufructo a los vivos”: que los muertos no tienen poderes ni tienen derechos sobre ella... De manera similar puede decirse que ninguna sociedad puede hacer una Constitución perpetua, o siquiera una ley perpetua... Esto excluiría los errores ruinosos y contagiosos que han armado a los déspotas con medios, no acordes con la naturaleza, para amarrar con cadenas a sus semejantes”.*¹⁴⁶

En muchas ocasiones pareciera que los tratadistas cuando se preguntan ¿Si la Constitución sirve al pueblo o el pueblo sirve a la Constitución? Parecieran responder en sus discursos que es el pueblo quién debe servirla, cuando en realidad la Constitución es creada por los seres humanos para servir al pueblo. Olvidan también, que nació para controlar a los órganos del Estado, para proteger al pueblo de los poderes estatales, en el caso de Estados Unidos, la primera Constitución moderna, se inicio en su movimiento independentista por los abusos del gobierno británico dada la falta de representación de éste para con las colonias inglesas en América y para organizar a la clase política del nuevo Estado, posteriormente para evitar que el gobierno de la unión que habían formado las colonias despojara a las colonias de sus derechos, creando así el sistema federal, en el caso de Francia frente a los abusos de la monarquía absolutista, y con ello se creó la capitulación de los derechos del hombre, que se copió en todas las Constituciones del mundo, como prohibiciones de los gobernantes para con los gobernados. Este importante documento tomó forma e importancia con la doctrina y la teoría constitucional, que a su vez provocó su evolución y si se rompe con la doctrina que limita a los poderes constituidos es lo mismo que romper con la propia Constitución. De lo contrario, no tendría justificación alguna cualquier Constitución, pero tampoco debemos enajenarnos a un documento, que como el nuestro, da muestras de ser disfuncional.

No podemos dejar al arbitrio de nuestras autoridades el poder de llevar a cabo la reforma total a nuestra Carta Fundamental, sería lo mismo que no tener una Constitución escrita, toda vez que éstas también nacieron para poder limitar la actuación de los gobernantes para con los gobernados. Bajo esta hipótesis sería absurdo tener una Constitución pues ésta sólo provocaría que el gobierno actúe lentamente cuando se necesite una intervención de nuestras autoridades de manera rápida y eficiente, pero los lineamientos constitucionales son frenos eficaces a la arbitrariedad de la actuación del Estado. Como las Constituciones han surgido no sólo para darle forma al Estado sino para limitar a las autoridades en sus actuaciones, que las reformas a la misma no sean un capricho de los detentadores el poder, sino para poder controlar a los factores reales del poder y que no actúen en detrimento de las personas a las

¹⁴⁶*The Memoirs, Correspondance and Private Papers of Thomas Jeffrson*, en cuatro volúmenes en 1829 y posteriormente en Julian P. Boyd*et al.*, *The Papers of Thomas Jefferson*, Princeton, 1962, p. 72. (citado por Clemente Valadés S., “La pseudoconstitucionalidad”, *HACIA UNA NUEVA CONSTITUCIONALIDAD*, p. 353.) Las cursivas son del autor.

que se deben, el soberano, el pueblo. Como ejemplo de esto vemos cómo es que nació la Carta Magna en Inglaterra, también la declaración de derechos del hombre y del ciudadano que nació en Francia y ahora es un apartado indispensable en todas las Constituciones del mundo.

El común denominador de la sociedad mexicana (fuera de los estudiosos del derecho) no conoce la Constitución y poco les interesa conocerla, debe aprovecharse la coyuntura de una nueva Constitución para dar a conocer el contenido de ésta, empezando a divulgar una cultura jurídica entre la población para que se interesen y se involucren con su Norma Fundamental. Sin embargo, es necesario que no sólo exista la adhesión por parte de los ciudadanos para con el Pacto Fundamental, sino que se hace cada vez más imprescindible que las propias autoridades se adhieran a sus preceptos.

Es por todo lo que se plantea en este capítulo que sí es posible y factible otórganos un nuevo Pacto Fundamental, debemos como sociedad presionar a los actores políticos a llevar a cabo las reformas que el país necesita, consagrar las instituciones de defensa de los ciudadanos y a la vez, instituciones que obliguen a los gobernantes a acatar los mandamientos constitucionales. Para ellos nunca será la hora propicia, debemos hacer que las reformas se hagan lo más pronto posible, sin más demora, que otorguen toda la participación de la sociedad en los asuntos de interés nacional. Para aquellos que pugnan para hacer cumplir la actual Constitución o porque ésta no sea tocada les preguntaremos, ¿Qué les hace creer que si los detentadores del poder políticos no han cumplido cabalmente con los preceptos constitucionales hoy o mañana lo van a hacer? ¿Qué les hace pensar que las reformas que el país necesita por parte de la clase política que hoy día sigue gobernando, lo va a hacer mañana? ¿Por qué la clase política y los gobernantes actuales quisieran cambiar los preceptos de la Constitución que son realmente ventajosos para los gobernantes en turno y que hacen prácticamente intocables a los presidentes de la República? la actual élite política ve muy ventajoso el actual ordenamiento constitucional, no existe hoy por hoy, instituciones que la obliguen a sus mandamientos de manera real y eficiente, nada nos garantiza que una futura clase política sí vaya a cambiar dichas prerrogativas. Por ello es importante que como sociedad nos organicemos en propuestas como esta, para empujar reformas necesarias a la Ley Fundamental.

Otro trabajo de investigación que afirma la necesidad de otórganos una nueva Constitución es el de Mao Américo Sáenz Culebro, quién además afirma que no es necesario que la actual Constitución sea modificada para indicar que ésta pueda ser abrogada, ya que tal es el poder y la naturaleza del poder constituyente, la imposibilidad de que nuestras decisiones jurídicas fundamentales sean manipuladas vía artículo 135 de la actual Constitución, además de que otros países como España, Portugal, Grecia, Venezuela, Chile, entre otros se han podido dar una nueva Carta Magna nosotros también tenemos ese derecho:

“La realización de semejante tarea ha de encargarse a un selecto grupo de académicos, políticos y representantes de sectores sociales, los cuales sin enarbolar banderas partidistas explorando

experiencias tanto nacionales como del extranjero, produzcan la propuesta de un sencillo texto constitucional, con temas relativos a las grandes metas sociales del país [...]”.¹⁴⁷

La convocatoria para un nuevo constituyente debe darse por medio de un referéndum, esté o no en la Constitución, primero para preguntarle al pueblo el deseo de que se convoque a uno para darse una nueva Ley Fundamental, de ser así, deberá llamarse a expertos en la materia, catedráticos, doctrinarios, y representantes de todas las fracciones políticas por igual sin mayor representantes de una de la otra, así como darle al pueblo la posibilidad de aportar ideas y que éstas sean verdaderamente consideradas y debatidas. Posteriormente de que se tenga el proyecto de Constitución, someterlo una vez más al pueblo para su aprobación. En segundo lugar, cuando exista un proyecto de Constitución ya terminado, de nueva cuenta se llame a referéndum nacional para su aprobación.

Podríamos llegar a pensar que es poco probable que las fuerzas políticas se pongan de acuerdo para crear y aceptar una nueva Ley Fundamental, sin embargo, vemos, que sí se ponen de acuerdo para reformarla. Nosotros creemos que esta cuestión es una usurpación de la soberanía cuando se tocan derechos fundamentales y en especial los artículos emblemáticos de la Constitución de 17, o sea, los artículos 3, 27 y 123.¹⁴⁸ No debe verse al pueblo como algo etéreo. México ya ha sufrido de una usurpación lamentable, en la que el poder reformador se apropio de facultades inherentes a la soberanía, violentando a la Carta que reformó, se instituyó como poder constituyente con consecuencias nefastas para la nación. Cuando violentando el clausurado pétreo de la Constitución de 1824 en 1836 se reforma espuriamente esa Ley Fundamental, para convertir al Estado federal a uno central con las nefastas Siete Leyes Constitucionales de 1836. Hoy ya no queremos que se dé más la usurpación de la soberanía y al mismo tiempo se le reconozca el respeto digno al pueblo así como su inherente soberanía.

¹⁴⁷ “El ocaso de la Constitución de 1917 y las perspectivas de la nueva Constitución del siglo XXI”, Tesis de licenciatura en derecho, México, D.f., Facultad de Derecho, UNAM, 2001, pp. 119 y ss.

¹⁴⁸ También está de acuerdo con esto Ignacio Burgoa cuando afirma que: “Concebir fuera de estos límites a la citada facultad equivaldría a desplazar a favor de órganos constituidos el poder constituyente, lo que además de configurar un parallogismo, entrañaría la usurpación de la soberanía popular”, op. cit., pp. 382-383.

CAPÍTULO SEGUNDO LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES EN LA REFORMA DEL ESTADO

Los antecedentes de las garantías individuales, es decir, derechos de los gobernados que a ningún gobernante se le permitió violar, cuentan con antecedentes desde tiempos antiguos (hasta 500 años antes de Cristo) en India como en China: “Las corrientes políticas doctrinales en China asumen caracteres análogos a los de aquellas que tuvieron lugar en la India. Los más destacados filósofos chinos, tales como Confucio, Mencio, y Lao Tsè, predicaron la igualdad entre los hombres, sostuvieron la democracia como forma de gobierno y abogaron por el derecho legítimo del gobernado para rebelarse contra los mandatos despóticos y arbitrarios del gobernante, circunstancia ésta que ya barrunta una idea, aunque vaga, de los derechos del hombre o garantías individuales, tal como jurídica y filosóficamente se conciben”.¹⁴⁹

Posteriormente, en Inglaterra, toman vital importancia para los ingleses sus derechos como gobernados. Como ya hemos expuesto anteriormente en la *Charta Magna* se consagran diversas garantías de las que destacan, el derecho de audiencia, de legalidad, y de seguridad jurídica, consagrados en diversos numerales de ese mismo documento, pero principalmente de su artículo 36. También se privilegió al *Common law* como derechos que no podía violar el rey, cuestión que se acrecentó con la *petition of Rights* de 1628 y el *Bill of Rights* de 1688-9, en donde se prohíben entre otras cosas, las fianzas exageradas, multas excesivas, ni aplicarse castigos crueles ni desacostumbrados (sin permiso del Parlamento).¹⁵⁰ Los ingleses han sido incansables defensores de la libertad y la propiedad, que puede fácilmente apreciarse con la lectura de los diversos documentos que a la fecha han tenido rango de constitucional y en muchos casos sigue siendo su Constitución.

La Declaración de los derechos de 1789 fue el documento más importante nacido de la Revolución francesa; proporcionó el antecedente de igualdad, en su artículo 1, que fue inspirado en las teorías de *Rousseau*; sus artículos 7, 8 y 9, son antecedente de nuestros artículos, 19, 20 y 21, garantías de seguridad jurídica en materia penal; el artículo 8 de la Declaración de 1789 también establece el antecedente de la irretroactividad de las leyes, que se encuentra en el artículo 14 de nuestra Constitución Federal; la multicitada Declaración también consagraba garantías específicas de libertad, como la de expresión, comunicación, imprenta, en sus numerales 10 y 11. Actualmente, las garantías individuales ocupan un lugar muy importante en las Constituciones de todo el mundo, por el genio de los brillantes revolucionarios franceses, creadores de la *Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen* de 1789, los derechos que se mencionan en dicho documento han ido evolucionando y perfeccionándose con el correr del tiempo, creándose un apartado especial donde se mencionan y consagran los derechos de todo hombre y ciudadano que han sido añadidos y adaptados a todas las Constituciones del mundo.

Los derechos del hombre en un primer momento sirvieron para poner límites al poder del gobernado frente a los ciudadanos individualmente, pero después se generaron derechos de grupos y obligaciones del Estado para con los sectores de la sociedad más desprotegidos,

¹⁴⁹ Ignacio Burgoa, *Las garantías individuales*, pp. 58 y ss.

¹⁵⁰ El documento puede consultarse en la página de la Universidad de Valladolid, España: http://www.der.uva.es/constitucional/verdugo/bill_rights_1689.html

llamados derechos sociales. Los derechos del hombre han sido parte vital de toda Constitución desde hace poco más de doscientos años, siempre se ha buscado que los gobernantes no sólo los respeten, sino también los hagan cumplir. Es importante señalar que no sólo son las autoridades las que tienen la obligación de respetar todos los derechos inherentes a la persona, sino que también los particulares están obligados a respetarlos.

Para las propuestas que haremos en el presente apartado tienen la finalidad de reformar el actual Capítulo I del Título primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, principalmente con fines de expandir los alcances de dichos derechos, para mejorar y realmente garantizar los alcances de esos derechos fundamentales en base a ella, el derecho comparado, el sentido de lógica y pragmatismo es como mejoraremos las instituciones deficientes. No podemos hablar de una Reforma del Estado sin que este apartado pase desapercibido, toda vez que es en esta parte de la Constitución donde se establece la relación entre los poderes constituidos del Estado y los gobernados, haciendo una singular referencia entre estos últimos a sus grupos sociales más desprotegidos.

2.1. Derechos humanos y garantías individuales en la Reforma del Estado

Los derechos del hombre, derechos humanos, o también llamados derechos fundamentales, son todas aquellas prerrogativas inherentes al ser humano, el reconocimiento de estos derechos tiene un sustento iusnaturalista, que el Estado debe reconocer, respetar y proteger. Éstos únicamente son los necesarios para el correcto desenvolvimiento del gobernado dentro del Estado.

El término de garantías individuales, se refiere a la enunciación y por ende la protección por parte del Estado sólo de ciertos derechos del hombre, que se haga mediante el establecimiento de los mismos en la Constitución. La palabra garantía significa “cosa que protege o asegura contra algún riesgo o necesidad”, tener certeza de algo, defender o salvaguardar. En cuanto al adjetivo “individuales”, se refiere a la persona física o ser humano. Sin embargo, la propia Ley Fundamental reconoce diversas personas jurídico-colectivas, principalmente a las relativas al derecho social, como son los sindicatos, comunidades agrarias, entre otras, así como en el derecho administrativo en cuanto respecta a las empresas de participación estatal, organismos descentralizados, autónomos, etcétera, por lo que las prerrogativas, se extienden también a las personas del derecho privado.

Por su parte, algunos autores han señalado lo equívoco del término “garantías individuales”. Así tenemos pues, que para Tena Ramírez:

“La parte de la Constitución que trata de los derechos fundamentales del hombre, recibe el nombre de *dogmática*. Nuestra Constitución designa tales derechos con el nombre de garantías individuales, denominación impropia, según lo advirtió Montiel y Duarte, puesto que una cosa son los “derechos individuales” que la Constitución enumera, y otra la “garantía” de esos derechos, que en México reside en el juicio de amparo”.¹⁵¹

¹⁵¹ *Derecho constitucional mexicano*, p. 23. Las cursivas son del autor.

En efecto, la Constitución enumera ciertos derechos del hombre, pero estos derechos se hacen valer, en primer lugar; por las autoridades ya que son prerrogativas de observancia obligatoria para cualquier autoridad a favor de las personas (físicas o morales), en segundo lugar; cuando las autoridades no respetan estos derechos a favor de los gobernados y los violan, se hacen valer a través del juicio de amparo. La sola mención de ellos en el texto constitucional, no provocan que la autoridad deje de cometer un acto de autoridad e incluso entre en vigor una ley contraria a estos derechos constitucionales, aún cuando es la propia autoridad la que se encuentra en la obligación de respetarlos y hacerlos valer a favor del agraviado.

Actualmente nuestra Carta Magna utiliza el término derechos del hombre como sinónimos de garantías individuales. Al respecto Héctor Fix-Zamudio y Jorge Ulises Carmona Tinoco:

“En este sentido, la categoría de los derechos fundamentales en México correspondería primordialmente a las llamadas *garantías individuales*, pero ambos son a su vez parte del género *derechos humanos*, que primordialmente por la vía de la ratificación de tratados internacionales son incorporados al orden jurídico mexicano y se convierten en derecho nacionales de fuente internacional -pero más adelante los mismos autores dicen que ya se encuentran reconocidos los derechos humanos en la propia Constitución-.

Con la incorporación a nivel constitucional en México de la figura del *ombudsman* en 1992, se reconoció implícitamente en la propia carta fundamental que los derechos integrantes del catálogo de las llamadas *garantías individuales* son en realidad derechos humanos, pero no los únicos que tienen el deber de respetar y proteger las autoridades”.¹⁵²

En efecto, como lo mencionan ambos autores, los derechos humanos son el género y las garantías individuales son la especie. Este “reconocimiento implícito”, debería ser expreso, pues nada garantiza que la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconozca el alcance iusnaturalista de los derechos del hombre. Bien podría la Suprema Corte dar una interpretación contraria a que estos derechos puedan ser expandidos ya sea por tratados internacionales, constituciones locales o incluso por interpretación de los tribunales, cuando sea indispensable reconocer un derecho para el normal y correcto desarrollo del individuo dentro del Estado, o reconocer un derecho que no se encuentre consagrado ni en la Ley Fundamental ni en tratado internacional, por presentarse necesario para la impartición de justicia o para hacer valer otro derecho fundamental.

El reconocimiento de los derechos del hombre en la Constitución se presenta en el artículo 102, parágrafo B, en los siguientes términos: “El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano [...]”. Al establecer a los derechos del hombre, hace clara referencia no a un concepto iusnaturalista, sino a aquellos derechos reconocidos como tales por el derecho positivo. Debe entenderse por “orden jurídico mexicano” no a la Constitución únicamente, sino a todo el universo de normas jurídicas positivas, así reconocidas en todo el país. Nuestra Carta Magna no hace uso del

¹⁵² “Derechos fundamentales”, *Panorama del Derecho Constitucional Mexicano*, pp. 8-9. Las cursivas son del autor.

término “orden jurídico” como sinónimo de Constitución, es por ello que el citado párrafo extiende el reconocimiento de los derechos fundamentales no sólo a la Ley Suprema sino a toda norma jurídica, plenamente reconocida en el territorio nacional, de lo contrario el legislador bien pudo haber hecho alusión a la propia Constitución con cualquiera de sus apelativos ya conocidos.

Es precisamente con la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que se ha hecho un esfuerzo por reconocer un derecho natural de hombre (*jusnaturalismo*), es decir, reconocer derechos que no sólo se establecen en el apartado de las garantías individuales que actualmente abarcan los veintinueve primeros artículos de la Constitución de 1977 (toda vez que en el artículo 29 se establece la suspensión de garantías, también lo hemos incluido en la mención), pues existen otros derechos que no se mencionan en nuestra Carta Magna y que creemos deben ser reconocidos con una jerarquía constitucional. Este reconocimiento iusnaturalista, no es ajeno a nuestro pasado constitucional, la Constitución liberal de 1857 realizaba este reconocimiento en su artículo 1; “El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara: que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución”. Como se puede apreciar de la cita anterior, hace referencia al reconocimiento expreso de todo gobernante y gobernado a los derechos del hombre, los cuales son el fundamento principal y fin de las instituciones sociales. Finalmente constriñe a las demás normas jurídicas y autoridades del país a reconocer y preservar los derechos del hombre.

Martha Elba Izquierdo Muciño da el mismo significado a las garantías individuales y a los derechos del hombre y nos dice que:

“Las llamadas garantías constitucionales también se denominan garantías individuales, derechos del hombre, derechos fundamentales públicos subjetivos o derechos del gobernado.

Estas garantías o derechos, reflejo de los pueblos que las constituyen, son derechos mínimos, que pueden ser ampliados por las constituciones de los Estados, por tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos, firmados y ratificados por nuestro país siempre que no contradigan a nuestra *Constitución*. Dichos tratados forman parte de la Ley Suprema de la Unión en términos de lo dispuesto por el art. 133 constitucional”.¹⁵³

El término “garantías individuales” es limitativo de la protección de los derechos humanos ya que la Constitución no lo reconoce así. Realmente no estamos conformes con el “reconocimiento implícito” de los derechos humanos, sino que debe ser realmente perfeccionado este apartado constitucional, por otro lado, el hecho de que las autoridades puedan desconocer el alcance de los derechos humanos como tales y no como garantías individuales (con sus limitados alcances) es latente. Por lo que proponemos que a esta parte de la nueva Constitución se le reconozca con el nombre de “derechos del hombre y del ciudadano”, reconociendo y protegiendo todos los alcances que el propio término significa. No podemos pasar inadvertida la crítica de Ignacio Burgoa sobre los derechos del hombre:

¹⁵³ *Garantías individuales*, México, OXFORD university press, 2001, pp. 3-4. Las cursivas son del autor.

“Discrepamos de esta concepción, pues aun aceptando la idea de que existan “derechos naturales” del ser humano y no meras potestades naturales del hombre que al reconocerse por el orden jurídico positivo se convierten en derechos públicos subjetivos (que en nuestra opinión), esos derechos se asegurarían o preservarían por las garantías establecidas por la Constitución o por la ley. De ahí que no es lo mismo elemento que garantiza (garantía) que la materia garantizada (derecho humano). Además, [...] las garantías denominadas impropiedades “individuales” no se consignan únicamente para el hombre o persona física, ni sólo protegen sus “derechos”, sino que se extienden a todo ente jurídico, distinto del ser humano en cuanto tal, que se encuentre en la situación de gobernado [...]”¹⁵⁴ Vemos también, que hace una crítica del nombre del capítulo I de nuestra Ley Fundamental, y llega a proponer que sea cambiado el nombre de “garantías individuales” por el de “garantías del gobernado”.

Hoy día, existe una corriente que pugna por hacer un reconocimiento pleno de los derechos del hombre o derechos humanos incorporando un capítulo especial para estos en nuestra Constitución Federal, de esta guisa, que se añada un artículo en el capítulo primero en donde se reconozca a nivel constitucional los tratados internacionales en materia de derechos humanos.¹⁵⁵

Podría incorporarse a la nueva Constitución una *cláusula abierta*, “como sí la contienen las Constituciones, como por ejemplo las de los Estados Unidos de América, Argentina o Venezuela. La cláusula abierta es un reconocimiento expresado en la propia Constitución, en el sentido que el catálogo de derechos que ésta contempla no es limitativo ni exhaustivo, sino que, por el contrario, es únicamente enunciativo y susceptible de ser ampliado y enriquecido con otros derechos de carácter implícito, reconocidos o establecidos por vía de interpretación, mediante la identificación de usos y prácticas, o con el apoyo y el reconocimiento de las opiniones doctrinales”.¹⁵⁶ Un buen ejemplo, se encuentra en el artículo 22 de la Constitución venezolana, el cual dispone: “La enunciación de los derechos y garantías contenidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona, no figuren expresamente en ellos. La falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos”.

En una nueva Ley Fundamental puede hacerse la mención de esta cláusula abierta, así como el reconocimiento expreso de que también pueden ser expansibles por las constituciones locales. Además debe hacerse también una mención en la cual se reconozcan como derechos fundamentales aquellas disposiciones a favor del gobernado que se encuentren en la Ley Fundamental, aún cuando no formen parte del apartado especial de la Constitución Federal, por ejemplo, los derechos políticos, o como actualmente podría suponerse con el artículo 113, el cuál habla de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, además de la reparación del daño e indemnizaciones con motivo de la actividad administrativa irregular, en los bienes o derechos de los particulares (que en nuestra

¹⁵⁴ Op. cit., pp. 164-165.

¹⁵⁵ Muñoz Ledo, Porfirio (coordinador), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado Conclusiones y propuestas*, pp. 47 y ss.

¹⁵⁶ Héctor Fix-Zamudio y Jorge Ulises Carmona Tinoco, “Derechos fundamentales”, *Panorama del Derecho Constitucional Mexicano*, p. 15.

opinión debería referirse a los gobernados y no a los particulares). En la creación de un nuevo orden constitucional, este artículo deberá formar parte de los derechos del hombre.

Los derechos del hombre nacieron principalmente como un dique frente a las facultades y abusos del rey, como legítima autoridad, posteriormente de igual forma en los gobiernos republicanos, que en un principio comenzaron con el ideal liberal francés. La finalidad era la de mantener al gobierno fuera de los asuntos de los particulares, lo hizo en un primer momento a los derechos del hombre como una obligación de “no hacer” por parte del Estado para con los particulares, es decir, conducta negativa o de abstención, no prohibir a los gobernados sino a los gobernantes, que el Estado sólo sirviera como policía. Sin embargo el fracaso del liberalismo fue inminente, se tuvo que facultar al Estado para que realizara actos (una conducta positiva) en beneficio del gobernado, interviniendo en la economía y con los factores de la producción, el control total de éstos son el signo distintivo de los Estados socialistas. Sin embargo hoy día, existen muchos poderes privados, es decir, que no pertenecen a los órganos del Estado, Luigi Ferrajoli, nos advierte del peligro que representan ciertos grupos o personas que ostentan poder, aunado a la falta de diques legales no encuentran límites ayudando a su acumulación de manera absoluta, que da como resultado relaciones asimétricas en la sociedad, provocando al mismo tiempo relaciones que sojuzgan a favor de estos grupos o poderes salvajes (que van desde el padre de familia hasta los empresarios más opulentos) y en detrimento de toda la sociedad. Por lo que Ferrajoli aboga por la creación de un constitucionalismo de derecho privado, creando límites legales a los poderes salvajes, pero que tampoco se nieguen sus derechos humanos y autonomía:

“Podemos decir que el grado de absolutismo que existe en un sistema jurídico, aunque esté organizado en las formas del Estado de derecho, está constituido precisamente por los variados espacios de poder no regulado que se crean en la sociedad civil o también al interior de las instituciones jurídicas, con base en normas que confieren poderes en blanco simplemente diseñando los roles: de padre, de jefe, de empresario, de contratista, de dirigente y similares.

....

....

[...] y todavía hasta hace pocos años el Código Civil italiano preveía un verdadero poder penal del padre, que se ejercía mediante la reclusión de los hijos en establecimientos especiales de custodia con base en su inapelable juicio sobre su “mala conducta”. Por lo que hace a las fábricas, el poder del empresario ha sido, hasta la mitad del siglo pasado, prácticamente absoluto; y ha sido necesario un siglo de luchas de los trabajadores para obtener su limitación: desde las primeras leyes decimonónicas sobre el horario de trabajo, sobre trabajo nocturno y sobre trabajo de las mujeres y niños, a los varios vínculos introducidos en los primeros decenios de nuestro siglo sobre temas de asistencia, de seguridad social, de higiene y prevención de los infortunios, hasta las leyes de las pasadas décadas sobre despido solamente por causa justificada sobre el estatuto de los derechos de los trabajadores”.¹⁵⁷

¹⁵⁷ Luigi Ferrajoli, “Contra los poderes salvajes del mercado: para un constitucionalismo de derecho privado”, *ESTRATEGIAS Y PROPUESTAS PARA LA REFORMA DEL ESTADO*, pp. 99 y ss.

En efecto el respeto por los derechos del hombre, así como los límites de los mismos deben hacerse valer, como derechos constitucionales que obedecen al principio de justicia a favor de todos, y protegiendo a los grupos más vulnerables, este principio deberá señalarse en la creación de la nueva Constitución que hemos propuesto. La igualdad y la prohibición de la discriminación no sólo debe ser una obligación para las autoridades del Estado sino también para los particulares, como los llama Ferrajoli, los poderes salvajes. Por otro lado, en cuanto a las relaciones de trabajo, salarios, desarrollo económico, los tocaremos más adelante.

a) El reconocimiento de nuevos derechos del hombre

Por otro lado, encontramos inadecuadamente dispersos en la actual Carta de 17 los derechos o garantías específicas, tenemos que las garantías de igualdad se encuentran en los numerales 1, 2, 4, 12, y 13; por lo que hace a las garantías de seguridad jurídica, las encontramos en los artículos 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23; derechos de libertad contenidos en los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 24, 28; garantías de propiedad que se encuentran en el numeral 27; derecho a la información, artículo 6, derechos sociales en los artículos 3, 4, 27, 28, y 123, así como la rectoría económica del Estado, artículos 25, 26 y 28. También encontramos derecho sin clasificar en el artículo 4 constitucional, como el derecho a la cultura, protección a la familia, medioambiente adecuado para las personas y derecho de los menores. Por las consideraciones anteriores proponemos que en una nueva Carta Fundamental se organicen adecuadamente estas garantías, creando un capítulo especial para cada una, en especies y subespecies. Nuestra propuesta de clasificar los derechos fundamentales va de acuerdo a la lógica de que se haga más fácil el estudio de este apartado constitucional; si existe orden constitucional, las reformas del poder revisor tendrán un método adecuado para modificar a nuestra Ley Fundamental; no será necesaria la reforma a varios artículos que versen sobre los mismos derechos que se pretendan modificar y; finalmente, al concentrarse y organizarse los derechos fundamentales hará que las reformas a los mismos sean coherentes, toda vez que no tendrán que reformarse muchos artículos dispersos sin ninguna organización. Lo anterior no está proyectado en perjuicio de que en lo futuro se hagan reformas que expandan este apartado con mayores prerrogativas de los gobernados que no se encuentren en la clasificación que se haga, sino que podrían acomodarse en el que se considere más conveniente, o incluso crearse un capítulo especial para ese derecho no clasificado.

Creemos que es conveniente hacer el reconocimiento de otros derechos que nuestra actual Carta Fundamental no reconoce, como el derecho y respeto a la vida, que entramos por ejemplo en la Declaración Universal de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, en su artículo 3 “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”. Como vemos en ese mismo artículo el reconocimiento del respeto y dignidad de las personas; el reconocimiento de su personalidad jurídica, que se encuentra en el artículo 6 de ese mismo documento: “Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica”. En armonía con lo anterior deben reconocerse con la misma acción protectora a los derechos del ciudadano y los derechos políticos, los que actualmente se encuentran en los artículos del 30 al 38 de nuestra Constitución Federal, ahí podemos encontrar derechos como la nacionalidad, el derecho de votar y ser votados, ocupar cargos de elección popular (artículos 33 y 35); obligaciones a las personas, por ejemplo, de

manera más específica de los que se encuentran obligaciones en los artículos 31, el cual señala las obligaciones de los mexicanos y; 36 que nos habla sobre las obligaciones del ciudadano. Debe reconocerse y hacer exigible el derecho de referéndum, así como el reconocimiento y protección de las candidaturas independientes de la forma más amplia, ya que todo ciudadano tiene el derecho a competir con o sin el apoyo de los partidos políticos, como es bien sabido los partidos políticos carecen de credibilidad para la mayoría de la población. Por lo que el juicio de amparo debe extender sus efectos proteccionistas a los derechos de los ciudadanos y políticos ya que son especies de derechos humanos.

b) La suspensión de garantías en la Reforma del Estado

El actual artículo 29 constitucional reza: “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 de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde”. Este precepto es de suma importancia, toda vez que prevé la suspensión de garantías individuales para hacer frente a casos de invasión, perturbación grave de la paz pública y de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.¹⁵⁸ Llamada la atención lo peligroso que es el tercer caso ya que no determina las causas en las que pudiera entrar la tercera hipótesis que actualice la suspensión de garantías.

Jaime Cárdenas señala que existe vaguedad en las causales de suspensión de las garantías, que podría existir la indicación de que pese a la suspensión existan derechos que no puedan suspenderse como el derecho a la vida, que el Congreso podría tener mayores atribuciones durante la suspensión, y que lo señalado por este artículo podría hacer superficial la garantía federal consagrada en nuestro artículo 119, primer párrafo de la Constitución Federal.¹⁵⁹

En el Estado de excepción, los derechos que a nuestro parecer deben prevalecer son: el derecho a la vida; la integridad física de las personas para que no sean objetos de actos bárbaros como la tortura, mutilaciones, violaciones, entre otros; así como las garantías de seguridad jurídica para poder hacer valer el juicio de amparo en caso de que la autoridad

¹⁵⁸ Marta Elba Izquierdo Muciño dice que: “1 Invasión. Significa que las fuerzas armadas extranjeras penetren en el territorio nacional.

2. perturbación grave de la paz pública. Se altera la vida cotidiana del Estado o de la sociedad mediante motines, revoluciones o rebeliones.

3. cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, por ejemplo, las epidemias”, op. cit., p. 226.

¹⁵⁹ Jaime F. Cárdenas García, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, 1ª reimpresión, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, pp. 206 y 207.

cometa violaciones a estos límites. Por otra parte, aún cuando operen estas facultades extraordinarias, nunca podrá disolverse el Congreso de la Unión por parte del Ejecutivo, así como el Poder Judicial, ni el Tribunal Constitucional (del cual hablaremos más adelante), por lo que hace al Poder Ejecutivo, éste tenga la facultad de pedir al Tribunal Constitucional que sea normalizada la situación constitucional, dando por finalizado el decretó que le dio origen, sin que sea necesario que esta misma petición sea hecha por el Ejecutivo, cuando éste no lo haya hecho hasta después de tres años que se haya autorizado la suspensión, y en caso de que el Tribunal Constitucional niegue la terminación de suspensión, la petición para que termine la misma pueda hacerse valer cada año.

c) Sobre la responsabilidad de los servidores públicos

Finalmente y como mencionamos anteriormente que el actual artículo 113 constitucional sea trasladado a este apartado, actualmente dicho numeral reza:

“Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados”.

Además debe agregarse en el mismo artículo que también se incurrirá en las mismas sanciones por los actos que violen los derechos del hombre, así como establecer una indemnización por haber violado las autoridades y cualquier otro particular los derechos fundamentales.

2.2. Derechos sociales

Las revoluciones de finales de siglo XVIII que continuaron durante todo el siglo XIX (teniendo como parte aguas la Revolución francesa de 1789), terminaron con el sistema feudal, es decir, el sistema de autosuficiencia, significó el advenimiento de la era capitalista y liberal. La Declaración de Derechos del Hombre era individualista y liberal, es decir, sólo daba importancia a las personas individualmente sin tener en cuenta a los diversos grupos sociales, este nuevo sistema también veía con malos ojos la intervención del Estado en las relaciones sociales, por lo que pugnaron para que el Estado se mantuviera como simple espectador en las relaciones de trabajo. La supuesta igualdad por la que pugnaban los defensores del liberalismo, realmente era una diferencia social, en perjuicio de las clases desprotegidas y a favor de la clase pudiente, principalmente por lo que respecta entre los vínculos de los obreros y los patrones. La libertad, en estas relaciones no fue, sino aparente, el Estado facilitaba las relaciones asimétricas entre las clases sociales, por ejemplo, fue penado el derecho a huelga bajo la tesitura de que constituían un ataque a la libertad del trabajo, tanto el Código Penal Francés como en el Código Penal de 1871 de nuestro país. Se estableció de esta guisa no sólo la única y más grande defensa los trabajadores les fue despojada para darle una sanción penal,

también éstos carecían de una legislación de trabajo que garantizara las relaciones laborales, en su lugar, éstas se regulaban mediante una inadecuada reglamentación civil, donde el contrato de trabajo era equiparado con el de arrendamiento, en tres tipos: arrendamiento de servicios (se consideraban así a los trabajadores domésticos y obreros libres), el contrato de transporte, y el contrato de empresas (el cual se usaba en el antiguo derecho romano para la realización de obras). Los tres aspectos más importantes del trabajo quedaron desprotegidos: el salario, la jornada de trabajo, y la duración de la jornada de trabajo, no existía medio legal alguno para exigir mejores condiciones en los mismos. Por lo que respectaba al proceso para hacer valer los derechos, éste era un proceso civil, lo que repercutía de manera perjudicial para el trabajador ya que dicho proceso podía alargarse demasiado y era costoso. Por si esto fuera poco, la mayoría de los fallos favorecían a los patrones. Diversos conflictos entre la clase trabajadora y los patrones para exigir condiciones más justas para los trabajadores estallaron en occidente: “La precaria situación de la clase trabajadora en Francia y en Inglaterra fue la causa de varias revoluciones, como la de 1848, las cuales culminaron con la creación de normas protectoras para los trabajadores frente al capital y que no nos incumbe tratar por pertenecer su estudio a la historia del Derecho del Trabajo. Dichas normas tutelares se establecieron por Bismarck en Alemania como una concesión graciosa del Estado a favor de la clase trabajadora, siendo en dicho país donde claramente se vislumbró el régimen de *intervencionismo de Estado*, que parece ser tiene su fundamento en la doctrina de Hegel. Por último, fue en Alemania la Constitución de Weimar de 1919 la que definitivamente consagró normas de protección para la clase obrera o garantías sociales”.¹⁶⁰

El fracaso del liberalismo por la enorme desigualdad e injusticia que generó fue inevitable, algunos grupos se radicalizaron por lo que se establecieron totalmente en contra del capitalismo y la clase burguesa, denunciando las atrocidades y la desigualdad entre las clases sociales (como puede verse principalmente en el Manifiesto del Partido Comunista de 1848). Las autoridades de los diversos países de occidente se vieron obligadas a crear mejores condiciones para las clases desprotegidas, principalmente la obrera. En cuanto a México, después de la Revolución mexicana del 20 de noviembre de 1910, las clases que formaron los ejércitos revolucionarios, exigieron sus derechos a nivel constitucional, por lo que el Constituyente de 1916-17, dio origen al derecho social o garantías sociales principalmente en los artículos 27 y 123, hecho que puso a nuestro país como el primero en consagrar dichas garantías como normas fundamentales.

Así tenemos pues, que los derechos sociales son aquellos derechos que forman un vínculo jurídico entre dos clases sociales diferentes, una que sufre de la falta de medios económicos, y por el otro lado, de la clase que goza de una buena posición económica o riqueza, y que tienen por principio la protección de las personas o clases desprotegidas, mediante la intervención del Estado. Por su parte Martha E. Izquierdo dice que: “El *derecho social* se define como “un conjunto de normas jurídicas, nacidas con independencia de las ya existentes que establecen y desarrollan diversos principios y procedimientos protectores a favor de individuos, grupos y sectores de la sociedad económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras

¹⁶⁰ Ignacio Burgoa, op. cit., pp. 693 y ss. Las cursivas son del autor.

clases sociales” [...]”.¹⁶¹ Ignacio Burgoa se refiere de la siguiente forma sobre las garantías sociales: “Pues bien, traduciéndose las garantías sociales en una relación jurídica entre dos sujetos que, respecto del Estado y sus autoridades, están colocados en una situación de *governados*, éste y éstas” intervienen en dicha relación como reguladores, ejerciendo un poder de imperio, limitado, claro está, por el orden jurídico estatal en sus respectivos casos. En otras palabras, ante las garantías sociales y frente a los derechos y obligaciones que de ellas se derivan, el Estado, por conducto de las autoridades que al efecto establece la ley (Juntas de Conciliación y Arbitraje, Secretaría del Trabajo, etc., por lo que se refiere a la materia del trabajo), vela por el cumplimiento de todas las modalidades jurídicas y económicas de la relación de derecho en que se ostentan las prerrogativas sociales”.¹⁶²

Por otra parte, como ya se ha dicho las garantías individuales y las garantías sociales no se contradicen, ya que regulan dos campos diferentes, es decir, relaciones de derecho diferentes, Al respecto Burgoa indica que: “En efecto, *la garantía individual implica una relación de derecho entre dos sujetos que son, del lado activo, los gobernados, y en el aspecto pasivo, el Estado y sus autoridades. Por el contrario, la garantía social se traduce en un vínculo jurídico existente entre dos clases sociales económicamente diferentes desde un punto de vista general e indeterminado, o entre individuos particulares y determinados pertenecientes a dichas clases.* Por ende, en cuanto a los sujetos activo y pasivo de ambas especies de garantías, entre éstas existe una notable disimilitud. Es verdad que, en lo que respecta a las garantías sociales, el Estado tiene una injerencia en las relaciones existentes entre sus sujetos como regulador oficioso e imperativo de las mismas; mas también es cierto que ni el Estado ni sus autoridades son los principales y directos obligados o sujetos pasivos en ellas, como sucede con las garantías individuales”.¹⁶³

a) El derecho a la educación

La principal referencia del derecho de la educación la encontramos en el artículo 3 constitucional el cual reza:

“Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -federación, estados, Distrito Federal y municipios-, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

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.

I. 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;

II. 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.

¹⁶¹ Op. cit., p. 236. Las cursivas son del autor.

¹⁶² Op. cit., p. 706. Las cursivas son del autor.

¹⁶³ Op. cit., p. 709. Las cursivas son del autor.

Además:

a) Será democrático, 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;

b) 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, y

c) 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;

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale.

IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación inicial y a la educación superior- necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y

b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado

A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere, y

VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar 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”.

Cómo se desprende de la lectura del artículo citado, el Estado tiene la obligación de dar educación, pese a la ambigüedad de la redacción de la primera parte del primer párrafo, del artículo tercero, pues establece que todo individuo tiene derecho a recibir la educación, nunca menciona a quién corresponde la obligación. La obligación de educar en un primer momento y derivado de la Constitución liberal de 57 era para los particulares, es decir para el individuo, posteriormente, en el proyector original de Carranza la obligación correspondía a los menores de diez años, sin embargo, el Constituyente de 1916-1917 redimió este absurdo para que la obligación recayera sobre los padres y tutores de los menores de quince años, lo que fue establecido en el artículo 31 constitucional de la Constitución de 17. Pero una reforma de 1933, estableció la obligatoriedad del Estado sobre esta materia (pese a su ambigüedad), al respecto de este derecho social, Diego Valadés nos dice que: “De acuerdo con lo anterior, tenemos que el artículo 3o. estatuye el derecho de los individuos a la educación (originalmente primaria y, a partir de 1993, igualmente la secundaria), y el 31, la obligación de la educación, en ambos niveles, también para los individuos. A su vez, el artículo 3o. incluye una obligación, necesariamente para el Estado (además de que así se desprende de la redacción y de que esa ha sido la interpretación tradicional, pues así consta en el dictamen y en los debates del constituyente permanente, que es asimismo una fuente de interpretación), que permite el ejercicio del derecho reconocido a los individuos”.¹⁶⁴

Por otro lado, existen tres adjetivos que han acompañado al derecho a la educación durante décadas, estos son, la laicidad, la gratuidad y la obligatoriedad, respecto de la última ya hemos hablado, por lo que nos toca continuar con las otras dos.

Hoy día la Carta Magna sigue estableciendo una educación laica, es decir, que la educación en México debe ser independiente de cualquier organización religiosa. Sin embargo algunos autores han hecho una crítica en contra de la laicidad en la educación, por ejemplo Jaime Cárdenas ha dicho que:

“[...] el ceñimiento que el artículo 3 hace de toda la educación incluyendo la universitaria al modelo laico que postula es totalmente discutible en términos de tolerancia y de democracia y, en este punto, tenemos una limitación constitucional absurda, no sólo para el Congreso sino para el presidente; pero, como éste tiene poderes específicos en el diseño de programas y

¹⁶⁴ Diego Valadés, “Derecho de la educación”, *Enciclopedia jurídica mexicana*, tomo VIII, México, Porrúa-UNAM, 2002, p. 803.

planes de estudio, puede a su manera interpretar el modelo dogmático que el artículo constitucional conforma”.¹⁶⁵

A este respecto Diego Valadés indica:

“En 1927, al discutirse la reforma constitucional al artículo 82 para permitir la reelección discontinua del presidente de la república, Vicente Lombardo argumentó que es posible cambiar la Constitución escrita, pero que es mucho más complicado modificar la Constitución inscrita en la historia. El laicismo educativo, podemos decir ahora, es uno de esos temas que ya forman parte de la Constitución inscrita, y que vale más dejar como está en la Constitución escrita, para no reavivar la polémica en torno a un tema tan sensible”.¹⁶⁶

Nosotros no estamos de acuerdo con que se quite la laicidad en la educación así como de una interpretación contraria, pues basta con dar un vistazo a nuestro pasado referente a los problemas religiosos en México que degeneraron en desafortunadas guerras. El primer conflicto entre la iglesia y el Estado mexicano tuvo lugar en la Guerra de Reforma de 1857 a 1861, en contra de la Constitución de 57 y de las leyes de reforma, en las que se pretendían separar a la Iglesia del Estado y abolir los privilegios de ésta, recordemos la Ley que suprimía los fueros del clero y del ejército, y proclamaba la igualdad, la Ley Lerdo que desamortizaba los bienes de la Iglesia, la Ley Iglesias que prohibía el cobro de diezmos y demás derechos de la Iglesia, posteriormente la Ley de la nacionalización de los bienes eclesiásticos, la Ley del matrimonio civil, la Ley orgánica del registro civil, la Ley de excomunión de monjas y frailes y la Ley de libertad de cultos. Varias décadas después, entre los años de 1926 a 1929 tiene lugar otro violento enfrentamiento entre la Iglesia y el Estado, conocido como Guerra Cristera, en donde el Estado principalmente pretendía negar la personalidad jurídica de las iglesias, prohibía la participación del clero en la vida política del país, desconocer su derecho a los bienes inmuebles y la práctica de culto público fuera de los templos. Por otro lado es conocido el rechazo de la Iglesia respecto de las teorías científicas del origen de la vida y la evolución, dado que se oponen a sus creencias dogmáticas sobre estos temas. Por lo que no estamos a favor de una reforma contraria a la laicidad de la educación, dado que como bien indica el propio artículo 3, fracción II, la educación debe luchar contra los fanatismos y la ignorancia basada en los progresos científicos. Además el otorgamiento de mayores facultades a la Iglesia podría devenir en perjuicio del propio Estado, dado los antecedentes de dos sangrientas guerras que ha protagonizado la Iglesia, que pudiera facilitarse mediante la manipulación de mentes jóvenes, inexpertas e ignorantes, fácilmente manipulables.

Respecto de la gratuidad, Diego Valadés hace la atinada observación de que ésta no abarca a la educación media superior y superior, pues el Estado sólo la “promueve y atiende”, dada la intención de sustraer a la educación superior de la gratuidad por la reforma hecha en 1993, la cual casi pasó inadvertida, además “La doctrina y la jurisprudencia, sin embargo, no entienden que los organismos descentralizados sean órganos del Estado en sentido estricto, razón por la

¹⁶⁵ Op. cit., p. 141.

¹⁶⁶ “Derecho de la educación”, *Enciclopedia jurídica mexicana*, p. 807.

cual tampoco se les atribuye la realización de actos de autoridad para los efectos del juicio de amparo, en lo que se refiere a sus actividades sustantivas”.¹⁶⁷

Nosotros nos pronunciamos a favor para que mediante la creación de una nueva Constitución se atienda respecto de varios puntos, en primer lugar, que se extienda la educación obligatoria hasta el nivel medio superior; en segundo lugar extender la gratuidad de la educación hasta el nivel superior, pues hoy día existen muchas personas hundidas en la pobreza, aproximadamente el 51.02% de la población mexicana,¹⁶⁸ lo cual hace casi inaccesible una de educación más allá de la básica (primaria y secundaria); en tercer lugar podría mejorarse la indicación de la obligatoriedad del Estado para brindar educación a todos los mexicanos y; sin lugar a dudas lo que debe ser cambiado es la facultad del Presidente de la República para determinar “los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República”, contenida en la fracción III, del artículo en mención, dicha determinación debe ser facultad del Congreso de la Unión. Por lo que resulta nefasto ver como desde los primeros artículos de la actual Constitución se otorga a la institución de presidente federal facultades que no deberían corresponderle.

Otro adjetivo en materia de educación que se ha establecido en nuestra Constitución de 17, es el de democrático en el artículo 3, fracción II, inciso a). La propia Constitución nos señala qué debe entenderse por democrático, indicando que no sólo debe entenderse a la democracia como una forma de gobierno, sino también, como una forma de vida “fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”, empero, no hecho de la democracia en la educación una forma de vida, ésta no se traduce fácticamente en nuestras vidas, por lo que respecta a todo lo inscrito en el cuerpo constitucional debe hacerse valer por el gobernado frente al gobernante, ya sea como una obligación de hacer o no hacer a favor de la población, es por ello, que a este respecto, hablaremos más adelante.

La principal prioridad del gobierno debe ser la educación de calidad en todo el territorio nacional, pues el panorama de la educación básica y superior es realmente desalentador:

“Para abonar al ominoso panorama educativo, el Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial 2007-2010 establece que en el bienio 2007-2008, México ocupó de entre 131 países, el lugar número 95 en lo que a calidad en educación primaria se refiere; en el segundo bienio 2008-2009 el lugar 116 entre 134 países, y en el tercero, 2009-2010, el lugar 115 entre 133 países.

En cuanto a la calidad en el sistema educativo superior y de capacitación, en el primer bienio el país se ubicó en el lugar 92, en el segundo bienio en el 109 y en el tercero en el 115. En calidad

¹⁶⁷ Diego Valadés, “Derecho de la educación”, *Enciclopedia jurídica mexicana*, p. 806.

¹⁶⁸ Roberto González Amador, “Existen en México 54.8 millones de pobres, 51% de la población”, *La Jornada* [en línea], México, 20 de agosto de 2009: <http://www.jornada.unam.mx/2009/08/20/index.php?section=economia&article=024n1eco>

de matemáticas y ciencias, ocupamos el lugar 113, y en el segundo y tercer bienios, el 127 de 133 países analizados”.¹⁶⁹

Sin lugar a dudas lo que hace falta es interés por parte de nuestros representantes para mejorar la educación en nuestro país, por ejemplo, Cuba recibió un reconocimiento por parte de la UNESCO (por su nombre en inglés de *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* u Organización de la Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura) en 2006 y posee una de las mejores educaciones de Latinoamérica. Por supuesto, tenemos la honrosa excepción del escenario pesimista de nuestra educación en México, con la Universidad Nacional Autónoma de México, que en 2006 llegó al lugar setenta y cuatro, dentro de las cien mejores universidades del mundo según el diario inglés *The Times*, y hoy día sigue dentro de las primeras doscientas del mundo, sin menoscabo por supuesto de otras instituciones educativas nacionales que han contribuido con investigaciones y formación de intelectuales.

Actualmente la inversión que debe hacerse a nuestra educación no puede ser menor al 8% del Producto Interno Bruto (PIB) de lo cual debe destinarse un porcentaje no menor del 1% a la investigación científica y al desarrollo tecnológico, con la participación de la Federación, entidades federativas y municipios, según el artículo 25 de la Ley General de Educación. Creemos en primer lugar que pudiera llegar hasta un 8.5% del PIB nacional enfocado a la educación con un 2% de ese porcentaje a la investigación científica y al desarrollo tecnológico, además bien podría ser integrado al artículo o artículos de una nueva Carta Magna y que hoy corresponde principalmente al artículo tercero de la Constitución de 1977. El 2% del 8.5% del PIB nacional que proponemos deba dedicarse a la investigación, es de suma importancia, pues siguiendo el ejemplo de Japón, quien no sólo realiza grandes esfuerzos por el constante mejoramiento de su educación desde la básica hasta la superior, sino que realiza grandes inversiones a la investigación de la ciencia y tecnología: “[...] Ante el restablecimiento de la confianza en la recuperación económica de Japón, se amplió el gasto para la CyT (Ciencia y Tecnología) de manera sostenida logrando tener un mayor porcentaje dentro del PIB, en 2005 alcanzó al 3.33 por ciento”.¹⁷⁰

b) Los derechos contenidos en el artículo 4 de la Constitución Federal

El artículo 4 constitucional, es una verdadera quimera legislativa y a continuación citaremos:

“El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

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

¹⁶⁹ Roberto Garduño y Enrique Méndez, “México gasta mucho en educación, pero no mejora la calidad: Cámara de Diputados”, *La Jornada* [en línea], domingo 4 de abril de 2010: <http://www.jornada.unam.mx/2010/04/04/index.php?section=sociedad&article=026n1soc>

¹⁷⁰ Carlos Uscanga, Martha Loaiza Becerra, et al, *Las Políticas para el Desarrollo de la Ciencia y Tecnología en Japón*, México, UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2008, pp. 56-57.

Toda 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 artículo 73 de esta Constitución.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

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.

Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.”

Como vemos en este artículo se mencionan varios derechos, entre ellos garantías de igualdad; igualdad de género, garantías de libertad; libertad de procreación, no clasificados como: la protección del Estado hacia la familia, medio ambiente adecuado, derechos de los menores, a la cultura (aunque ésta va de la mano con la educación y también podría ser considerado un derecho social) y derechos sociales: salud y vivienda. Lo prudente sería que en una nueva Constitución Federal, se haga (como ya hemos mencionado) un capítulo especial para cada derecho del hombre, en especies y subespecies; una nueva clasificación para los derechos que no se encuentran dentro de la clasificación clásica que ya hemos mencionado; otro para los derechos sociales, a donde se puedan trasladar el derecho a la vivienda y la salud.

c) Los derechos sociales del artículo 27 constitucional

El artículo 27 constitucional, contiene varios principios que nos parecen importantes, en primer lugar, contiene el principio de la propiedad originaria (es decir como uno de los elementos esenciales del Estado sin el cual no podría existir, por tanto no puede trasladar su propiedad), la propiedad privada y sus límites, límites de los extranjeros para adquirir inmuebles, el patrimonio familiar, de la expropiación e indemnización de la propiedad, el fraccionamiento de los latifundios, la propiedad agraria, sobre el reparto de tierras y aguas a favor de los núcleos de población que no las posean, el reconocimiento de la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales, la protección de la tierra de éstos y las de los grupos indígenas, prohibición de los latifundios, la declaración de nulidad de los actos jurídicos que hubiesen privado de las tierras y aguas de los pueblos desprotegidos así

como la restitución de las minas a dichos pueblos. Respecto de la situación del presente artículo en una nueva Constitución, de éste bien podrían extraerse los derechos que constituyan la propiedad privada en su respectivo capítulo (la propiedad privada sus límites, límites de los extranjeros para adquirir inmuebles, el patrimonio familiar y sobre lo relativo de las sociedades mercantiles y bancos para con los bienes inmuebles), sobre todo lo demás bien podría encontrarse en lo relativo del derecho social o garantías sociales, sobre todos aquellos principio que no pertenecen a la propiedad privada y que ya hemos mencionado en líneas anteriores. Pero algo que debe ser cambiado sin lugar a dudas es, la facultad que tiene el Presidente de la República sobre la justicia agraria, dotación y restitución de tierras y gua, en primer lugar, el tribunal no debe ser “autónomo”, mucho menos que sus magistrados sean elegidos por el presidente aún cuando la designación corresponda a la Cámara de Senadores o Comisión Permanente en su caso; los tribunales deben pertenecer al Poder Judicial, según el principio de separación de poderes. A continuación transcribiremos el precepto en mención:

“Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

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. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino; o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

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, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones;

II. Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria;

III. Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria;

IV. Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

La propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción;

V. Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo;

VI. Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada;

VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal

otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria;

VIII. Se declaran nulas:

a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, Gobernadores de los Estados, o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;

b) Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día primero de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y núcleos de población.

c) Todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquiera otra clase, pertenecientes a núcleos de población.

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la Ley de 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas.

IX. La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos, materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos.

X. Derogada

XI. Derogada

XII. Derogada

XIII. Derogada

XIV. Derogada

XV. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.

Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego; y de trescientas, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.

Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y éstas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de esta fracción que correspondan a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora;

XVI. Derogada

XVII. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo.

El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda. En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley reglamentaria.

Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno;

XVIII. Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria, y

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 para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.”

d) Los derechos sociales del artículo 123

El artículo 123 es uno de nuestros numerales más emblemáticos, en él se consagran las garantías sociales y en protección de la clase obrera (una clase que históricamente ha quedado desprotegida a merced de los dueños de la producción), en él se consagró el pleno reconocimiento y derecho que tenían los sindicatos y sociedades cooperativas a organizarse, el derecho de huelga, sobre los paros, la responsabilidad del patrón respecto de los accidentes de trabajo y enfermedades, despido injustificado e indemnización al respecto, terminación del contrato de trabajo, la declaración de nulidad de las cláusulas en el contrato de trabajo se pudieran estipular (estas son diversas, como la jornada inhumana, salario que no sea remunerador, etc.), sin lugar a dudas, de los derechos más importantes son los del salario mínimo, jornada de trabajo y la duración de la misma. A continuación citaremos el actual artículo 123 constitucional:

“Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A.- Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

I.- La duración de la jornada máxima será de ocho horas;

II.- La jornada máxima de trabajo nocturno será de 7 horas. Quedan prohibidas: las labores insalubres o peligrosas, el trabajo nocturno industrial y todo otro trabajo después de las diez de la noche, de los menores de dieciséis años;

III.- Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de catorce años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas;

IV.- Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso, cuando menos;

V.- Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos;

VI.- Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales.

Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.

Los salarios mínimos se fijarán por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patronos y del gobierno, la que podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones.

VII.- Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad;

VIII.- El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento;

IX.- Los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las empresas, regulada de conformidad con las siguientes normas:

a).- Una Comisión Nacional, integrada con representantes de los trabajadores, de los patronos y del Gobierno, fijará el porcentaje de utilidades que deba repartirse entre los trabajadores;

b).- La Comisión Nacional practicará las investigaciones y realizará los estudios necesarios y apropiados para conocer las condiciones generales de la economía nacional. Tomará asimismo en consideración la necesidad de fomentar el desarrollo industrial del País, el interés razonable que debe percibir el capital y la necesaria reinversión de capitales;

c).- La misma Comisión podrá revisar el porcentaje fijado cuando existan nuevos estudios e investigaciones que los justifiquen.

d).- La Ley podrá exceptuar de la obligación de repartir utilidades a las empresas de nueva creación durante un número determinado y limitado de años, a los trabajos de exploración y a otras actividades cuando lo justifique su naturaleza y condiciones particulares;

e).- Para determinar el monto de las utilidades de cada empresa se tomará como base la renta gravable de conformidad con las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Los trabajadores podrán formular, ante la Oficina correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las objeciones que juzguen convenientes, ajustándose al procedimiento que determine la ley;

f).- El derecho de los trabajadores a participar en las utilidades no implica la facultad de intervenir en la dirección o administración de las empresas.

X.- El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo efectivo con mercancías, ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda substituir la moneda;

XI.- Cuando, por circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente un 100% más de lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas. Los menores de dieciséis años no serán admitidos en esta clase de trabajos;

XII.- Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

Las negociaciones a que se refiere el párrafo 1o. de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

Además, en esos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.

Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juegos de azar;

XIII.- Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patronos deberán cumplir con dicha obligación;

XIV.- Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario;

XV.- El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas. Las leyes contendrán, al efecto, las sanciones procedentes en cada caso;

XVI.- Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.

XVII.- Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos, las huelgas y los paros;

XVIII.- Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciera actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del Gobierno;

XIX.- Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje;

XX.- Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno;

XXI.- Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción siguiente. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo;

XXII.- El patrono que despidiera a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. La Ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato mediante el pago de una indemnización. Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario cuando se retire del servicio por falta de probidad del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él;

XXIII.- Los créditos en favor de los trabajadores por salario o sueldos devengados en el último año, y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualquiera otros en los casos de concurso o de quiebra;

XXIV.- De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos, de sus asociados, familiares o dependientes, sólo será responsable el mismo trabajador, y en ningún caso y por ningún motivo se podrá exigir a los miembros de su familia, ni serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes;

XXV.- El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular.

En la prestación de este servicio se tomará en cuenta la demanda de trabajo y, en igualdad de condiciones, tendrán prioridad quienes representen la única fuente de ingresos en su familia;

XXVI.- Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el Cónsul de la Nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que, además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante;

XXVII.- Serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes, aunque se expresen en el contrato:

(a). Las que estipulen una jornada inhumana, por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo.

(b). Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

(c). Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal.

(d). Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario, cuando no se trate de empleados en esos establecimientos.

(e). Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados.

(f). Las que permitan retener el salario en concepto de multa.

(g). Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente del trabajo y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o por despedírsele de la obra.

(h). Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores;

XXVIII.- Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, bienes que serán inalienables, no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos, y serán transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios;

XXIX.- Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares;

XXX.- Asimismo, serán consideradas de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados, y

XXXI.- La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

a) Ramas industriales y servicios.

1.- Textil;

2.- Eléctrica;

3.- Cinematográfica;

4.- Hulera;

5.- Azucarera;

6.- Minera;

7.- Metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos;

8.- De hidrocarburos;

9.- Petroquímica;

10.- Cementera;

11.- Calera;

12.- Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas;

- 13.- Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos;
- 14.- De celulosa y papel;
- 15.- De aceites y grasas vegetales;
- 16.- Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados, o que se destinen a ello;
- 17.- Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello;
- 18.- Ferrocarrilera;
- 19.- Maderera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera;
- 20.- Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio, y (sic)
- 21.- Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco;
- 22.- Servicios de banca y crédito.

b) Empresas:

- 1.- Aquéllas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal;
- 2.- Aquéllas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas, y
- 3.- Aquéllas que ejecuten trabajos en zonas federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal, en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusiva de la Nación.

También será competencia exclusiva de las autoridades federales, la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más Entidades Federativas; contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una Entidad Federativa; obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de Ley; y respecto a las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para lo cual, las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley reglamentaria correspondiente.

B.- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

- I.- La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas, respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;
- II.- Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;

III.- Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año;

IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución y en la ley.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las Entidades de la República;

V.- A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;

VI.- Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario en los casos previstos en las leyes;

VII.- La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública;

VIII.- Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;

IX.- Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

X.- Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra;

XI.- La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a).- Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b).- En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

c).- Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d).- Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

e).- Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

f).- Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos. Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos;

XII.- Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última.

XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

Las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.

XIII bis. El banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Apartado.

XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social”.

Por supuesto este artículo debe pasar a la parte de derechos fundamentales, ya que es parte de éstos, pero clasificado en su respectivo apartado de los derechos sociales. Las Juntas de Conciliación y Arbitraje deben ser tribunales que pertenezcan al Poder Judicial, ya que toca a éste resolver controversias, aplicar e interpretar el derecho. Creemos que es conveniente suprimir las Comisiones Nacionales de salarios mínimos y de utilidades, ya que éstas han demostrado ser contrarias al verdadero interés de la nación, para muestra sólo basta ver el monto de los Salarios Mínimos Generales, de 57.46 pesos M/N en el área geográfica A, de 55.84 pesos M/N en el área geográfica B y de 54.47 pesos M/N en el área geográfica C,¹⁷¹ que abarcan a todo el país, y esta facultad debe pasar a nuestros representantes en el Congreso de la Unión, ya que como autoridad pueda ser impugnado el monto que está otorgue al salario cuando no satisfaga los requisitos que la propia Carta Magna establece, es decir “satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos” que en absoluto satisface dichas necesidades la cantidad de 57.46 pesos M/N diarios. Por otro lado el Parlamento no debe ser ajeno a las necesidades de la clase empresarial, podrá darle las audiencias necesarias a los empresarios para conocer las condiciones en la que se desarrolla este sector y el Parlamento como representante del pueblo, es el órgano del Estado idóneo para conocer del salario mínimo así como de las utilidades de los trabajadores.

e) Otros derechos sociales

Algunos otros derechos sociales los podemos encontrar en los artículos 2, y 21, noveno párrafo última parte, constitucionales, el primero en materia indígena y el segundo se refiere a la actuación de las instituciones policiales, las cuales deben ser encaminadas bajo “los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución”, sobre los cuales sólo está constreñido por las garantías individuales que la propia Constitución refiere, aún cuando ha usado el término de *derechos humanos*.¹⁷² Por su parte, Martha Elba Izquierdo, menciona que el artículo 28 constitucional “[...] que habla de la participación del Estado en forma exclusiva en los sectores estratégicos de la economía y de la prohibición de monopolios”.¹⁷³

Para una mejor comprensión sobre las garantías sociales recordemos que como lo señala Burgoa, éstas atienden al interés nacional, interés social y éste a su vez puede declararse como interés público, interés general o mayoritario o en interés común e Ignacio Burgoa nos da las primicias sobre las cuales opera el interés social:

¹⁷¹ Véase el sitio oficial de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos [en línea], México, visible en: http://www.conasami.gob.mx/pdf/salario_minimo/sal_min_gral_area_geo.pdf

¹⁷² Sobre el reconocimiento del derecho social contenido en este artículo puede verse a Ignacio Burgoa, op. cit., p. 723.

¹⁷³ Op. cit., p. 237.

“a) Hay interés social cuando al través de medidas legislativas o administrativas se pretende satisfacer alguna necesidad de que adolezcan los grupos mayoritarios de cualquier colectividad en las diferentes esferas que hemos indicado.

b) También opera el interés social cuando se trate de *solucionar o de evitar algún problema de cualquier índole* que afecte o vaya a afectar a dichos grupos.

c) Igualmente, habría interés social en la propensión de *mejorar las condiciones vitales de dichos grupos*”.¹⁷⁴

A los grupos a que se refiere este autor son los grupos humanos o colectividades humanas dentro del país, entidades federativas o municipios, que conformen la mayoría dentro de su espacio geográfico determinado.¹⁷⁵

Sin lugar a dudas, la prioridad se encuentra en las garantías sociales y políticas de desarrollo, por supuesto, en su cabal cumplimiento, ya que de hecho no se atiende a los adjetivos que acompañan a dichos derechos, como en el caso de la vivienda, la cual debe ser “digna y decorosa”, por digna, debe entenderse que una cosa es aceptable, sin detrimento en su prestigio, que corresponde al mérito o condición de algo o alguien y por decorosa, que debe poseer respeto y honor. Por lo que nos preguntamos ¿qué pasa cuando no se cumplen dichos mandamientos constitucionales? ¿Qué recurso tenemos que constriña al Estado a cumplir por medio de sus autoridades, órganos descentralizados, desconcentrados e incluso a los autónomos? Es por ello, que debe crearse un adecuado procedimiento que garantice el cumplimiento de lo dispuesto por la Carta Magna y en caso de incumplimiento por parte de las autoridades tenga las sanciones de las que hablamos anteriormente.

Por último, debe crearse un capítulo especial para las mencionadas garantías sociales que actualmente se encuentran en nuestros artículos 3, 4, 27, 28 y 123 constitucionales.

2.3. Derechos económicos y políticas de desarrollo

Los derechos económicos se refiere a la rectoría del Estado en el sector económico, es decir una intervención de éste por las actividades económicas que ocurren en nuestro país, el Estado entonces, tiene facultades de planear, dirigir, proteger e impulsar el desarrollo económico de la nación mediante la concurrencia del sector público y privado, además de una justa distribución de la riqueza, estos principios se encuentren en los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución vigente.

Ignacio Burgoa comenta diversos errores legislativos respecto de la redacción de los artículos que conforman este tema: como que la rectoría del Estado constituye un capítulo diferente del de las garantías individuales; sobre lo superfluo que resulta en el artículo 25 la mención de que mediante esas facultades se fortalece la soberanía y el régimen democrático; o que mediante la distribución de la riqueza no necesariamente se permita “[...] el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales [...]”; de lo redundante de la redacción en el segundo párrafo mediante la utilización de los verbos

¹⁷⁴ Op cit., p. 721 y ss. Las cursivas son del autor.

¹⁷⁵ Ídem.

planear, conducir, coordinar y orientar; que la prevención de que el gobierno llevará “[...]a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución” de ese mismo párrafo deja supeditado las libertades económicas de los gobernados (distintas de las garantías individuales) a la rectoría del Estado; sobre el mal empleo del adjetivo “estratégicas” en el párrafo cuarto del mismo artículo y también sobre el peligro que representa la facultad discrecional del Estado para determinar “las áreas prioritarias del desarrollo” (quinto párrafo del mismo numeral).¹⁷⁶

A continuación citaremos los preceptos que se refieren a la rectoría económica del Estado.

“Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

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 libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

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.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.”

¹⁷⁶ Ignacio Burgoa, op cit., pp. 725-730.

“Artículo 26. A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo.

Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución.

Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, 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.

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

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 los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. 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.

Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. 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.

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.

Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta”.

Cabe mencionar que Burgoa advierte sobre la contradicción en la que cae el artículo 28, párrafo cuarto, ya que el Estado se reserva diversas actividades económicas que no serán consideradas monopolios cuando sí lo son.¹⁷⁷

Arturo Huerta González da una visión pesimista de las políticas económicas erróneas del actual gobierno mexicano, manifestándose en los intereses bancarios altos que repercuten en un bajo crecimiento económico, la sobrevaluación de la moneda provoca la disminución en la industria y la agricultura, la dependencia del capital extranjero, “Los principales problemas de la economía no son los de inflación e inestabilidad monetaria, sino los de una alta tasa de interés, la falta de competitividad y de créditos en beneficio de la esfera productiva, la escasa generación de empleo bien remunerado y los crecientes problemas de insolvencia”,¹⁷⁸ entre muchas otras observaciones que nos parecen acertadas pero que no son parte de la presente investigación. Sin embargo sí es menester del presente trabajo, es lo relativo al banco central; “En efecto, al ser autónomo el banco central, se independiza del gobierno y de los representantes democráticamente electos, para que no tengan intromisión en la política monetaria y evitar caer en financiamiento inflacionario que trastoque la estabilidad de la

¹⁷⁷ Op. cit., pp. 732-733.

¹⁷⁸ *Hacia el colapso de la economía mexicana, México, UNAM-Facultad de Economía, p. 55.*

moneda.”¹⁷⁹ Como sabemos la tarea del banco central se encuentra en el párrafo sexto del artículo 28 constitucional, donde se le dota de autonomía y se le concede la tarea de la estabilidad del tipo de cambio de nuestra moneda, así como el impedimento para que cualquier autoridad ordene al banco central sufragar gastos de cualquier naturaleza. Arturo Huerta, al respecto opina que:

“Entre las principales funciones que el banco central debe desempeñar como prestamista de última instancia para evitar una crisis financiera e impulsar el crecimiento de la economía [...]”.¹⁸⁰

Y sobre la prioridad del banco central para procurar *la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional*:

“El banco central debe optar por un tipo de cambio flexible en torno al diferencial de precios internos versus externos para mejorar la participación de la producción nacional en el mercado interno, así como para aumentar el valor agregado nacional en la producción y disminuir el déficit comercial. Tal política actuaría en beneficio del ingreso de los productores y trabajadores nacionales y de la inversión; y, además, disminuiría la vulnerabilidad externa [...]”.¹⁸¹

Nuestra propuesta es que el banco central tenga el control del poder adquisitivo de la moneda nacional a favor de la economía nacional, así como la obligación de otorgar préstamos suficientes en última instancia con bajo interés para la creación de nuevas industrias, comercios, o cualquier otra actividad económica, con empleos bien remunerados, dando prioridad de los préstamos a los profesionales y entre mayor grado posean mayor será su prioridad de préstamo.

Lo anterior está en razón de que muchos de nuestros profesionales ya sean recién egresados de las universidades o, con mucho tiempo de haber salido de ellas se encuentran en las frustrantes situaciones de desempleo, empleos mal pagados, la oferta de empleos que no son bien remunerados o bien remunerados enfocados a actividades diversas de su perfil profesional. El actual panorama del país en relación al empleo y sus profesionales es el siguiente:

“En México más de 200 mil jóvenes de 25 a 34 años que concluyeron estudios universitarios no buscan ni tienen empleo. La Secretaría de Educación Pública (SEP) estima que 80 por ciento provienen de familias que van del sexto al décimo decil de ingresos, es decir, “no estamos hablando de los sectores más marginados, sino de los más acomodados de la sociedad mexicana”, afirmó Rodolfo Tuirán Gutiérrez, subsecretario de Educación Superior.

...

A esto se suma que 15 por ciento de los recién egresados no encuentran trabajo, mientras que de los 400 mil universitarios que concluyeron sus estudios y no tiene empleo, más de 50 por ciento son jóvenes. Destacó que es “muy preocupante” que entre aquellos egresados que sí tienen un puesto laboral, 36.5 por ciento trabajan en ocupaciones no profesionales. En su

¹⁷⁹ Arturo Huerta González, op. cit., p. 19.

¹⁸⁰ Arturo Huerta González, op. cit., p. 55.

¹⁸¹ Arturo Huerta González, op. cit., p. 50.

mayoría son actividades de protección y vigilancia, o como operadores de transporte, mientras que la tasa de subempleo entre egresados que tienen 25 años o más, alcanzó 10.9 por ciento en el segundo trimestre de 2009”.¹⁸²

Sigamos los ejemplos de otros países, la política de intereses bajos (entre otros auxilios por parte del gobierno como subsidios y apoyos para la investigación) ha beneficiado a países como Japón, “[...] Así que este ministerio (Ministerio de Comercio Internacional e Industria) se dio a la tarea de proteger, promover y apoyar financieramente a las corporaciones privadas siderúrgicas, navieras, químicas y de maquinaria, pues las consideraba claves para posicionar a Japón en el mercado mundial. Su actuación fue exitosa en el marco de un sistema de política industrial mediante el cual subsidió, prestó con interés bajo, apoyo a la investigación con miras a la innovación de procesos de productos y, lo más importante, difundió los nuevos logros científicos-tecnológicos aplicados a la industria entre todas las empresas”.¹⁸³

Y del mismo modo siguiendo el ejemplo japonés para el desarrollo de su economía, industria y tecnología con la creación de un banco para sufragar los gastos: “[...] De hecho, la teoría revisionista presentada por Chalmers Johnson, John Zysman, Laura D’Andrea Tyson y Karen van Wolferen exaltan el carácter desarrollista del Estado japonés y señalan al Ministerio de Comercio Internacional e Industria (MITI-por sus siglas en inglés) como el actor principal del despegue económico y tecnológico de Japón y al Banco de Desarrollo de Japón (BDJ), como uno de sus principales instrumentos financieros”.¹⁸⁴

Nosotros creemos que el Estado debe ejercer su imperio sobre de las actividades económicas en tres campos, educación, apoyo y desarrollo de la industria e investigación. Por lo que deben ser consideradas reformas encaminadas al apoyo y colaboración de estos tres campos. Ya diversos países así lo han demostrado, entre ellos Japón ha sido ejemplo a seguir sobre estas políticas. Además, las políticas de desarrollo económico actuales están muy mal encaminadas y no se augura un buen futuro para nuestro país. Por otro lado la democracia sobre la cual ponen mucho énfasis los artículos antes citados simplemente pasa desapercibida, ya que no está repercutiendo en beneficio de todos o de la mayoría sino de un pequeño grupo.

2.4. Un nuevo método de control para el poder del Estado

El hombre siempre ha buscado hacer valer sus derechos más preciados con instituciones que garanticen la observancia de esos derechos por parte de la autoridad. Así tenemos por ejemplo que, en la antigua Roma existía un interdicto que consistía en defender la libertad, por medio de una resolución del pretor que prohibía a los hombres violentar el derecho de un hombre libre, relacionado con su libertad, a este interdicto se le llamaba *homine libero exhibendo*. Por otra parte existió también un procedimiento que defendía a los particulares en contra de los abusos del gobierno, a este procedimiento se le llamó *intercessio*. En España, existieron instituciones con el afán de proteger a los gobernados como el *Fuero de Aragón*, el

¹⁸² Laura Poy Solano, “Más de 200 mil egresados en el país no buscan ni tienen empleo”, *La Jornada* [en línea], México, viernes 29 de enero de 2010: <http://www.jornada.unam.mx/2010/01/29/index.php?section=sociedad&article=043n1soc>

¹⁸³ Carlos Uscanga, Martha Loaiza Becerra, et al, op. cit., p. 24.

¹⁸⁴ Carlos Uscanga, Martha Loaiza Becerra, et al, op. cit., p. 29-30.

cual consistía en la consagración de derechos fundamentales de los individuos que debían ser respetados y cumplidos por parte de las autoridades: con el mismo propósito de respetar y cumplir con los derechos de los gobernados se crearon también el *Fuero de Vizcaya*, Fuero Real, Institución de “*obedézcase y no se cumpla*”; la cual reconocía e incluso protegía a los derechos naturales y la costumbre; el *Recursos de fuerza*, era una acción que buscaba proteger a las personas que estuviera sometidas a algún juicio, de las omisiones y fallos que violentaren sus derechos dentro del mismo. En Inglaterra, se creó el *Writ of hábeas corpus*, el cual consistía en la protección de la libertad de las personas en contra de las aprehensiones sin fundamento. Del mismo modo en los Estados Unidos de América, se consagró el *Writ of hábeas corpus*, de nueva cuenta con el objeto de proteger la libertad corpórea de las personas, también se crearon otros recursos como el *Writ of certiorari*, *Writ of injunction*, *Writ of mandamus*. En Francia se creó el recurso de casación, “Por virtud del cuál se combatía la ilegalidad de las sentencias definitivas de ulterior grado que se dictaran en los juicios penales y civiles, pudiéndose impugnar tanto las violaciones que se cometieran durante el procedimiento, como los errores de derecho en que incurriera la autoridad en la sentencia definitiva.”¹⁸⁵

Los franceses quienes fueron los creadores de la parte de la Constitución moderna de los derechos del hombre y del ciudadano o garantías individuales, pensaban que basta con que se colocara con esa máxima jerarquía a tales derechos para que se respetaran. Posteriormente inventaron el recurso de casación, sin embargo no era una institución jurídica que garantizara cabalmente los derechos fundamentales. Hoy día, tenemos para combatir a las violaciones del gobernante hacia el gobernado el Juicio de amparo, pero del mismo modo que los franceses pensaron que basta con la incorporación de los derechos hombre a la Constitución para que la autoridad los respetara vemos que la realidad es muy diferente, no se cumplen con dichos derechos de los ciudadanos y de los grupos sociales, o el gobierno cumple de manera muy deficiente para simular el cumplimiento de los derechos que se consagran en dicho apartado constitucional, ya que nuestro célebre juicio de garantías fue ideado para garantizar el ideal liberal que imperó durante el siglo XIX y que para nosotros culminó con nuestra Carta de 1857, es decir, el juicio de amparo fue ideado principalmente como una herramienta para evitar que el Estado adoptara una conducta de no hacer frente a los individuos, en otras palabras que éste no prohibiera a las personas los derechos básicos que la propia Ley Fundamental reconocía, como lo son la libertad de expresión, libertad de tránsito, libertad de profesión, entre otras. Más el juicio de garantías no fue ideado para constreñir al gobierno a la realización de obras benéficas para los gobernados o subsanar sus necesidades, que fue lo que se intentó conseguir a principios del siglo XX con nuestra actual Constitución de 1917 y la alemana de 1919 incorporando los llamados derechos sociales. Irregularidades como estas tienen que ser solucionada como se solucionó la violación de las garantías individuales, es necesario la creación y perfeccionamiento de procedimientos e instituciones jurídicas, para hacer no sólo exigible y real dichos derechos consagrados en la Carta Magna, sino que también es necesario que ese mecanismo garantice el cumplimiento competente y adecuado por parte de las autoridades con los derechos fundamentales, para que los mandatos máximos no sean una burla para los hombres de México, así como el cumplimiento de las políticas de desarrollo,

¹⁸⁵ Raúl Chávez Castillo, *Juicio de amparo*, 7ª edición, México, Porrúa, 2007, pp. 7 y ss.

cultural, tecnológico, social, de infraestructura y económico, verdaderamente encaminado al beneficio general y no sólo al de unos cuantos, que la Constitución no sea más letra muerta.

Los principios básicos del juicio de garantías los encontramos en los artículos 103 y 107 de la Carta de Querétaro. En el artículo 105 del mismo ordenamiento encontramos otros dos medios de control de la constitucionalidad los cuales son: las controversias constitucionales, el cual tiene por finalidad la de resolver los conflictos que se susciten entre los municipios, las entidades federativas, el Distrito Federal, la Federación, los poderes de ambas, o sus órganos y; la acción de inconstitucionalidad, cuya finalidad es la de resolver la constitucionalidad entre las leyes ordinarias y la Ley fundamental.

Las diversas propuestas de Reforma del Estado, se preocupan más por intentar proponer una coordinación de las distintas fuerzas políticas en nuestros órganos estatales que dejan de lado al verdadero soberano, el pueblo, a quien el gobierno sólo ha visto como un simple elector de los representantes.

Si bien es cierto que la solución a la mayoría de los problemas de la sociedad podrían ser resueltos con el interés y atención adecuados por parte de nuestros gobernantes, así como con un contrapeso eficaz de las fuerzas políticas, lastimablemente pareciera que los grupos políticos nacionales se encuentran enfrascados en luchas políticas que simplemente radican en intereses particulares de hacerse con espacios de poder público y no realmente por satisfacer las necesidades de la población. El desapego por parte de nuestros actores políticos y sus partidos para con la sociedad ha provocado no sólo la falta de credibilidad hacia los mismos, sino que han degenerado en una verdadera aversión al gobierno como algunos autores ya lo han señalado (véase I.10.). La brecha entre gobierno y gobernados es cada vez más grande y la población se encuentra en un verdadero estado de indefensión ante el gobierno, no sólo en cuanto a su mala administración pública sino a sus políticas de gobierno como la llamada “lucha contra el narco tráfico”, la cual nos cuestionamos seriamente del beneficio que representa fácticamente para la sociedad y si no fuera mejor que esos recursos se destinaran a desarrollar industria, investigación científica, educación, empleos, cultura y combate a la corrupción.

Afortunadamente hoy día seguimos contando con el juicio de amparo como medida protectora de los derechos fundamentales para evitar los abusos del gobierno. Pero no se han podido evitar otros tipos de abusos; como los ataques hacia nuestra débil democracia, la cual ha sido cuestionada no sólo por los dos antecedentes de fraudes electorales sino lo que desde hace ya tiempo se ha demostrado, el hecho de que nuestro presidente en turno ponía a placer a los gobernadores de las entidades federativas y presidentes municipales, removerlos e incluso ejercía la desaparición de poderes que prevé el artículo 76, fracción V de nuestra actual Carta Magna en caso de desacatar sus órdenes. México aún no ha podido librarse de los atrasos políticos, esta situación refleja el respeto de la clase política a las leyes nacionales y mientras no se subsanen todos los conflictos de índole similares en nuestro país se hace necesaria la presencia de otras instituciones jurídicas a favor del pueblo.

2.4.1. Del juicio de amparo

El fundamento constitucional del juicio de amparo lo encontramos en los artículos 103 y 107. Sin embargo cabe cuestionarnos si es conveniente que esta institución continúe tal y como está o es conveniente que se hagan reformas necesarias a la misma para hacerla más eficiente. Por supuesto que es conveniente que toda institución jurídica se modernice siempre a favor del gobernado, cuidando que el Estado pueda desempeñar sus tareas también.

Desde hace algún tiempo algunos autores han demostrado interés en perfeccionar el juicio de amparo que consagra nuestra actual Carta Fundamental, de este modo, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea nos señala la necesidad realizar unas reformas al juicio de garantías para ampliar su rango de protección, considerando a los órganos o dependencias centralizadas y descentralizadas del Estado, y a los particulares en ciertos casos (que pueda realizar actos unilaterales y obligatorios que afecten la esfera jurídica de los gobernados), los cuales pueden ir desde los partidos políticos; organizaciones no gubernamentales; medios de comunicación; paraestatales; concesionarios o empresas, como en el caso de los alcantarillados y agua potable, el Renave (Registro Nacional de Vehículos) y el buró de crédito son otros ejemplos que puede abonar Zaldívar. Plantea la tesis de que México no puede afrontar los problemas actuales eficientemente con instituciones del siglo XIX. Sobre los puntos que el autor menciona, debieran ser considerados para una reforma a la institución del juicio de amparo son:

- “1. La ampliación del ámbito de protección del juicio de amparo para incluir la defensa directa de derechos humanos establecidos en tratados internacionales.
2. La ampliación de la legitimación para acudir al juicio de amparo a través de la figura del interés legítimo, con el cual se abre la posibilidad de proteger a través del amparo, los llamados intereses difusos y colectivos.
3. Como ya se indicó, la ampliación del concepto de autoridad para efectos del amparo dando prioridad a la naturaleza material del acto frente al carácter formal de quien lo emite.
4. Profundas reformas a la suspensión en materia administrativa y penal para lograr que la medida suspensiva sea más eficaz y equilibrada.
5. La declaratoria general de inconstitucionalidad y de interpretación conforme, que viene a superar la relatividad de las sentencias de amparo tratándose de normas generales. La mal llamada fórmula Otero viola el principio de supremacía constitucional, vulnera la igualdad ante la ley, afecta la regularidad del orden jurídico, y permite, en la tipología de Ferrajoli, la existencia de normas jurídicas vigentes aunque inválidas. Todo lo anterior, como es evidente, es además fuente de serias injusticias”.¹⁸⁶

Debemos aclarar que se entiende por interés legítimo, pero para esto debemos primero aclarar qué es el interés jurídico e interés simple. El interés jurídico es también el derecho subjetivo, es decir, la facultad que tiene una persona para usar o disponer de algo libremente bajo la protección de la ley; el interés simple es la facultad de que cualquier persona pueda acudir ante los tribunales para exigir todo lo que a su criterio pueda llegar a causarle un

¹⁸⁶ Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, “Poderes privados no regulados. Democracia y nueva Ley de Amparo”, *ESTRATEGIAS Y PROPUESTAS PARA LA REFORMA DEL ESTADO*, pp. 163 y ss.

perjuicio; el interés legítimo por su parte, es un punto intermedio entre el interés jurídico y el interés simple, es aquel que causa una afectación en la esfera jurídica de los gobernados, sin que sea necesario un perjuicio a un derecho subjetivo, mas es asegurado por el derecho objetivo.

Por otro lado, nos adherimos a las propuestas hechas por Arturo Zaldívar, en cuanto a la ampliación del concepto de autoridad para ampliar su acción protectora en contra de órganos centralizados, descentralizados, autónomos y particulares en casos de que éstos emitan actos unilaterales que vulneren o restrinjan los derechos de los gobernados, así como su supresión del principio de relatividad de las sentencias de amparo, conocida también como fórmula Otero que se encuentra en el artículo 107, fracción II: “La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare”, por lo que las sentencias que formulen los tribunales de la Federación deben ser generales o absolutos, por tanto anular una ley o el acto violatorio de los derechos fundamentales, lo que fortalecería el principio de supremacía constitucional sujetando todas las leyes y actos de autoridad a la Ley fundamental, se fortalecería el Estado de derecho toda vez que no sería necesario que cada gobernado invoque un juicio de amparo hasta que le cause agravio una ley o acto de autoridad para que consiga la protección de la Justicia de la Unión.

Para resolver las controversias que se den entre los particulares existirá un procedimiento especial para poder exigir el cumplimiento de los derechos que sean violentados para resarcir el daño y en su caso el cumplimiento de una indemnización por el daño moral causado a la persona a la que le fueron violentados los derechos. Debemos evitar que nuestro juicio de garantías se desvirtúe de su origen protector en contra de los abusos del Estado, es por ello que proponemos que cuando un particular viole nuestros derechos fundamentales, se pueda iniciar una acción en protección de éstos. Sin embargo existen casos en los que los particulares, empresas de participación estatal, órganos autónomos y otro tipos de organizaciones como las Comisiones de salario mínimo y de utilidades, actúen como autoridades y sus determinaciones sean unilaterales y hagan las veces de actos de autoridad, sí puedan ser motivo de proceder mediante el juicio de amparo.

Anteriormente ya hemos señalado la grave omisión del Estado cuando debe cumplir con sus tareas básicas, principalmente cuando debe realizar tareas concernientes a las garantías sociales. Aunque el juicio de amparo indudablemente protege estos derechos, falla cuando se trata de compeler al gobierno para que cumpla con los mandatos sociales, como los son: una vivienda digna y decorosa, que no se cumple con todas las personas que son trabajadores y el Estado tiene la obligación de ayudar a éstas a conseguir un hogar digno donde formar y guarecer a una familia; la salud, dado que el seguro social cumple de manera muy deficiente en su tarea de prevenir enfermedades, o combatirlas, que se demuestra en su constante “tortuguismo” a la hora de atender pacientes, además el Estado prácticamente se desentiende de los que no tienen seguro social; salario Mínimo General tampoco cumple con el mandato constitucional de “satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos” (fracción VI segundo párrafo del apartado A del artículo 123); no se cumple con la generación de empleos

necesarios para la población; no encontramos seguridad para las personas, hoy día la delincuencia se ha incrementado pese a la “guerra” del gobierno hacia los delincuentes; miles de jóvenes no encuentran lugares en las universidades o cuando desean ingresar a ellas, la educación que se imparte en algunas universidades no es de calidad; existe un abandono brutal del campo pese a los beneficios que implican para todos si éste se atendiera adecuadamente; la justicia a los trabajadores se encuentra aún muy lejos, pues el gobierno no vigila adecuadamente que todos los patrones cumplan con sus debidas obligaciones. Por todo lo anterior, debe pensarse en adaptar al juicio de amparo como una herramienta para compeler a las autoridades a ejecutar los derechos sociales, o que se cree algún juicio especial o procedimiento, encaminado a obligar al Estado sobre sus omisiones, que no las autoridades administrativas no resuelvan dicho procedimientos, pues seguramente pondrían diversos obstáculos para no llevar a cabo sus tareas.

CAPÍTULO TERCERO DE LA REFORMA DEL ESTADO Y LA NUEVA ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES FEDERALES

3.1. De la Reforma del Estado

Ya hemos mencionado que el verbo reformar significa, modificar, enmendar o rehacer, y ya hemos dado la definición de Estado que está compuesta por diversos elementos (Población, territorio, poder soberano, orden jurídico fundamental, poder público y gobierno); por lo que la conjunción de estas palabras resulta errónea en su sentido intrínseco, toda vez, que no se está reformando al Estado, es decir, no se pretende cambiar a su población, el espacio territorial sobre el cual ejerce el Estado su imperio, pero sí realizar unas reformas al orden jurídico fundamental que repercutan en las instituciones básicas del Estado. Y sin embargo, este es el término que se utiliza y es ampliamente aceptado para referirse a una serie de profundas reformas, principalmente constitucionales, a las instituciones básicas que ejercen el imperio del Estado, por ende a la estructura de su gobierno.

A este respecto Allan R. Brewer-Carias, menciona que existen tres factores a considerar cuando se refiere a una Reforma del Estado: el primero versa sobre el régimen político y la democracia (que en realidad es sobre la representatividad y la introducción de figuras de democracia directa); el segundo se refiere a las formas de Estado (la relación y distribución de competencias en forma vertical); y en tercer lugar, sobre la distribución de las facultades en el sistema de gobierno y su separación de poderes (la forma horizontal; Ejecutivo, Legislativo y Judicial). “De lo anterior resulta, por tanto, que una reforma del Estado implica siempre, una reforma constitucional; pero no toda reforma constitucional conlleva una reforma del Estado [...]”.¹⁸⁷

Ignacio Burgoa indica que la locución “Reforma del Estado” es incorrecta, ya que realmente no se pretende reformar al Estado, el cual es una “persona moral suprema y omnicomprensiva”, pero lo que realmente se ha querido decir con este término es, que debe hacerse una reforma constitucional: “[...] tal reforma debe referirse a la estructura *jurídica básica del Estado que entraña substancialmente la Constitución*. En otras palabras, la “Reforma del Estado” debe referirse a esta estructura que obviamente involucra al poder público y al gobierno en cuanto a sus funciones legislativa, administrativa y judicial y a las declaraciones bajo las cuales estas funciones deben desplegarse”.¹⁸⁸

Para nosotros la Reforma del Estado es una modificación a los poderes que integra el mismo, en sentido horizontal (Legislativo, ejecutivo y Judicial) y vertical (Federación, entidades federativas y Municipios), y sobre las instituciones básicas que conforman al Estado (incluyendo a las garantías individuales o derechos del hombre).

Las expectativas que se crearon a finales de la década de los noventa y a principios de la primera década de dos mil, cuando se veía próxima la salida del grupo político que durante tantas décadas ostentó la mayoría en el Congreso y en la presidencia federales (como ya

¹⁸⁷ “El proceso constituyente y la fallida reforma del Estado en Venezuela”, *ESTRATEGIAS Y PROPUESTAS PARA LA REFORMA DEL ESTADO*, pp. 25-26.

¹⁸⁸ *Derecho constitucional mexicano*, p. 1043. Las cursivas son del autor.

hicimos alusión anteriormente), para Manuel Camacho Solís la Reforma del Estado ha sido “interrumpida” por las principales fuerzas políticas del país que hasta entonces eran oposición PAN y PRD (principalmente), pero resalta que es evidente el desapego por la voluntad de realizar un análisis profundo por reorganizar las facultades de los poderes federales, así como revisar las facultades de las entidades federativas para acentuar y fortalecer el federalismo, así como, hacer más plural el aparato político del Estado: “El conjunto de estos intereses y circunstancias políticas han provocado que el tema de cambio de régimen pierda atractivo, prestigio y viabilidad. En el momento de las más altas expectativas de cambio, con un capital de legitimidad excepcional, la reforma del Estado pactada está interrumpida”.¹⁸⁹

Para Miguel Carbonell y Lorenzo Córdova Vianello la Reforma del Estado se ha iniciado desde hace algunas décadas antes a finales de los setenta, con la apertura política mediante el reconocimiento de los partidos principalmente de izquierda, hasta la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1992 hasta la reforma de 1994 al Poder Judicial Federal y la introducción del Consejo de la Judicatura Federal.¹⁹⁰

Lo cierto es que apenas se han introducido un par de reformas significativas para la estructura jurídico-política básicas del país, que no han sido suficientes para dar credibilidad a varias de las instituciones reformadas, como el Instituto Federal Electoral que pese a su plena autonomía su reputación ha sido mancillada con lo turbio que fueron las elecciones de 2006 o cuando Calderón violó la ley electoral y no le fue aplicada ninguna sanción.¹⁹¹ Por otro lado la falta de controles de las Cámaras de senadores y/o diputados ha provocado el ignorar a los grupos minoritarios dentro del Congreso. Algunos autores vaticinaron ingobernabilidad que puede provocar la falta de mecanismos democráticos a favor de estos grupos parlamentarios minoritarios a nivel constitucional:

“Dentro del ámbito constitucional mexicano, al salir en los últimos años de lo que Jesús Silva-Herzog Márquez ha llamado “la siesta constitucional”, la revisión de la parte orgánica –y seguramente también de la que se refiere a los derechos fundamentales- se presenta como un requisito ineludible para afianzar la incipiente democracia que estamos viviendo. El texto constitucional, tal como está, podría generar más de un conflicto en un futuro no muy lejano, sobre todo teniendo en cuenta el precario apoyo parlamentario con el que tendrá que operar el gobierno electo el 2 de julio de 2000, que como se acaba de mencionar no va a contar con la mayoría absoluta en ninguna de las dos Cámaras”.¹⁹²

¹⁸⁹ “Reforma del Estado interrumpida”, *ESTRATEGIAS Y PROPUESTAS PARA LA REFORMA DEL ESTADO*, pp. 49 y ss.

¹⁹⁰ “Reforma del Estado y democracia gobernable: algunas reflexiones”, *ESTRATEGIAS Y PROPUESTAS PARA LA REFORMA DEL ESTADO*, pp. 61-66.

¹⁹¹ “Durante la sesión de este miércoles, los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación establecieron que los mensajes que el Ejecutivo difundió infringieron el artículo 41 apartado C de la Constitución del 30 de junio y 1 de julio de 2010, “por lo que se modifica la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral”, comentó Carmen Alanís.” Gerardo Mejía, José y Horacio Jiménez, “Mensajes de FCH sí violaron la ley: TEPJF”, *El universal* [en línea], Jueves 26 de agosto de 2010, visible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/179939.html>

¹⁹² Miguel Carbonell y Lorenzo Córdova, “Reforma del Estado y democracia gobernable: algunas reflexiones”, *ESTRATEGIAS Y PROPUESTAS PARA LA REFORMA DEL ESTADO*, pp. 68.

Existe escaso interés por parte de los principales grupos políticos para llevar a cabo una Reforma del Estado, y lo que es más, nuestro actual régimen presidencial es un gran premio para el grupo que llegue al poder con prácticamente nulas responsabilidades para el Ejecutivo Federal que es el que actualmente posee mayores facultades, así como una manera legal para hacer a un lado a la oposición de las decisiones fundamentales que dirigen al país. Todo esto hace casi indeseable cambiar el sistema presidencial por parte de los detentadores del poder. Las facultades formales que le otorga principalmente la Constitución al presidente ha fomentado el ejercicio excesivo de facultades que no se encuentran otorgados al presidente.

Durante ya casi doscientos años, nuestro Estado ha optado por el sistema presidencialista sin mucho éxito, desde la Constitución de 1824 hasta la actual, se ha insistido constantemente en el presidencialismo. Además, desde el inicio de nuestra vida independiente hasta hoy día, ha dejado mucho que desear la forma de dirigir del mandatario en turno, que en gran medida ha ayudado a mermar la democracia y el desarrollo general del país, pues no existe poder alguno que constriña al presidente a ejercer de manera adecuada sus funciones. Sin embargo, sería un serio error de nuestra parte culpar de todos los males que nos aquejan al simple sistema presidencial. Pero tampoco podemos dejar de observar que los abusos y la falta de pluralidad de opiniones en la ejecución del gobierno se ven presentes bajo este sistema presidencial, ya que es el primer mandatario el que posee mayores facultades de las que debería tener, restándole otras a los Poderes restantes, principalmente al Legislativo. La oposición no pasa de la simple pronunciación de opinión en las diversas y erradas actividades administrativas, es por ello que abogamos por un sistema de gobierno que le dé mayor pluralidad de opiniones en la estructura del poder, además de mayores mecanismos de vigilancia en los organismos encargados del desarrollo económico, social, cultural, educacional, etc.

Mucho se ha dicho y propuesto acerca de la forma de gobierno contemporáneas que debe adoptar nuestra Pacto Social, gran cantidad de autores opina que debemos continuar con nuestro actual sistema presidencial y usualmente con algunas reformas. Este tipo de autores básicamente no piensa que no es necesario un verdadero cambio en la estructura jurídico-política que contiene nuestra Constitución. Sin embargo sobra decir que los que piensan que en México puede funcionar el presidencialismo han soslayado el hecho de que no existen las condiciones apropiadas para hacerlo funcionar. Al respecto Jaime Cárdenas ha señalado con acierto que la única democracia presidencial exitosa es la norteamericana:

“[...] Las razones de ese éxito no provienen del funcionamiento o estructura del régimen presidencial, sino de una serie de factores paraconstitucionales, entre los que sobresalen los siguientes: moderación del poder presidencial; bipartidismo; elección indirecta del presidente; la naturaleza del gabinete; la indisciplina partidaria; la ausencia de cohesión interna en los partidos norteamericanos; la proliferación de intereses locales; la estructura y funcionamiento de la comisiones y comités del Congreso; el federalismo; el *common law*, y el papel del Poder Judicial como árbitro en las disputas políticas”.¹⁹³

¹⁹³ Jaime Cárdenas, op. cit., p. 48.

El gran éxito del presidencialismo se debe a que fue creada cubriendo sus propias características y necesidades además, hasta el día de hoy el equilibrio de las fuerzas políticas mediante un bipartidismo equilibrado hace posible la alternancia de poder, por tanto, una sana y fuerte oposición con cuya discusión y construcción de acuerdos es indispensable para la aprobación de leyes que apoyen al presidente en turno, para que pueda llevar a cabo todas las acciones de gobierno necesarias. A este respecto Giuseppe de Vergottini dice:

“[...] Una vez elegido el presidente, no se forma dentro del Congreso una neta contraposición entre el partido del presidente y la oposición, ya que a causa del sistema de renovación parcial de la representación, el presidente puede encontrarse privado del apoyo de la mayoría y por ende debe buscar la adhesión a su propia línea política de entre los exponentes del partido que debería considerarse como oposición (como sucedió en 1992 y en 1996, cuando el partido del presidente y la mayoría política existente en el Congreso no coincidían entre sí). Por el contrario, las dificultades para asegurarse el apoyo incondicional del propio partido impulsaron a muchos presidentes a buscar la ayuda del partido de la oposición, de manera que el *bipartisan support* a la política presidencial acaba por caracterizar con frecuencia la dirección política de la presidencia, mientras que el *super-party-consensus* ha sido, en general, estimulado recurriendo a las exigencias de la salud pública que motivan las decisiones presidenciales de política de defensa y de política exterior [...]”.¹⁹⁴

Por supuesto, esto demuestra que el Congreso norteamericano no se somete a las peticiones y exigencias del presidente, pero como Vergottini ha mencionado en la cita anterior, es usual que el presidente busque diálogo y acuerdos con la oposición. Sin embargo en México la historia es otra, ya que si bien es cierto que hasta ahora no se ha paralizado el Parlamento, principalmente gracias a los acuerdos entre el PRI y el PAN, no es menos cierto que se hace a un lado al ala izquierda del país representado principalmente por el PRD y el PT, además de menospreciar a los partidos minoritarios (PVEM, Convergencia y Nueva Alianza). Una cuestión que nos parece grave, dada la joven democracia que apenas está viviendo la nación, podría llegar a la radicalización y aversión no sólo de los gobernados hacia sus gobernantes sino una antipatía entre la sociedad y partidarios de distintos partidos políticos, que a la larga y sin pretensión de ser fatídicos, podría llevar una tendencia separatista en el último y peor de los casos, al no sentirse la población y algunas fuerzas políticas verdaderamente representadas en el Congreso (por otra parte, nadie podría negar que las guerrillas mexicanas tengan esas aspiraciones separatistas). Es por ello que nuestra propuesta está encaminada a un sistema en donde la oposición tenga peso, por lo que deban realizarse acuerdos entre las diferentes tendencias políticas, que no sean sólo puestos simbólicos las curules en el Congreso, además que puedan constituirse como un órgano de vigilancia para todos los funcionarios públicos.

Se ha llegado a opinar que el tipo de gobierno moderno que le convendrá a México es la de sistema semipresidencial,¹⁹⁵ o como indica Vergottini “[...] una forma de gobierno

¹⁹⁴ Giuseppe de Vergottini, op. cit., p. 513. Las cursivas son del autor

¹⁹⁵ Este tipo de gobierno entre algunos otros autores lo propone Porfirio Muñoz Ledo, “Por una nueva Constitución para refundar la República”, *HACIA UNA NUEVA CONSTITUCIONALIDAD*, p 299. Así como la comisión que él mismo coordinó, *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado Conclusiones y propuestas*, p. 175.

parlamentaria con *tendencia presidencial*”,¹⁹⁶ se ha propuesto como forma del semipresidencialismo modelo a seguir el francés, sobre el que Vergottini hace sucinta referencia pero que cubre los aspectos más importantes y característicos del sistema francés:

“Sus poderes son muy extensos (artículos 8 y ss.), sobre todo si se tiene en cuenta la exclusión de la obligación de refrendo ministerial previsto explícitamente por la Constitución (artículo 19) para el ejercicio de los poderes que implican absolutamente no sólo un papel arbitral sino también la titularidad de una función de dirección política: así el presidente nombra al primer ministro y acepta las dimisiones del gobierno que este mismo le presenta, convoca el referéndum sobre algunos proyectos de ley, puede disolver la Asamblea Nacional después de oír al primer ministro y a los presidentes de las dos cámaras, puede enviar mensajes al Parlamento (de los cuales se da lectura en la asamblea, sin que exista lugar a debate alguno), puede someter ante el Consejo Constitucional (del cual nombra a tres miembros y al presidente) el examen preliminar de constitucionalidad de los proyectos de ley y de los acuerdos de naturaleza internacional. En casos de grave emergencia asume por propia iniciativa poderes excepcionales, concentrando en sí los de los demás órganos constitucionales, sin que pueda en este caso disolver a la Asamblea Nacional (artículo 16).

La ausencia del refrendo ministerial comporta que el presidente, en ejercicio de los poderes anteriormente mencionados, no sea políticamente responsable frente al Parlamento, salvo que se configure una responsabilidad política ante el cuerpo electoral.

Entre los demás poderes del presidente, para los cuales se prevé por el contrario un refrendo ministerial y, por ende, se asume la responsabilidad parlamentaria por parte del gobierno, es de mencionar la promulgación de las leyes (en donde puede requerir la reexaminación parlamentaria, sin que sea necesaria una mayoría calificada) y la firma de ordenanzas y de decretos deliberados por el Consejo de Ministros, la presidencia de las reuniones de este último (así como de los consejos y comités superiores de la defensa nacional), el nombramiento de los altos cargos del Estado y el comando de las fuerzas armadas.

En cuanto a la conducción de las relaciones internacionales, de hecho se ha consolidado como una noción de poder reservado (*domaine réservé*) que contribuye en amplia medida a acentuar la preeminencia presidencial.¹⁹⁷

Otro elemento que acentúa las facultades e independencia frente al Parlamento del presidente francés es el hecho de que sea electo bajo el sufragio universal directo con duración del cargo por cinco años (artículo 6 de la Constitución francesa) y no por el Congreso como ocurre en los sistemas parlamentarios. Otro factor más que acentúa el poder del presidente francés es el hecho que el artículo 5 de la Ley Fundamental francesa le otorga la facultad de árbitro para el funcionamiento regular de los poderes públicos.

En una sola persona no se podría por simple lógica representar a la totalidad de corrientes políticas de tan diversas ideologías de la población mexicana. Es precisamente el exceso de los poderes en una sola persona los que queremos evitar. Debemos cortar ese cordón umbilical de dependencia de las decisiones presidenciales para con los demás Poderes Federales. La

¹⁹⁶ Giuseppe de Vergottini, op. cit., p. 380. Las cursivas son del autor.

¹⁹⁷ Giuseppe de Vergottini, op. cit., p. 516-517.

sujeción del Congreso al presidente es precisamente una de las cosas importantes que pretendemos cambiar, mas no debe traducirse la indisciplina parlamentaria en la imposibilidad de lograr acuerdos con las corrientes políticas de oposición, sino precisamente en la necesidad por parte del Poder Ejecutivo y las corrientes parlamentarias en el Congreso para dialogar y llegar a consensos. Hoy día vemos que no hay parálisis en el Congreso pese a la pluralidad existente.

Michelangelo Bovero esgrime excelentes argumentos por los cual debe optarse por un sistema parlamentario y dejar atrás el presidencial que es lo que ha resultado en Italia. Así tenemos a la independencia del Poder Judicial del Poder Ejecutivo, que a su vez, está correlacionado con tres aspectos fundamentales: en primer lugar al sometimiento de los jueces a la ley; en segundo lugar, el autogobierno de Poder Judicial por medio del Consejo Superior de la Magistratura y en tercer lugar, hacer obligatoria la acción penal, además de hacer independiente el Ministerio Público del Poder Ejecutivo mediante su incorporación a la magistratura. Todo el proceso de combate a la corrupción en Italia tuvo que ver con el sistema parlamentario ya que como se ha dicho se le resto las excesivas facultades al presidente, para hacérselas el Parlamento. Por otro lado, la idea de cambiar un presidencialismo por un semiparlamentarismo puede realmente ocultar un “superpresidencialismo”, en cuyo caso no habría una verdadera Reforma del Estado, esto es dado que en los sistemas semipresidenciales el Ejecutivo se encuentra revestido de muchos poderes discrecionales, por otra parte, se reduce el poder del voto de los electores así como su representatividad, dado que el electorado se encuentra mejor representado por un Parlamento de numerosos miembros que por una sola persona que es el Presidente de la República anulando los votos que se manifiestan en contra de esta figura, además, en el caso de que el presidente traicione la confianza del electorado o demostrar que es incompetente para el cargo, el Parlamento no pueda removerlo. El autor en mención enlista los siguientes argumentos en contra del presidencialismo: “[...] Son argumentos que quizá podrían interesar también a quienes, en otras partes del mundo, y especialmente en América Latina, han sufrido el presidencialismo por demasiado tiempo. Enuncio mi tesis en tres fórmulas drásticas, sin duda exageradas (pero lo hago para explicarme sin equívocos): a) el presidencialismo es la forma institucional más *antigua* de la democracia moderna, y justamente por esto es una forma *rudimentaria* de democracia; b) la forma de gobierno presidencial es la *menos democrática* de las que puede asumir una democracia moderna, porque en ella un poder *monocrático*, en mayor o menor medida *discrecional*, tiende a prevalecer sobre el poder colegiado de las asambleas *pluralistas* (el parlamento), a las que les es confiada la presentación política de los ciudadanos; c) la única reforma verdaderamente *democrática* del presidencialismo solo puede ser su *abolición* (drástica o gradual, según lo que pueda permitir o requerir las circunstancias concretas) [...]”¹⁹⁸.

Compartimos las observaciones de Bovero, vemos que nuestro Poder Ejecutivo a lo largo de la historia de nuestra actual Constitución ha concentrado excesivas facultades que se pueden empezar a apreciar desde el inicio de la Ley Fundamental, el excesivo poder del

¹⁹⁸ Michelangelo Bovero, “Sobre el presidencialismo y otras malas ideas. Reflexiones a partir de la experiencia italiana”, *ESTRATEGIAS Y PROPUESTAS PARA LA REFORMA DEL ESTADO*, pp. 15 y ss. Las cursivas son del autor.

presidente no sólo ha repercutido en la organización del poder del Estado en forma horizontal, también, en su forma vertical ha ido mitigando el espíritu federal que el Constituyente de 1916-17 quiso establecer, a este respecto Jorge Carpizo lo denota con lo que él ha llamado “facultades metaconstitucionales”: a) es líder del PRI; b) designa a su sucesor de la presidencia de la República; c) designa a los gobernadores de los Estados; d) y decide la remoción de los mismos. Son estos dos últimos hechos los que han venido centralizando nuestro federalismo: “El presidente es quien decide en última instancia sobre la designación de los gobernadores. Braulio Maldonado, ex gobernador de Baja California, realizó el siguiente relato sobre su nombramiento y en general de los dirigentes: “[...] Yo fui escogido y previamente designando por el presidente de la república, en ese entonces mi distinguido amigo don Adolfo Ruiz Cortines, y todo los funcionarios, grandes o pequeños, de nuestro país, han sido designados de la misma manera desde 1928 hasta el presente. Ésta es una verdadera axiomática...”,¹⁹⁹ del mismo modo caprichoso, pero en caso de que el gobernador no quisiese aceptar la abdicación forzosa, el Presidente Federal podía remover a los gobernadores invocando la declaración de desaparición de poderes en la entidad federativa del gobernador “subversivo”: Las dos últimas declaraciones de desaparición de poderes ocurrieron en 1975, y tuvieron todos los visos de una confrontación política entre el poder ejecutivo federal y los locales: el 31 de enero se decretó respecto al estado de Guerrero, y el 29 de abril respecto al estado de Hidalgo. En este último caso, el dictamen en cuestión asentó que en Hidalgo existía “un sistema autocrático de gobierno, en que se desconocen y atropellan las garantías individuales constitucionales de los ciudadanos, cuya existencia transcurre, consecuentemente, bajo la amenaza y el terror”.”²⁰⁰

El presidente ha terminado con el federalismo mexicano haciendo a las entidades federativas dependientes del Ejecutivo federal, poco a poco fue acrecentando sus facultades mediante reformas constitucionales, además, controlaba la vida política del todo el país lo que también atenta contra nuestro tipo de gobierno democrático, sumado al hecho de que al ser impuestos los candidatos de las entidades federativas también acabo con la democracia representativa ya que no provenían del propio pueblo ni de las mayorías, por supuesto contrario a nuestro sistema federal.

Es precisamente esta tendencia de concentrar tantos poderes en una sola persona lo que queremos cambiar, el predominio en el Ejecutivo en diversas materias es rasgo distintivo del sistema presidencialista, ya que, este sistema se basa en la rapidez de acción del poder ejecutivo en la administración pública, toda vez que un Poder Ejecutivo débil podría traducirse en una ejecución igualmente débil de gobierno y por ende un mal gobierno.²⁰¹ En opinión de Jorge Carpizo las causas del predominio de nuestro poder ejecutivo son:

“a] Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.

¹⁹⁹ Jorge Carpizo McGregor, *El presidencialismo mexicano*, 6ª edición, México, Siglo veintiuno editores, 1986, pp. 190 y ss.

²⁰⁰ Ídem.

²⁰¹ Jorge Carpizo McGregor, op. cit., pp 19 y ss.

b] El debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son cuasi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.

c] La integración, en buena parte, de la suprema corte de justicia por elementos de políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.

d] La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.

e] La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.

f] La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.

g] La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo.

h] Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.

i] La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado.

j] El gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el distrito federal.

k] Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.”²⁰²

Se ha dicho que con el cambio de gobierno a partir de 2000 se acabaron las llamadas “facultades metaconstitucionales”, sin lugar a dudas varios elementos de los que hemos mencionado ya no tienen vigencia en la actualidad, entre ellos que el llamado partido oficial (PRI) ya no es la mayoría aplastante de antes (aunque en las elecciones de 2009 tiene la mayoría de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados Federal, también sigue siendo el partido con mayoría de gobernadores en las entidades federativas), aún cuando exista un Ejecutivo panista, por lo que podría pensarse que ya no existe la disciplina parlamentaria de antaño, lo cierto es que, el presidente no encuentra diques en su actuación por parte del Congreso, se ha seguido con las reformas prolijas a Ley Fundamental prácticamente sin frenos, además de que el partido del actual Ejecutivo Federal es poco introspectivo y pese a que el PRI le ha llegado a formular varias críticas no se ha opuesto verdaderamente a las decisiones del presidente mediante la alianza con los demás grupos parlamentarios de oposición. Lo que aparentemente sí se ha terminado es que el presidente no designa a los candidatos para las gubernaturas de las entidades federativas, así como a su sucesor, con el tiempo podría acentuarse esta afirmación o se conocerá una versión similar a la del pasado.

²⁰² Ídem.

Haciendo a un lado las excepciones antes hechas, el presidente aún posee amplias facultades para-constitucionales que lo colocan en una supremacía frente a los demás poderes y que hacen prácticamente imposible poner un freno a sus excesos y decisiones unilaterales. Es precisamente este predominio digno de una monarquía constitucional de los siglos XVIII y XIX lo que queremos dejar atrás y llegar a una verdadera democracia con instituciones del siglo XXI, no queremos dar más saltos al pasado sino tener un gobierno moderno, tan digno o más que el de los países más desarrollados.

El cúmulo de excesivas facultades discrecionales y de nombramiento que tiene el presidente desde hace tiempo es lo que ha venido a desarrollar la corrupción en todos los campos de la administración pública, ya que no sólo el presidente designaba a sus amigos sino también, a sus familiares y demás parientes, y en caso de que algo pasara ¿cómo podría el presidente fincar responsabilidad en sus allegados o familiares? por el contrario todos los altos funcionarios se sabían cubiertos de todos sus actos despóticos, toda una cadena de corrupción con cero responsabilidad para quienes los cometían por encontrarse bajo el cobijo de las amiguismos del presidente en turno. No hay mejor manera de ir depurando la corrupción del gobierno que otorgar facultades al Congreso de constituir comisiones especiales por los cuales puedan realizar investigaciones y fincar responsabilidad a todo tipo de funcionarios públicos, desde el Presidente de la República hasta los ministerios públicos e incluso a los empleados del gobierno por menor que sean sus funciones. Hacer obligatoria la rendición de cuentas de los secretarios de Estado y demás dependencias, paraestatales e incluso órganos autónomos ante las Cámaras, facultando a las comisiones para que los llamen a rindan los informes correspondientes, así como facultar a los secretarios de Estado y demás dependencias, paraestatales e incluso órganos autónomos para poder pedir audiencia al Congreso, de esta manera puedan informar la situación administrativa del país o pedir más recursos para determinados sectores que así lo requieran.

Recientemente se ha dado un caso de amiguismos en las secretarías de estado, cuando Felipe Calderón ha realizado unos cambios en la jefatura de la oficina presidencial, así como en las secretarías de Gobernación y Economía, al respecto la postura del PRI fue la siguiente:

“El vicepresidente de la Cámara de Diputados, Felipe Solís Acero (PRI), recordó que luego de la renuncia del procurador Eduardo Medina Mora, en el cabildeo previo a la designación del sustituto, desde Los Pinos se manejó el nombre de Francisco Blake Mora, ahora titular de Gobernación, pero se le rechazó por su inexperiencia.

“Pero ahora el Presidente lo designa secretario de Gobernación, lo cual prueba la perseverancia a favor de sus amigos, que si no pueden ser nombrados en un cargo que requiere el aval del Senado, le da la vuelta y los designa en otro. Es buen amigo de sus amigos y éstos tendrían que reconocérselo”, dijo.”²⁰³

Al respecto de la postura del PRD, fue la siguiente:

²⁰³ Andrea Becerril, Georgina Saldierna, et al., “El Presidente se empeña en construir un gabinete de amigos: legisladores”, *La Jornada* [en línea], 15 de Julio de 2010: <http://www.jornada.unam.mx/2010/07/15/index.php?section=politica&article=005n1pol>

“Alejandro Encinas, coordinador de los diputados del PRD, sostuvo que el nombramiento de Blake Mora sólo “reitera una forma de hacer política basada en la incondicionalidad y la cercanía al núcleo de Felipe Calderón. El cuatachismo se ha consolidado para designar a los funcionarios del sector público.”

El perredista sostuvo que lo único rescatable de los cambios es que Calderón no designó a Javier Lozano en el lugar de Fernando Gómez Mont. “Eso habría provocado una crisis política en el país. Ahora, esperemos conocer las atribuciones de Blake en una posición de alto nivel, en la que hay un déficit muy profundo por la gobernabilidad y la ruptura total de los canales de comunicación con los partidos, y la lamentable injerencia e incapacidad para resolver problemas sociales, en particular el conflicto con el Sindicato Mexicano de Electricistas y la huelga de Cananea.”²⁰⁴

La postura del PT, fue esta:

“Porfirio Muñoz Ledo (PT), presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores, consideró que “Blake representa el mestizaje entre cruzados y filibusteros. Es una lástima que Calderón desperdicie la oportunidad histórica de convocar a un gobierno de unidad nacional, que genere el diálogo largamente interrumpido”. Se malogra la posibilidad de un acercamiento entre las fuerzas políticas, porque Blake representa una “opción de Estado represor, clerical y fascista”.”²⁰⁵

Y por último la siguiente fue la postura del PAN:

“El presidente del PAN, César Nava, respaldó el relevo en Gobernación y dijo que con Francisco Blake se fortalecerán el diálogo y los acuerdos políticos.”²⁰⁶

Para quienes aún crean que el gobierno parlamentario es ajeno a nuestra clase política, argumentaremos a favor de ese sistema, que debemos aceptar en primer lugar el hecho de que se han acotado los poderes del presidencialismo pero de manera muy paulatina, sin embargo aún posee amplios poderes. Y otro gran síntoma de gobierno parlamentario fueron los dos casos en los que la oposición en turno formó un gabinete alterno (primero con Manuel de Jesús Clouthier en 1989 y luego con Andrés Manuel López obrador en 2006) al presidencial de manera que podría llegar a parecer al *shadow Cabinet* inglés:

“Se consideran características del ordenamiento el alto grado de formalización de la función de la oposición, unida a los artificios organizativos a los cuales, desde hace tiempo, recurren los partidos de oposición. El instituto más típico de la oposición inglesa es el llamado gabinete en la sombra (*Shadow Cabinet*), presidido por el *leader* de la oposición parlamentaria, a quien se considera en la práctica, órgano de gobierno de la oposición, así como el gabinete gubernamental (*Cabinet*) presidido por el *Premier, leader* del partido de la mayoría, es órgano de gobierno del Estado. En realidad, toda la organización parlamentaria del partido mayor de la oposición (oposición “oficial”: existen en efecto, otros partidos menores a los que no se les reconoce tal calificación) se modela conforme a la del gobierno. Existe, pues, un primer ministro en la sombra (contrapuesto al primer ministro), un gabinete en la sombra (contrapuesto al

²⁰⁴ Ídem.

²⁰⁵ Ídem.

²⁰⁶ Ídem.

gabinete ministerial), comités del gabinete, y un grupo de parlamentarios instalados en el *front bench* con encargos específicos para los debates en el Pleno, sobre la pauta de cuanto sucede a nivel gubernamental. Existe, también, una organización burocrática fuera del Parlamento que tiene la tarea de suministrar apoyo al conjunto “gubernamental” de la oposición. El conjunto de esta organización, ya muy articulada, comúnmente se define en la práctica como gobierno en la sombra (*Shadow Government*).²⁰⁷

Algunos autores han vaticinado la posibilidad de conflictos entre los órganos del Estado por la falta de mecanismos ingeniosos para la solución de conflictos del aparato político constitucional.²⁰⁸ A diez años de hecha esta referencia se han dado 42 decretos de reformas, que en poco han reformado nuestras instituciones políticas constitucionales, lo peor de todo es que la situación política, social y económica de México es poco saludable.

Hay quien piensa que aún no es tiempo de realizar un cambio tan profundo en la Constitución, que no hay necesidad o que no se ha dado la ruptura necesaria en nuestro país,²⁰⁹ otros piensan que basta con leves reformas para hacer funcionar nuestro actual sistema político (aun cuando se hace evidente que se siguen haciendo prolijas reformas y la situación general sigue sumida en crisis) y, no falta quien piensa que no estamos en la mejor situación para realizar reformas profundas a nuestras instituciones políticas, sin embargo, se ignora que si todo marchara favorablemente con pequeñas crisis y descontentos sociales visibles incluso en los países más desarrollados del mundo no sería necesaria una Reforma del Estado. Si ignoramos los síntomas por los que está pasando México desde hace ya mucho tiempo, puede desembocar en una verdadera tragedia social y política.

3.2. El nuevo Poder Ejecutivo

Actualmente el presidente goza de excesivas facultades que lo han puesto por encima de los demás poderes, primero mencionaremos brevemente las facultades que consideramos han ayudado a exceder las facultades del presidente.

A) Facultades legislativas y reglamentarias

El presidente tiene facultad de iniciar leyes y decretos, las cuales se van de inmediato a una comisión (artículo 71 fracción I y fracción III segundo párrafo). Como es bien sabido por regla general las iniciativas del presidente se han aprobado sin mayor discusión y las que no se han aprobado es probable que sea por la falta de interés del Ejecutivo Federal.²¹⁰

Posee amplias facultades para “para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos,

²⁰⁷ Giuseppe de Vergottini, op. cit., p. 501-502.

²⁰⁸ Véase a Miguel Carbonell y Lorenzo Córdova, “Reforma del Estado y democracia gobernable: algunas reflexiones”, *ESTRATEGIAS Y PROPUESTAS PARA LA REFORMA DEL ESTADO*, p. 68. Jaime Cárdenas es de la misma opinión, op. cit., p. 59.

²⁰⁹ Jorge Carpizo, “México: ¿Hacia una nueva Constitución?”, *HACIA UNA NUEVA CONSTITUCIONALIDAD*, pp. 87-90.

²¹⁰ Jorge Carpizo, op. cit., p. 84.

artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.” Cuando el Congreso faculta al presidente como ya se ha mencionado según el segundo párrafo del artículo 131 constitucional. Por supuesto que no existe ningún tipo de sanción ni responsabilidad para el presidente si es que hace abuso de sus facultades y por tratarse de hechos ya consumados no queda más que la negativa de la renovación de dichas facultades.²¹¹ Por si fuera poco se le deja a su más completa consideración el uso de esta facultad. Por supuesto que esta es una facultad que sin lugar a dudas representa el exceso de los poderes del Ejecutivo en una materia tan importante es la regulación de la economía nacional y una violación a la teoría de separación de poderes (que la propia Ley Fundamental tolera).

Otra de sus facultades en materia económica en la que goza de plena facultad para legislar es la de habilitar toda clase de puertos, aduanas tanto marítimas como fronterizas así como designar su ubicación (artículo 89, fracción XIII).

Prácticamente legisla libremente en materia de tratados internacionales:

“Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.

Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.”

Y artículo 89 fracción X constitucional, que reafirma la facultad de celebrar tratados internacionales del presidente:

“Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.”

Como Jaime Cárdenas lo señala y como es notable a simple vista, el senado queda vedado para realizar una revisión anterior a la celebración del tratado, posterior a su celebración, modificar, suspender; desaprobar la línea por la cual el presidente celebra los tratados internacionales los cuales puedan llegar a diferir al interés nacional; el Senado carece de facultades constitucionales para intervenir en las negociaciones de los tratados

²¹¹ Jorge Carpizo, op. cit., p. 109.

internacionales, lo equívoco que resulta no tener un procedimiento especial para la celebración de actos que implican también legislar en un nivel superior a las leyes federales por interpretación del Supremo tribunal mexicano, inferior a la Constitución y que el Senado sólo sea aprobado por mayoría simple por los senadores.²¹²

En materia de subsidios para las actividades que se consideren prioritarias, de carácter general y temporal sin que éstas afecten a las finanzas de la nación (artículo 28, último párrafo). Esta cuestión se ha venido por costumbre otorgando como facultad presidencial, de la cual, el congreso no posee un ningún control, que de darse, sería por medio de la hipótesis prevista en el segundo párrafo del artículo 131.²¹³

Por su parte posee amplías facultades reglamentarias según lo menciona el artículo 89, fracción I. Ya se ha dado un caso de abusos de esta facultad del presidente, cuando Carlos Salinas publicó una ley que contrariaba el espíritu del legislador de la ley sobre inversión extranjera en vigor: “[...] el reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 16 de mayo de 1989. Este reglamento contradecía la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1973. La ley de 1973 era altamente proteccionista y nacionalista. Más tarde, se convalidó la situación mediante la Ley de Inversión Extranjera, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de diciembre de 1993.”²¹⁴ Aún cuando el Ejecutivo nacional no ha abusado con frecuencia de dicha facultad (como sí ha ocurrido en algunos países latinoamericanos), nada le impide que llegué a abusar de ella en un futuro sin que recaiga en algún tipo de responsabilidad. Existen los reglamentos autónomos, es decir, aquellos que el propio texto constitucional indica que deben existir, como los reglamentos gubernativos y de policía (artículo 21, párrafo cuarto) y sobre la utilización y extracción de las aguas del subsuelo (artículo 27, párrafo quinto).

Además posee la exclusividad en la iniciativa de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación (artículo 74, fracción IV), pero compete a la Cámara de Diputados su examen, discusión, aprobación o en su caso modificación; al respecto Jorge Carpizo señala la importancia de esta facultad que se ha otorgado al presidente:

“[...] Que le entrega la política fiscal de la federación [...] y la determinación de cuánto se va a gastar, en qué se va a gastar y cómo se va a gastar; para poder solventar dichos gastos, el ejecutivo hace un cálculo aproximado de los ingresos que necesita, los que en su mayoría provendrán de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, y este cálculo lo plasmará en la ley de ingresos. Pero también la propia ley, se hace el cálculo de los recursos que se necesitarán para cubrir el presupuesto y que no provendrán de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos”.²¹⁵

Creemos que dicha facultad debe competir al Congreso, debiendo ser potestad de la Cámara de Diputados presentar la iniciativa, por lo que respecta a la Cámara de Senadores

²¹² Op. cit., pp. 66-67.

²¹³ Jaime Cárdenas, op. cit., p. 65.

²¹⁴ Jaime Cárdenas, op. cit., nota 13, p. 63.

²¹⁵ Op. cit., p. 145.

deberá aprobar, examinar, discutir y en su caso modificar (regresando a la Cámara de origen) el proyecto de los diputados. Además, otorgar facultades para que el presidente pueda hacer observaciones a esta ley, mas la determinación deberá ser hecha por ambas cámaras.

El presidente posee tres tipos de vetos, el total, el parcial (artículo 72c) y el de bolsillo: el veto total consiste en que el presidente puede rechazar en su totalidad un proyecto del ley o decreto después de haber sido aprobadas por las Cámaras de origen y de revisión, lo pasará al presidente quien impondrá su aprobación o rechazo en diez días útiles (artículo 72, primer párrafo, apartados A y B; el veto parcial, consiste en que cuando se pasa al presidente para su aprobación, puede sancionar el proyecto de ley parcialmente, es decir en alguna de sus partes, tanto el veto total o parcial puede ser superado, si es aprobado por las dos terceras partes de ambas Cámaras; por lo que respecta al veto bolsillo, versa sobre la negativa del presidente de publicar una ley o decreto y, pese a que es una obligación la publicación y ejecución de las leyes (artículo 89, párrafo primero y fracción I), toda vez que no existe sanción alguna para el Ejecutivo, ya que el título IV de la Constitución no permite que el presidente sea sometido a juicio más que por traición a la patria y delitos graves del orden común (artículo 108, párrafo segundo), lo que hace al presidente no sólo prácticamente irresponsable,²¹⁶ sino, incontenible a sus caprichos y actos unilaterales contrarios a los intereses de la nación, tampoco existe la revocación del mandato o moción de censura quitando la confianza al Ejecutivo, como sí es posible en los sistemas parlamentarios.

B) Facultades jurisdiccionales y judiciales

Debemos aclarar que: “[...] el acto jurisdiccional se distingue del administrativo en que aquél persigue como finalidad esencial –y sin que en puridad procesal sea necesariamente una sentencia- la resolución de algún conflicto o controversia jurídica o la decisión de cualquier punto contencioso, objetivos a los que no propende el segundo.”²¹⁷ WEI el presidente ya no ejerce facultades jurisdiccionales directamente, las últimas facultades fueron otorgadas a tribunales agrarios cuyos magistrados son designados por él (artículo 27, fracción XIX, párrafo segundo), según la reforma publicada el 6 de enero de 1992.

Con relación a los poderes jurisdiccionales del presidente, como acabamos de mencionar actualmente los ejerce de manera indirecta a través de la delegación de dichas facultades a tribunales especiales que no pertenecen al Poder Judicial. Aun cuando estos tribunales en teoría gozan de plena autonomía, ésta es limitada principalmente por los factores de nombramiento y presupuesto ya que en mayor o menor medida, éstos dependen del Ejecutivo Federal: el presidente directamente designa a los magistrados del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa según la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (LOTFJFA):

²¹⁶ Véase Jaime Cárdenas, op. cit., p. 70. Y cfr. “El veto de bolsillo (*pocket veto*) es una figura conocida por el derecho constitucional norteamericano, y consiste en que si pasan los diez días fijados y el presidente no presenta observaciones, el proyecto se convierte automáticamente en ley, a menos que la legislatura concluya su período o empiece una etapa de vacaciones dentro de ese término, y el presidente omita la firma del proyecto “olvidándolo en su bolsillo” [...]”. Jorge Carpizo, op. cit., pp. 90-91.

²¹⁷ Ignacio Burgoa, *Derecho constitucional mexicano*, p. 796.

“ARTÍCULO 4. El Presidente de la República, con la aprobación de la Cámara de Senadores, nombrará a los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En los recesos de la Cámara de Senadores, los nombramientos de Magistrados que haga el Presidente de la República serán sometidos a la aprobación de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión”.

El artículo 1, primer párrafo de la ley en mención, declara la autonomía del tribunal y en el segundo párrafo menciona lo referente a su presupuesto: “El proyecto de presupuesto del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa será aprobado por el Pleno de su Sala Superior con sujeción a las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y será enviado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su incorporación, en los términos de los criterios generales de política económica, en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Una vez aprobado su presupuesto, el Tribunal lo ejercerá directamente”.

El presidente también está facultado para remover a los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuando incurran en responsabilidad en los términos del artículo 7 de la LOTFJFA.

Por lo que respecta a las Juntas de Conciliación y Arbitraje federales, la Ley Federal del Trabajo señala en su artículo 633 que: “Los Presidentes de las Juntas Especiales serán nombrados cada seis años por el Secretario del Trabajo y Previsión Social, por el Gobernador del Estado o por el Jefe del Departamento del Distrito Federal”, la facultad jurisdiccional del presidente es indirecta, pero no por ello menos efectiva, él realiza el libre nombramiento y remoción del Secretario del Trabajo y éste a su vez de los presidentes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje Federales. No existe ningún control para el presidente del Congreso respecto de esta importante facultad jurisdiccional. De este mismo vicio sufren las entidades federativas ya que el mismo artículo le da iguales facultades jurisdiccionales a los gobernadores y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, reflejando el sistema presidencial en la Federación.

Lo que ha provocado la existencia de estos tribunales ajenos al Poder Judicial que a todas luces están fuertemente vinculados con el presidente, es el fortalecimiento del presidencialismo, condiciona la acción de la justicia en la materia de estos tribunales autónomos, es que se encuadra el equivalente de los jueces a las políticas subjetivas del presidente; debilita al Poder Judicial ya que se crean tribunales ajenos a éste con facultades que le pertenecen; es contrario al principio de división de poderes implantado en el artículo 49 de nuestra Ley Fundamental.

Nuestra propuesta está encaminada para que todo tipo de tribunales u órganos que tengan por finalidad la resolución de controversias no puedan ser creados fuera de la órbita del Poder Judicial, así como, que el nombramiento de sus titulares se encargue al Consejo de la Judicatura Federal. Aún cuando nos referimos principalmente a los Tribunales Agrarios, Juntas de Conciliación y Arbitraje, y Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, convendría integrar un artículo que establezca, que la creación de tribunales especializados deban pertenecer todos al Poder Judicial, en la parte correspondiente de la Constitución sobre la

división de poderes. Al respecto de los tribunales ya existentes que no pertenecen al Judicial Jorge Carpizo ha dicho que:

Éstos “[...] se encuadran dentro del poder judicial porque:

i] son tribunales similares a los judiciales con plena autonomía e independencia;

ii] sus resoluciones son revisadas por el poder judicial federal, es decir, no son tribunales decisorios de última instancia, sino que también como en cualquier otro tribunal, sus decisiones llegan a una unidad: a una corte de jerarquía superior encuadrada dentro del poder judicial federal;

iii] en principio, los magistrados gozan de las mismas garantías judiciales que los integrantes de los otros tribunales, y

iv] la jurisprudencia de la suprema corte de justicia les es obligatoria, lo mismo que la de los tribunales colegiados que funcionen dentro de su jurisdicción territorial.”²¹⁸

En definitiva estos tribunales autónomos, para que sus resoluciones posean mayor confianza entre las personas que soliciten su intervención, deben colorarse dentro del presupuesto y nombramientos del Judicial Federal por medio de su órgano competente y carrera judicial independientes de Ejecutivo.

También el Ejecutivo posee la facultad del indulto, es decir de otorgar el perdón a una persona con una pena que le fue dictada por una sentencia que ha causado estado. Jorge Carpizo distingue dos tipos de indultos, el necesario y el discrecional.²¹⁹ el primero consiste en que aparezca la inocencia del condenado (artículo 96 del Código Penal Federal) y el segundo cuando el sentenciado haya prestado importantes servicios a la nación.²²⁰ De esta facultad no ha abusado el presidente, sin lugar a dudas una herramienta útil, sin embargo, si en lo futuro el presidente llegase a abusar de esta facultad debería poder ser removido quitándole la confianza del Congreso, es por ello que es necesaria la figura de revocación de mandato o moción de censura al estilo de los gobiernos parlamentarios.

Según la fracción XII del artículo 89 de la Constitución, faculta al Ejecutivo para brindar apoyo al Poder Judicial para que éste pueda hacer valer sus determinaciones, pero dicha facultad también entraña una obligación, es decir, el presidente se ve obligado a proveer la fuerza pública para el cumplimiento coactivo de las resoluciones de los jueces y tribunales. Sobre esta facultad surge el problema, como lo ha señalado Jorge Carpizo, de que no siempre se ha hecho de manera eficiente, incluso el presidente de la Suprema Corte se ha manifestado en contra de la falta de ayuda por parte de algunos gobernadores de los Estados y comandantes de las zonas militares, quienes han actuado con lentitud en especial sobre las invasiones de los agraristas a los inmuebles de los pequeños propietarios.²²¹ Desagradadamente el Ejecutivo no incurre en responsabilidad cuando no llega a prestar no

²¹⁸ Op. cit., pp. 171-172.

²¹⁹ Op. cit., p. 189.

²²⁰ Véase también a Ignacio Burgoa, op. cit., p. 795.

²²¹ Op. cit., pp. 187-188.

sólo el auxilio necesario, sino eficiente, que también es muy importante para el desarrollo de la justicia nacional. Por lo que proponemos que en el capítulo respectivo de las sanciones se señale que también el presidente incurrirá en responsabilidad si no presta el auxilio necesario y eficiente a los jueces y tribunales cuando así lo soliciten.

C) Facultades administrativas

a) Facultades de nombramiento

El presidente posee numerosas facultades de nombramientos a nivel constitucional, las encontramos principalmente en el artículo 89, fracciones II, III, IV, V, IX y XVIII. Debemos cuestionarnos si las facultades de nombramiento del presidente son proporcionales y prudentes para el cargo que ostenta. En primer lugar, puede nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y, nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión (89, fracción II). Aún en los Estados Unidos el presidente nombra a sus secretarios de Estado con ratificación del Senado “[...] y, hasta 1959, en ocho ocasiones no ratificó el nombramiento presidencial para un cargo en el gabinete [...]”.²²² Lo que nos da una clara muestra no sólo de que las facultades del presidente norteamericano están debidamente condicionadas al Congreso, si no también, que no existe la disciplina parlamentaria tan característica de nuestro presidencialismo.

En segundo lugar con la ratificación del Senado el presidente se encuentra facultado para designar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales (fracción III del artículo en mención); los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda (fracción IV del artículo en mención); al Procurador General de la República (fracción IX del artículo en mención) y; presentar la terna de Ministros de la Suprema Corte de Justicia (fracción XVIII del artículo en mención). Una vez más encontramos que el presidente tiene amplias facultades para designar a varios tipos de funcionarios en materia económica, de fuerzas armadas, con relación a la justicia, en especial a los integrantes del más alto tribunal de la nación.

En tercer lugar puede nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes que expida el congreso (fracción V del artículo 89 constitucional).

Por último le compete a nivel constitucional otros funcionarios de suma importancia que no se encuentran mencionados en el artículo 89, como sus facultades para designar a los titulares del Banco Central con la probación de la Cámara de Senadores o Comisión Permanente (artículo 28 constitucional, párrafo séptimo) y como ya habíamos mencionado a los magistrados de los Tribunales Agrarios (artículo 27, fracción XIX, párrafo segundo).

A los poderes de designación del presidente no escapan las materias más importantes del país, en materia económica, investigación de delitos, impartición de justicia y fuerzas armadas. Con el debido control estas facultades de nombramiento no serían tan caprichosas como hasta

²²² Jorge Carpizo, op. cit., pp. 117-118.

el día de hoy lo siguen siendo. También podría presionarse al presidente para que en los puestos necesarios se designen personas con las cualidades necesarias para el cumplimiento del cargo, sin embargo, es una realidad que el presidente nombra a los funcionarios por “amiguismos” y no por el valor curricular y cualidades personas por las cuales deben ser elegidos.

El conjunto de inmensas facultades presidenciales han propiciado el cúmulo de otras que lleguen a ser incluso inconstitucionales y que a la fecha se han conocido como facultades metaconstitucionales, de entre las más importantes precisamente son las de nombramiento ya que como lo menciona Jaime Cárdenas, las consecuencias de las facultades de nombramiento del presidente son:

- “1) El presidente “uniforma” la casi totalidad de los titulares de los órganos del Estado (con la excepción de los legisladores);
- 2) Esta uniformidad impide el desarrollo de cualquier tipo de control al Ejecutivo;
- 3) Al no haber control ni responsabilidades para el presidente, éste se transforma en omnipotente;
- 4) El nivel de discusión y crítica es igualmente muy bajo;
- 5) La ausencia de pluralidad en el Poder Ejecutivo, el Judicial, y de otros órganos del Estado le da al presidente la posibilidad de transformar toda esa elite como ariete en contra el Legislativo – recuérdese que sostengo esto pensando en una situación democrática en México-;
- 6) Por no señalar más consecuencias debe decirse que la democracia, la eficiencia y la eficacia de los órganos y dependencias tienden a debilitarse y ello disminuye el respaldo de los ciudadanos a sus instituciones.”²²³

En efecto, las consecuencias políticas del nombramiento del presidente provocan la uniformidad de varios tribunales, en especial del supremo tribunal mexicano y las fuerzas armadas, lo que lo hace prácticamente intocable e incontrolable.

b) Facultades de remoción

El Ejecutivo nacional puede remover a su más libre elección a los secretarios de Estado, a los agentes diplomáticos, empleados superiores de hacienda y, sobre las renuencias de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deben ser presentadas al presidente y sometidas a la aprobación del Senado. En los sistemas parlamentarios a los ministros (equivalente a los secretarios de Estado) compete para su remoción una propuesta del primer ministro (jefe del gabinete) y posteriormente al Jefe de Estado o Presidente de la República, pero también el Parlamento puede provocar la desintegración del gobierno (en los sistemas parlamentarios así se les llama gobierno al primer ministro y al Consejo de Ministros) mediante el retiro de su confianza y eventualmente la nueva formación de un gobierno. En algunos casos el Parlamento puede remover a los ministros, además ya sea por costumbre o disposición

²²³ Jaime Cárdenas, op. cit., p. 81.

constitucional los ministros son también miembros del Parlamento o su cargo se homologa a los miembros del Parlamento, no es facultad discrecional de un solo hombre.

Cabe señalar que en relación de la última parte de la fracción II del artículo 89 de la Constitución, para la remoción de los empleados burocráticos tiene que haber una causa que justifique esa remoción de acuerdo con la fracción IX del apartado B del artículo 123: “Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley”.

D) Facultades en materia de diplomacia

El presidente prácticamente posee libres atribuciones en competencia de política exterior mediante la planeación y celebración de tratados internacionales, los cuales deben competir no sólo al Ejecutivo sino principalmente a ambas Cámaras por ser un tratado internacional también es una ley. Actualmente es celebrado por el Ejecutivo y aprobado por el Senado, al respecto Ignacio Burgoa hace la siguiente referencia:

“Conforme a ellas (Art. 89, frac. X) el presidente es el director de la política internacional de México y sólo a él compete definirla, dictando cualesquiera medidas que tiendan a establecer y mantener las relaciones de nuestro país con todas las naciones del orbe sobre la base del respeto recíproco de su independencia, libertad y dignidad, así como las que propendan a fomentar el intercambio comercial con ellas mediante la celebración de tratados y convenios cuya aprobación incumbe al Senado (Arts. 76, frac. I, y 133 constitucionales y no al Congreso reunido, como indebidamente lo dispone la fracción X del artículo 89)”.²²⁴

E) Facultades de administración pública

Encontramos en la fracción XX del artículo 89 constitucional, que el presidente no sólo goza de las facultades que ese mismo numeral le confiere, sino que también de todas las demás que expresamente le confiere la propia Ley Fundamental, nos parece frívola esta disposición dado que aún cuando no existiera esta fracción, el presidente estaría facultado por la propia Constitución en cualquier parte de su cuerpo normativo para distintas actividades, sin embargo no creemos conveniente que encontremos facultades dispersas del presidente por toda la Ley Suprema, éstas deben encontrarse en el capitulado correspondiente.

Por su parte el artículo 89, fracción I, establece que el presidente no sólo debe promulgar sino ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión así como proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las mismas. El presidente por tanto, posee dos facultades básicas, las de jefe de Estado y en materia administrativa las de jefe de gobierno, además está facultado para expedir reglamentos, que son normas generales, abstractas e impersonales. Por su parte también puede realizar actos administrativos por medio de “[...] acuerdos, decretos o resoluciones de carácter concreto, individualizado y particularizado, es decir, realizando actos de índole administrativa de diverso y variado contenido y múltiple motivación y teleología.”²²⁵

²²⁴ Ignacio Burgoa, op. cit., p. 794.

²²⁵ Ignacio Burgoa, op. cit., p. 795.

El presidente es quien decide los ramos de la administración pública, las áreas a las cuales se les debe otorgar prioridad y mayores recursos prácticamente sin ningún control por parte del Legislativo, en caso de que el presidente descuide o simplemente ignore una materia o sector determinado. Ocurre que en los sistemas parlamentarios cada ministro y primer ministro es responsable ante el Parlamento de la gestión de su cargo individual o solidariamente. Actualmente nuestras Cámaras se encuentran muy limitadas respecto de las facultades que poseen para constituirse en comisiones de investigación, en combate a la corrupción, en la administración pública, manejo indebido de los recursos, para fincar responsabilidad es sumamente limitado, al respecto el artículo 93, párrafo tercero, nos indica que la Cámara de diputados a petición de una cuarta parte de sus miembros y la de Senadores a petición de la mitad de sus miembros pueden constituir comisiones de investigación para escudriñar únicamente a organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, de cuyos resultados tendrán que dar cuenta al Ejecutivo, pero no así con la administración centralizada, de la cual las Cámaras sólo pueden pedir información y documentación a sus titulares (Art. 93 constitucional, cuarto párrafo).

La tarea de realizar la investigación exhaustiva a la administración pública federal corresponde a la Fiscalía Superior de la Federación, según lo señala el artículo 79 constitucional, cuya tarea principal es la de la vigilancia y adecuado manejo de “[...] los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales [...]”, como lo indica su fracción I y se amplía en sus demás fracciones. Lo que nos parece, no debería demeritar en las facultades de ambas cámaras para constituir facultades de investigación sobre las mismas materias y todo tipo de actos que puedan constituir un ilícito por parte de cualquier funcionario público, para darle a la oposición parlamentaria control sobre los actos irregulares del gobierno, ya que ésta es el principal crítico e interesado en que el gobierno en turno cometa actos ilícitos, derivando en consecuencias sobre la preferencia del electorado en los comicios respectivos.

Por su parte falta mucho para hacer efectivo el servicio civil de carrera en la administración pública, aunada a los escasos controles del Legislativo hacen a los empleados de la administración pública susceptibles a la ineficiencia y la corrupción, al respecto Jaime Cárdenas opina que:

“Su ausencia, además de que constituye un mecanismo de patronazgo y clientelismo que refuerza el poder del presidente, de sus colaboradores más cercanos y de los gobernadores y políticos locales, produce una administración pública dócil, disfuncional, ineficiente y proclive a que sus miembros incurran en actos de corrupción. Es pues, el servicio civil una exigencia democrática para el desarrollo del país”.²²⁶

F) Facultades en materia económica y de endeudamiento

a) Políticas de desarrollo económico

²²⁶ Op. cit., p. 84.

El presidente interviene directamente en el desarrollo económico del país, como se puede desprender de los artículos dedicados a la rectoría económica del Estado (25, 26 y 28 constitucionales), aún cuando constantemente menciona que es tarea del Estado, es decir de los órganos políticos del mismo, Ejecutivo y Legislativo en organización conjunta, como señala el artículo 25, segundo párrafo:

“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 libertades que otorga esta Constitución.”

Lo cierto es que gracias a una tradición política esta tarea de planear el rumbo económico del país es del presidente, además gracias a la rígida división de poderes (rígida cuando conviene al Ejecutivo) derivado del sistema presidencial, el Congreso se queda al margen de legislar en materia económica nacional, sin embargo el cumplimiento de sus disposiciones pueden ser diferentes a lo señalado por la norma. Por si esto fuera poco, la Constitución faculta al Ejecutivo para diversas actividades respecto al desarrollo económico de la nación, como lo señala el artículo 25, párrafo cuarto:

“El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.”

Artículo 26, párrafo tres: “La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.”

Se intentó consagrar en la Constitución algún medio de control por parte del Congreso para que no fuera tarea exclusiva del Ejecutivo la planeación del desarrollo económico de la nación, se le dio al Congreso de la Unión la facultad para legislar en las siguientes materias derivadas del artículo 73:

“XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;

XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.

XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.”

El Ejecutivo tiene la tarea de aplicar los programas y planes del Legislativo, sin embargo, carecemos de las figuras parlamentarias necesarias para que el Congreso pueda compelir al Ejecutivo al cumplimiento de las tareas que sus propias leyes dicten. Falta un artículo que

indique que el Congreso puede dirigir, las acciones del Ejecutivo y censurar las decisiones equivocadas para dirigir las actividades del gobierno en cierto campo de la economía, o actos administrativos que no estén conforme al interés general.

b) Facultades de endeudamiento

De acuerdo con la fracción VIII del artículo 73 constitucional, nuestro Congreso está facultado para:

“Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública.”

Encontramos algunas deficiencias en esta fracción: primero, aún cuando se otorga amplias facultades al Congreso para sentar las bases por las cuales se deberá facultar al Ejecutivo a contratar la deuda pública a través de los empréstitos (que son documentos por los cuales se contraen préstamos y crean una obligación para quien los emite), la propia fracción pareciera orientar al legislativo para intervenir con un control posterior a la contratación de la deuda por parte del presidente.

En segundo lugar, la fracción hace una extensión del artículo 29 constitucional, que bien podría no ser necesaria la mención de esta facultad puesto que es una excepción a la separación de poderes que establece y reconoce el título tercero de la Constitución. Sin embargo creemos conveniente que incluso bajo los supuestos que menciona el artículo 29, sea necesario algún tipo de control al presidente en esta materia toda vez que podría comprometer a todo el Estado mexicano.

Lo que podría contener esta fracción, es que: el Congreso podrá legislar en materia de empréstitos sobre los beneficios nacionales que manifiesta actualmente; que todo tipo de empréstito o deuda que se pretenda contraer debe obtener la aprobación del Congreso de la Unión; todo empréstito que se contraiga sin su aprobación será inválido y el presidente podrá adquirir responsabilidad penal y de separación de su cargo. Pues como ya hemos mencionado el Ejecutivo prácticamente goza de irresponsabilidad y es precisamente esa situación en la que debe ponerse especial cuidado.

G) Facultades en materia de educación

Respecto de la educación, el presidente puede determinar los planes y programas de estudios de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal según lo establece el artículo 3, fracción III:

“Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale”.

No encontramos justificación suficiente para lo dispuesto por esta fracción, se le otorga el poder al presidente de establecer bajo su criterio los planes de estudios para todo el país, pues las entidades federativas y Distrito Federal sólo pueden emitir su opinión sin tener mayor injerencia al respecto. También es evidente la intención de soslayar cualquier opinión y mucho menos cualquier control por parte del Congreso, la cual debería ser su facultad, por ser un órgano colegiado el cual está integrado por diversas opiniones políticas y sociales y no bajo el criterio de prácticamente una sola persona que simpatiza con una determinada corriente política y social.

Del mismo modo se atenta contra el espíritu federalista mexicano ya que las entidades federativas no son libres de establecer propios sus modelos de educación básica que podrían convertirse en un nivel más elevado que el dispuesto por el federal, sin embargo, están obligadas a enseñar los planes de estudio prácticamente unilaterales que establezca el Ejecutivo.

Los únicos límites reales que encontramos sobre la mencionada facultad del presidente en primer lugar es que los planes deben alcanzar los objetivos de eliminar la ignorancia, la servidumbre y el fanatismo del pueblo mexicano, basándose en los avances científicos (fracción II, artículo 3).

Creemos como ya lo mencionamos, que la planeación y determinación de los programas de estudio de la educación básica deben ser labor conjunta de la secretaria correspondiente y Congreso de la Unión, además de que se le otorgue amplias facultades para que las entidades federativas y Distrito Federal para determinar los planes de estudio de la educación básica bajo controles de calidad que organice el Congreso federal y los gobiernos de las entidades federativas y Distrito Federal.

H) Facultades expropiatorias

Si bien es cierto que la Constitución otorga la facultad al Congreso para legislar en materia de expropiación, también lo es, que la facultad expropiatoria siempre ha sido otorgada al Ejecutivo Federal sin mayor control del Congreso, por lo que debería establecerse que cada vez que el Ejecutivo pretenda hacer una expropiación, éste deberá pedir permiso al Congreso.

El actual artículo 27 constitucional, párrafo segundo, sobre la facultad de expropiación dispone que:

“Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.”

Y fracción VI, párrafo dos del mismo artículo:

“Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente [...].”

Si bien es cierto que el Congreso Federal y local en su caso, pueden legislar algún control en materia de expropiación porque así lo establece el artículo antes citado, también lo es que conviene establecer que el presidente deba pedir permiso al Parlamento para poder realizar una expropiación, ya que se trata de la extinción de un derecho fundamental.

I) Relaciones de supraordinación Ejecutivo-Legislativo

La Constitución reviste al presidente con la facultad de decisión en dos supuestos de desavenencias entre ambas Cámaras: el primer supuesto se encuentra en el artículo 66 constitucional, cuando las Cámaras no se pongan de acuerdo para dar por terminado el período ordinario de sesiones el presidente será quien indique cuando se terminarán las mismas:

“Cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República.”

Y si una Cámara desea cambiar de domicilio deberá obtener la aprobación de la otra, si la otra consiente deberán estar de acuerdo en el tiempo, modo y lugar, pero si no se ponen de acuerdo en estos últimos detalles, el Ejecutivo será quien decida las modalidades que correspondan al cambio según lo indica el artículo 68 constitucional:

“Las dos Cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si, conviniendo las dos en la traslación, difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo uno de los dos extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra.”

Aún cuando tal vez estas intervenciones del presidente no representen una facultad de vital importancia para la vida política y social del país, sí representa el latente paternalismo presidencial que ha estado presente desde la creación de la actual Ley Fundamental. Deben ser eliminadas estas facultades presidenciales, ya que es tarea de las Cámaras llegar a

acuerdos que beneficien a ambas. Pero en su caso podría resolver el Tribunal Constitucional (del cual hablaremos más adelante).

D) Facultades en materia federal

Jaime Cárdenas señala que son cuatro las más importantes atribuciones presidenciales en esta materia: políticas, hacendarias, administrativas y sobre el Distrito Federal, más aparte las otorgadas en los artículos 73, 74 y 76 constitucionales, entre otras.²²⁷ Dada la importancia en la intervención que le faculta nuestra Ley Fundamental al Ejecutivo pasaremos a sus respectivos cometarios.

a) En materia política

Existen varios supuestos en la Constitución, en los cuales el presidente está facultado para hacer frente a algunas amenazas que pongan en peligro la seguridad nacional, o de auxilio a las entidades federativas, en cualquier caso el ejercicio de estas acciones tienen consecuencias en los Estados miembros y el mal uso que se les ha dado a las mismas han tenido consecuencias políticas contrarias incluso, al espíritu del Constituyente de 1916-17, a continuación haremos referencia a estas facultades.

El primer supuesto lo encontramos en la suspensión de garantías que prevé el artículo 29 constitucional, pues el Presidente de la República es el único que puede solicitar la suspensión de garantías, en común acuerdo con su gabinete de gobierno integrado por los secretarios de Estado y en acuerdo con el Procurador General de la República con la aprobación del Congreso de la Unión o Comisión Permanente.²²⁸ Pero desafortunadamente el Gobernador y/o congreso local de la entidad federativa no puede solicitar esta acción en caso que se necesite el ejercicio de la misma. Tampoco la puede solicitar el Congreso de la Unión, pues si en un conflicto armado se levanta en determinada parte de la República mexicana y el Presidente de la República actúa tardíamente podría desembocar en una tragedia que pudiera ser prevenida mediante la solicitud de lo previsto por el artículo 29 constitucional. Creemos conveniente que se requiera para los efectos de la suspensión de las garantías por conflictos internos la mayoría calificada de cuando menos dos tercios del Congreso de la Unión o Comisión Permanente en su caso, para que no sea usada esta facultad con fines políticos o para desconocer a los grupos parlamentarios que censuren la actuación del presidente federal.

Es cierto, aún no se ha dado el caso, pero tampoco podemos soslayar del todo esta especulación, en especial si atendemos a las experiencias del mal uso que se ha dado por ejemplo a las facultades de declaración de desaparición de poderes. Hoy día existe en el Congreso mayor pluralidad política por lo que es más peligroso que se siga con lo establecido en esta materia tal y como está. Por otro parte si también se requiere la mayoría calificada en caso de invasión de fuerzas armadas de una nación extranjera o cuando ya se ha declarado la guerra a nuestro país, no creemos que sea mayor obstáculo conseguir la mayoría que se pide

²²⁷ Jaime Cárdenas, op. cit., pp. 94 y ss.

²²⁸ Véase al respecto a Martha Elba Izquierdo Muciño, op. cit., pp. 226 y ss. Y a Ignacio Burgoa, *Las garantías individuales*, pp. 12 y ss.

para los efectos de este artículo pues, por solo instinto de supervivencia el Congreso se vería obligado a conceder la suspensión de garantías.

Un tema muy espinoso es el de la declaración de poderes de las entidades federativas, dado que es una facultad que pertenece al Senado, pero sólo hasta después de que los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial locales hayan desaparecido (consideramos que sólo basta la desaparición de los dos primeros²²⁹), es entonces cuando entra el presidente federal proponiendo una terna de candidatos a Gobernador, el Senado designará quien deba ocupar provisionalmente ese puesto para convocar a elecciones y nuevamente vuelvan en la vida de la legalidad y la legitimidad los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del estado de que se trate. Veamos lo que señala el artículo 76, fracción V:

“Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo Gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso.”

Sin embargo pese a que ha sido una facultad del Senado, en la cual el Ejecutivo Federal sólo tiene intervención en la propuesta del candidato a Gobernador provisional, de esta facultad ha llegado a abusar el Presidente de la República por motivos personales o políticos, en caso de desobediencia por parte de algún Gobernador. Por lo que creemos conveniente que la declaración deba ser facultad del Congreso de la Unión o comisión permanente en su caso mediante mayoría de cuando menos dos tercios de sus integrantes totales para que tenga efectos dicha declaración.

Por otra parte nos parece no sólo innecesaria sino contradictoria la última parte de esa fracción, puesto que en primer lugar, cualquier disposición en la Constitución local no la podrá hacer valer ninguna autoridad puesto que los poderes ya han desaparecido; en segundo lugar, no es posible que el nombramiento de gobernador provisional lo haga alguna autoridad local y se le quite esta posibilidad tanto al Senado como al Presidente de la República, ya que una vez más, no hay poderes con la capacidad y la legitimidad que puedan realizar este supuesto; en tercer lugar, tampoco es posible, aún cuando lo deseen en la entidad federativa en cuestión, que el gobernador provisional pueda ser elegido nuevamente para ese cargo ni en las elecciones inmediatas, ni posteriores de conformidad con el artículo 116, fracción I, párrafo tres; y en cuarto lugar, tampoco podría al que fuere gobernador en turno declarar la suspensión de garantías como medida alterna a la fracción V del artículo 76 porque ya ha desaparecido el Poder Ejecutivo local además de ser facultad exclusiva del Presidente de la República.

Lo que bien se pudo haber asentado en esa última parte de la multicitada fracción V del artículo 76 constitucional, es que no procederá la declaración de desaparición de poderes en

²²⁹ Cfr. Ignacio Burgoa, *Derecho constitucional mexicano*, pp. 707-710.

caso de que el Gobernador o legislatura local externen su inconformidad, ya que aunque la Constitución establece que *la declaración de desaparición de poderes se da cuando todos los poderes de la entidad federativa ya hayan desaparecido*, es bien sabido el mal uso y abuso que se ha dado por parte del Presidente de la República y del Senado, ya que esta fracción precisamente no faculta a ningún poder federal para desconocer los poderes locales pero tampoco se les da el derecho audiencia. Ahora bien, para que tenga lugar también el derecho de audiencia de la entidad federativa en la que se pretenda la aplicación de esta hipótesis es necesario un Tribunal Constitucional, de este modo el poder Legislativo o Gobernador local podrán solicitar una controversia constitucional cuando se pretendan desconocer sus derechos.

Por lo que respecta a la garantía federal contenida en el artículo 119, nos parece casi frívola la enunciación de los casos en los que debe intervenir la Federación para defender a las entidades federativas de invasiones o agresiones provenientes del exterior, toda vez que bajo esos supuestos puede actualizarse lo establecido por el artículo 29 constitucional. El artículo 119 constitucional también prevé la ayuda federal cuando se den los casos de sublevación o trastorno interior, con lo que también se actualizaría los supuestos que establece el artículo 29 constitucional. También nos parece innecesario el párrafo tres del artículo 119 constitucional pues la extradición es materia federal y sus principios ya se encuentran establecidos por el artículo 15 constitucional.

Creemos que el artículo 119 constitucional, debe limitarse a indicar el compromiso y obligación que tiene la Federación para colaborar con sus fuerzas policiacas y armadas de ser necesarias, cuando así lo requiera la Legislatura local o su Ejecutivo en caso de que ésta no esté reunida, para hacer frente a los problemas de seguridad a los cuales no son suficientes las fuerzas policiacas locales, respetando siempre la competencia de las entidades federativas y Distrito Federal. Del mismo modo seguir atribuyendo la facultad de celebrar convenios de colaboración entre las entidades federativas y Distrito Federal con el gobierno federal a través del Procurador General de la República. Cabe mencionar que la garantía federal está ligada con el artículo 89, fracción VI constitucional, el cual faculta al Ejecutivo Federal para preservar la paz al interior de la República con el apoyo de las fuerzas armadas.

Jaime Cárdenas advierte que no sólo las prerrogativas constitucionales sino los hechos "metaconstitucionales" han tenido cabida en la historia reciente de nuestro país, por ejemplo, las cuestionables renunciaciones de 17 gobernadores bajo el sexenio de Salinas. Pero sin duda las cuestiones constitucionales y legales, son las que más nos preocupan: "También en el sexenio de Carlos Salinas asistimos en los primeros días del año 1994 al uso de la garantía federal prevista en el artículo 119, en donde aún queda la duda de si existió o no la excitativa de los poderes locales de ese estado."²³⁰ Jaime Cárdenas hace alusión al conflicto en Chiapas, cuando surgió el Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

b) Facultades en materia hacendaria

²³⁰ Jaime Cárdenas, op. cit., p. 96.

El Ejecutivo federal goza de la exclusividad en la iniciativa de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos (artículo 74, fracción IV, párrafo segundo), se excluye de la facultad de exanimación y modificación a la Cámara de Senadores, quien representa a las entidades federativas. Además compete al Congreso de la Unión y al presidente lo que toca a la deuda nacional (artículo 73, fracción VIII) que ya comentamos anteriormente.

Cuando se estime urgente el presidente podrá ser investido por el Congreso de la Unión con la facultad extraordinaria de gravar mercancías que se importen o exporten y restringir o prohibir mercancías, lo que tendría serias consecuencias para la economía de las entidades federativas (artículo 131, segundo párrafo).

Por su parte el presidente posee la facultad, por medio de la Secretaría de Hacienda, de diseñar la “política fiscal”. Por esta y las razones anteriores podemos afirmar que el Ejecutivo posee atribuciones en materia hacendaria de las entidades federativas, que si estuvieran mejor controladas por parte del Congreso de la Unión serían menos alarmantes las facultades ya mencionadas.

c) Facultades administrativas

No es para nada desconocido el hecho de que las excesivas facultades otorgadas a la Federación han minimizado las facultades de las entidades federativas (como se puede ver en los artículos 73, 117, 118 y 124 constitucionales) y de sus secretarías correspondientes:

“La administración pública federal, con su crecimiento desmesurado, ha construido gobiernos paralelos en las entidades federativas. En efecto, mediante la instalación de oficinas o delegaciones que en teoría tienen por propósito hacer accesible la tramitación de asuntos federales a los habitantes de las entidades y realizar sus objetivos, lo que se ha conseguido es la total minimización de las autoridades locales. Áreas como las políticas de agricultura, de comunicaciones y anteriormente las de educación y salud son o lo han sido preponderantes respecto a las de los estados y municipios.”²³¹

Pero para la descentralización es necesario hacer una mejor distribución de competencias entre las entidades federativas y la Federación e incluso un capítulo especial, como el apartado II de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, en donde se podrían establecer reglas mínimas tendentes a combatir la actual centralización, pero de esto hablaremos más adelante.

d) Facultades sobre el Distrito Federal

El Ejecutivo Federal sigue teniendo bastante injerencia en la vida local por lo que respecta al Distrito Federal, pese a que las reformas hechas en la década de los noventa le dan a esta entidad autonomía relativa. Las principales atribuciones sobre el Distrito Federal que tiene el Presidente de la República las encontramos en el artículo 122, parágrafo B, fracciones de la I a la V; sobre la iniciativa de leyes relativas a la regulación de ésta entidad; en materia de nombramiento, debe nombrar al sustituto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal con ratificación del Senado (artículo 122, base segunda, fracción I, tercer párrafo); en materia de

²³¹ Jaime Cárdenas, op. cit., p. 99-100.

endeudamiento, el Jefe de Gobierno sólo puede someter a consideración de Ejecutivo Federal la propuesta de endeudamiento para que éste último la pase al Congreso de la Unión para su aprobación (ya que el Congreso también tiene la facultad de legislar sobre materia de endeudamiento del Distrito Federal según la fracción III del parágrafo A del artículo 122 constitucional); por su parte también tiene la obligación y facultad de “Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal” (122, parágrafo B, fracciones de la IV constitucional), lo que le otorga la facultad de emitir actos administrativos como acuerdos, decretos, resoluciones y por supuesto reglamentos para hacer cumplir a las leyes en materia de Distrito Federal; además del control de las fuerzas públicas delegacionales en los lugares donde habitual o permanente resida (parágrafo E del artículo 122 y fracción VII del artículo 115 constitucionales) y; también se reserva todas aquellas facultades que le otorgue no sólo la Constitución sino también las que se inscriban en el Estatuto de Gobierno y demás leyes.

Estas facultades de intervención en el Distrito federal que acabamos de mencionar, sólo son las del Presidente de la República, ya que el Congreso de la Unión tiene amplias facultades sobre el Distrito Federal, lo que no sólo reduce el poder de las autoridades locales sino también se cercena la autonomía de los habitantes del esta entidad que no alcanza la libertad de las entidades federativas.

E) La responsabilidad del Ejecutivo Federal

Mucho se ha dicho acerca de la poca responsabilidad del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el principal argumento a favor de la actual responsabilidad presidencial es que se mantiene la estabilidad política y social de la nación, de esta guisa, se tiene por objetivo evitar intromisiones y enfrentamientos por parte del Legislativo en lo que no le compete.

El actual procedimiento inicia con la acusación por parte de cualquier ciudadano si ofrece pruebas o por la Cámara de Diputados con la mayoría de sus miembros presentes, la Cámara de Senadores conocerá de la acusación hecha al presidente, quién será oído por los senadores, ellos practicarán las diligencias necesarias, se destituirá del cargo al presidente y se le inhabilitará para poder ocupar otro en el tiempo que la ley señale si es que el Senado determina que el presidente es culpable con dos terceras partes de sus miembros presentes (artículos 109, último párrafo; 110, párrafos tres, cuatro y cinco y 111, párrafo cuatro).

Sin embargo para que el procedimiento al que hemos hecho alusión tenga efecto, debe tener lugar únicamente dos supuestos por los cuales el presidente podría ser objetivo de dicho procedimiento y son:

Artículo 108, segundo párrafo:

“El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.”

Lo que debemos entender por “traición a la patria” se encuentra inscrito en el Código Penal Federal en su libro segundo, título primero, que abarcan los artículos 123-126, y básicamente se refiere a brindar ayuda a una nación extranjera que para que invada nuestro país, o realizar cualquier acto que provoque una guerra con otro país.

La Constitución “blinda” al presidente para que no pueda ser acusado durante su mandato que actualmente es de seis años por todo tipo de delitos federales (que no sea traición a la patria), inclusive los graves pues la propia Ley Fundamental así lo exige al no establecer que se debe entender por “delitos graves del orden común”, la interpretación de éstos es facultad del Senado, quien se erige como gran jurado, sin embargo esta Cámara tiene que sujetarse para resolver la respectiva acusación mediante lo que se establezca en el Código penal federal según el artículo 111, párrafo cuarto de la Constitución federal vigente, aunado además a la prohibición de imponer pena a cualquier persona sin antes la existencia de una ley que sea aplicable exactamente al hecho que se trate de sancionar, no puede darse tampoco por analogía (principio de tipicidad) y por supuesto tampoco se puede aplicar la retroactividad de las leyes como lo establece el artículo 14 de la Carta Magna, ya que el presidente también goza de la protección de las garantías, y aunque si bien es cierto que el juicio político es un juicio especial, no por ello debe ser arbitrario ni su procedimiento (que es establecido en reglas muy generales) debe ser contrario a lo que la Constitución establece.

Jorge Carpizo menciona que compete entonces, al senado establecer qué tipo de delitos que llegare a cometer el presidente deben reputarse como “delitos del orden común” y por supuesto estos hechos ilícitos que cometiere el presidente deben estar previamente establecidos en una ley existente anterior a la conducta cometida por parte de este mandatario.²³² Interpretación que a la fecha no ha estado ni siquiera cerca de darse pues no se ha presentado el caso. Sin embargo el propio autor menciona que el presidente es realmente responsable si trata de romper el orden constitucional o en efecto lo rompe, también si el incumplimiento de sus obligaciones provocan la pérdida del sistema de gobierno, y hace hincapié que estas acciones u omisiones en verdad deben ser muy graves para que el Congreso de la Unión lo responsabilice por las mismas, dada la propia supervivencia del gobierno nacional y agrega:

“La ley secundaria debería especificar con mayor detalle los delitos que comprende la frase: “por traición a la patria y delitos graves del orden común,” pero ante la duda el congreso se verá obligado, porque no queda otra salida, a determinar cuándo el presidente ha roto el orden constitucional o dejado de cumplir sus obligaciones constitucionales.”²³³

Por supuesto Jorge Carpizo se ha referido a situaciones extremas que se susciten en la vida político-jurídica del país, como él mismo ha mencionado “porque no queda otra salida”, el Congreso se tenga que verse obligado a responsabilizar al presidente por la serie de actos que rompan el orden jurídico nacional y tenga repercusión en vida política y social de Estado. Es lamentable que se tenga que llegar a este extremo para que el presidente pueda ser removido de su cargo, lo que seguramente traería aparejado secuelas probablemente irreversibles, como sublevaciones e incluso una guerra civil o revolución, o actividades separatistas por parte de las entidades federativas, solo por mencionar las más graves, pues estamos hablando de un caso que ponga en peligro la pacífica convivencia social y política nacional.

²³² Jorge Carpizo, op. cit., p. 211.

²³³ Jorge Carpizo, op. cit., pp. 212-213.

Si el presidente efectúa un comportamiento contrario a las leyes federales e incluso violatoria de la Constitución y a los principios que ella establece, no está sujeto a responsabilidad alguna durante su mandato, para poder juzgarlo como ya hemos mencionado debe darse el caso de cuando menos una situación extrema que además tenga que prácticamente obligar al Congreso a iniciarle un juicio político.

Al respecto Daniel Márquez nos dice:

“En lo (sic) términos actuales el Ejecutivo es órgano del poder prácticamente irresponsables (sic), que atendiendo al absurdo léxico de la construcción típica del artículo 108, párrafo 2, de la Constitución federal, puede incurrir en delitos federales y quedar impune. También puede violar la Constitución o las garantías y evitar la sanción; en el colmo del absurdo, puede incurrir en cualquiera de las conductas relacionadas en el artículo 7o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y evitar el juicio político, puesto que se considera que no es sujeto de éste.”²³⁴

La opinión de Jaime Cárdenas sobre juicio político es la siguiente:

“El *impeachment* en México es irrealizable contra un presidente. En caso de conflicto entre los poderes, el presidente sí tiene mecanismos para presionar a las Cámaras o al Poder Judicial, pero éstos no tienen contra el presidente ningún instrumento constitucional de presión. El presidente en las controversias constitucionales lleva ventaja sobre el resto de los poderes y órganos del Estado. Simplemente imaginemos qué pasaría con un presidente que disuelve el Congreso o que se niega a cumplir una sentencia de la Suprema Corte. Al no haber solución institucional con consecuencias se dejan abiertas otras vías, que siempre ponen en riesgo la democracia y la gobernabilidad de los países.”²³⁵

Si bien es cierto que no se trata de brindar todas las facilidades para que el presidente quede vulnerable a los posibles ataques y amenazas de los otros dos poderes, tampoco creemos que en la realidad se esté protegiendo a la institución presidencial, sino más bien, a la persona que durante un período le da vida a dicha institución, pues debemos recordar que el Presidente de la República es una de las máximas instituciones en las que se organiza el gobierno del Estado, las personas que ocupan el cargo de esa institución no son verdaderamente indispensables para el normal desarrollo de la vida política, social y jurídica del país, de lo contrario cada seis años habría conflictos nacionales con motivo del cambio de la persona que ostenta ese gran cargo. Debemos reflexionar si nos conviene seguir con este “blindaje” a la persona que representa la presidencia a nivel federal o quitar esta excesiva protección a la persona de este cargo para obligarla a respetar las leyes federales, incorporando a este apartado nuevos supuestos con los cuales el presidente pueda contraer responsabilidad por violación a la Constitución y a las leyes federales. Es por ello que nosotros proponemos que el presidente pueda ser responsable y por tanto sujeto a juicio político por:

1) Violación de la Constitución: es decir que realice actos contrarios a los que la norma constitucional establece.

²³⁴ “Responsabilidades de los servidores públicos”, *Panorama del Derecho Constitucional Mexicano*, p. 133.

²³⁵ Jaime Cárdenas, op. cit., p. 103.

2) Dejar de cumplir sus obligaciones como Presidente de la República: debe ser relacionado con el artículo 87 de la Ley Fundamental, el juramento de guardar y hacer guardar la Constitución así como las leyes que de ella emanen.

3) Traición a la patria: como ya lo instituye el Código Penal Federal.

4) Por violaciones a las leyes electorales competentes: recordemos que la Constitución de 1857 ya establecía la responsabilidad del presidente por “ataque a la libertad electoral”. Hoy día es conveniente sopesar por qué tipo de violaciones a las leyes electorales podría ser responsable el presidente, en nuestra opinión bien podría corresponder tanto a los delitos electorales (contenidos en el Código Penal Federal artículos 401-413) y las sanciones señaladas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Recordemos también que Felipe Calderón violó dicho código electoral al transmitir por televisión mensajes del gobierno sobre los logros de su administración en materia de seguridad con el lema “la razón de esta lucha eres tú y tu familia”.²³⁶ En definitiva aún nos falta mucho para estar en un verdadero Estado de derecho, debemos hacer cumplir todas las leyes desde el Presidente de la República, diputados, senadores, magistrados de la Suprema Corte e incluso todo gobernado.

5) Por último debe establecerse responsabilidad del presidente de todos aquellos delitos que el Código Penal Federal establezca como graves.

En nuestra opinión no existe justificación alguna para eximir al Presidente de la República de la observancia y en su caso castigo de las leyes de cualquier naturaleza, pero sabemos también que no faltaría quien intente atacarle por todos los medios legales, pues en un democracia siempre existen inconformes, es por ello que debe protegerse hasta cierto grado a las personas que se desempeñen como presidentes. Diversas voces se han manifestado en contra de la actual protección del presidente, para Burgoa el Jefe de Estado debe ser responsable cuando deje de cumplir lo mencionado por el artículo 87 constitucional (básicamente “guardar y hacer guardar la Constitución” y las leyes secundarias), “[...] Cuando el presidente, por *modo sistemático y frecuente*, deja de cumplir esta obligación, debe ser enjuiciado ante el Senado por las violaciones que haya cometido contra la juridicidad que es esencial en todo régimen democrático”.²³⁷

Creemos que dado que prevemos la existencia de un Tribunal Constitucional, éste debería conocer sobre la acusación que se haga del presidente para la posible responsabilidad en la que pueda tener, por tanto debe ser acusado por parte del Congreso de la Unión con una mayoría calificada de dos tercios de sus miembros presentes y nombrar a una comisión

²³⁶“• Los consejeros electorales del IFE declararon fundada la queja del PRI, en el sentido de considerar contra la norma electoral un acto y una conferencia de prensa en los que el Presidente habló de logros de gobierno.

• El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación aprobó el emplazamiento para al menos 22 televisoras que difundieron promocionales del gobierno federal, no sólo a Tv Azteca.

• La sala superior del TEPJF también revocó resoluciones del Consejo General del IFE y le ordenó emitir nuevas determinaciones sobre la reindividualización de sanciones impuestas a Tv Azteca.”Mauricio Pérez, “Calderón sí violó la ley electoral, pero es imposible sancionarlo, señala el IFE”, *Milenio* diario [en línea], México, 22 de julio de 2010, visible en: <http://www.milenio.com/node/492552>

²³⁷ Op. cit., p. 1049. Las cursivas son del autor.

especial para que funja como fiscal de acusación. No es fácil ejercer este procedimiento en contra de un presidente si no se goza principalmente con el respaldo de ambas Cámaras, además de la opinión pública, con la actual Constitución no se ha dado el caso de llevarlo a cabo, en los Estados Unidos de América únicamente se dio una vez el caso, sin éxito, es por ello que no debe verse a la responsabilidad del presidente como una amenaza latente que paralizaría la vida política y social del país. Por otra parte para que tenga inicio el procedimiento se necesitaría que la mayoría del grupo político del presidente en turno ya no le otorgue su simpatía o que su propio grupo político le dé la espalda por alguna razón, situación que se vislumbra sumamente difícil en el horizonte nacional, principalmente por la falta de autocrítica y apoyo incondicional que poseen los partidos políticos que representan la mayoría en el Congreso de la Unión, al que por regla general también pertenece el presidente. Por último es importante señalar que para poder llevar a cabo el juicio en contra del presidente se tendría que contar con el apoyo de la sociedad para que se pueda dar por primera vez este supuesto en nuestra historia contemporánea.

Por todo lo anteriormente dicho podemos afirmar que todo ha emanado y sigue emanando del presidente, los magistrados del más alto tribunal de nuestro país así como tribunales de diversa naturaleza, leyes, reformas constitucionales y tratados internacionales, las decisiones económicas, políticas, culturales, sociales, entre otras. Todo ello es la reminiscencia de un caudillismo emanado de la Revolución para preservar la estabilidad social y política del Estado mexicano. Hoy abogamos por una Carta Magna más democrática, con instituciones modernas con justa repartición de atribuciones y expulsar el caudillismo que hoy sigue imperando en nuestra Carta Magna. El actual diseño constitucional de la Constitución de 17 beneficiaría a la nación con la llegada de una persona extraordinaria, un estadista y visionario con un profundo amor a nuestro país, pero éste no ha llegado en prácticamente doscientos años de vida independiente de nuestro Estado, ¿qué nos hace pensar que pronto llegará ese superhombre?, es la hora de construir el país democráticamente, sin soslayar a los grupos minoritarios y atendiendo a las verdaderas necesidades y prioridades de la sociedad mexicana.

3.2.1. Integración

Actualmente el cargo de presidente es depositado en una sola persona quien es elegido por voto universal directo (artículos 80 y 81 constitucionales) bajo el principio de mayoría relativa, es decir, el candidato que obtenga más votos que sus oponentes sin que esto signifique la obtención de la mayoría nacional, sin segunda vuelta en caso de existir duda por la diferencia de votos. Además tiene a su cargo el despacho del gobierno federal para la administración pública integrado por secretarios de Estado así como a los Jefes de los Departamentos Administrativos, a quienes puede nombrar y remover libremente y de quienes tiene que obtener el refrendo para que el presidente pueda realizar sus actos administrativos (artículos 89, fracción II; 90 y 92).

Nuestra propuesta es la de un sistema parlamentario en sustitución del actual sistema presidencial con el que siempre se ha regido nuestro país, a continuación haremos la mención de la diferencias entre estas dos formas de gobierno:

a) La separación de poderes es más rígida en el sistema presidencial que en el parlamentario ya que no permite una dependencia del Ejecutivo en relación con el Legislativo, como sí existe en el parlamentarismo.

b) El presidencialismo reúne en una sola persona la función del jefe de Estado y de jefe de gobierno, en cambio, en el sistema parlamentario estas funciones competen a un Presidente de la República con una sola persona y, la otra función es competencia de un Colegio de Ministros que, presidido por un Primer Ministro.

c) Los titulares del Colegio de Ministros así como el Primer Ministro también son miembros del Parlamento, mientras que en el presidencialismo no deben poseer esa condición los secretarios de Estado.

d) En el presidencialismo, el Ejecutivo es elegido directa o indirectamente por los ciudadanos sin intervención en su elección del Parlamento, es por ello que la legitimación la obtiene directamente de la población y no existe una relación fiduciaria, lo que provoca total independencia del Legislativo que devine en una dificultad para hacer operable la moción de censura en contra del Primer Ministro y el Colegio de Ministros que traiga como consecuencia la integración de nuevos miembros de los mismos y a su vez, el Ejecutivo pueda disolver el Parlamento para la su renovación anticipada.²³⁸

Ignacio Burgoa enlista las siguientes características del sistema parlamentario que a su vez difieren de presidencialista: “[...] a) identidad personal entre los miembros del gabinete y los del parlamento; b) el gobierno, encomendado al gabinete, “está fusionado con el parlamento y forma parte integral de éste”; c) el gabinete está presidido por un jefe llamado “primer ministro” que al mismo tiempo es miembro del parlamento y líder del partido que en éste domine; d) la subsistencia de un gabinete determinado y su actuación gubernativa dependen del respaldo –*voto de confianza*- de la mayoría parlamentaria y, a la inversa, la renuncia de los funcionarios que lo componen de la falta de apoyo –*voto de censura*- por parte de dicha mayoría; e) control recíproco entre el gabinete y el parlamento, en el sentido de que la dimisión de aquél puede provocar la disolución de éste o una nueva integración de dicho cuerpo gubernativo.”²³⁹

Nuestra propuesta va encaminada a un parlamentarismo precisamente entre otros objetivos para hacer posible la moción de censura que devendría en una nueva integración de los titulares de los órganos que conforman el Poder Ejecutivo y, viceversa, cuando el Ejecutivo no goce de la confianza del Parlamento pueda disolverlo y convocar a nuevas elecciones, sin mayores problemas doctrinarios dado que los titulares del Ejecutivo también son miembros del Parlamento. El problema que existe con nuestro actual sistema presidencial es la división rígida de poderes así como que la elección y legitimación del presidente tiene base en la nación, por lo que la disolución por parte de un órgano respecto del otro entrañaría no sólo una seria discusión doctrinal sino también legal y práctica, ya que significa una intromisión grave de un poder a otro y por lo mismo se cuestionaría la legitimidad de este mecanismo. En

²³⁸ Sobre estas diferencias véase a Giuseppe de Vergottini, op. cit., pp. 372-374.

²³⁹ Op. cit., p. 734., (las cursivas son del autor) quien a su vez remite a Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, pp. 105 y 107. Las cursivas son del autor.

el actual sistema de gobierno la única salida razonable sería que uno de los dos Poderes que quiera desaparecer al otro llame a referéndum nacional para que el pueblo (soberano) manifieste su voluntad sobre si procede o no la destitución de los titulares del respectivo Poder, así llamar a elecciones para que una vez más los ciudadanos elijan a sus representantes y titulares del órgano constitucional en cuestión. Sin embargo el sistema parlamentario ha demostrado ser en esta materia eficiente y funcional, en donde tampoco debe caerse en el abuso de este mecanismo.

A) Nombramiento y duración del nuevo Ejecutivo

Proponemos que se cambie del sistema presidencial al parlamentario, mediante la organización tradicional parlamentaria del Ejecutivo, es decir, la elección de un Presidente de la República por parte de ambas Cámaras en sesión conjunta; en una primera elección donde puedan concursar una persona por parte de cada grupo parlamentario si así lo desean, que salga electa la persona que alcance una mayoría calificada de las dos terceras partes de los miembros del Parlamento; en caso de que ningún candidato haya obtenido esa cantidad de votos, deberán participar únicamente los dos candidatos que obtuvieron la mayoría de los votos, donde aún se debe contar con el requisito de la mayoría calificada; si por alguna razón tampoco se diese el caso de obtener la mayoría calificada, deberá designarse como presidente a la persona que alcance la mayoría relativa de los votos emitidos (el cincuenta por ciento de los votos más uno). El término conveniente para que se lleve a cabo todo el procedimiento anteriormente propuesto es de 21 días naturales, pero cabe mencionar que el constituyente de la nueva Constitución que proponemos podría disponer de algún otro plazo.

Hacemos referencia en este último caso, de los votos emitidos, dado que en la pluralidad partidista que existe hoy día en nuestro Congreso podría darse el caso de que por la simple razón de no encontrarse como últimos dos candidatos a la presidencia el candidato del grupo o grupos parlamentarios que se necesiten para obtener la mayoría calificada, quieran abstenerse de emitir su voto, o insistir en el apoyo de su candidato, lo que no favorecería a ninguno de los finalistas pero les restaría votos para los candidatos válidos. Con el supuesto de la última elección que proponemos, buscamos la participación de los grupos minoritarios en el proceso de elección de presidente, llegar a una mayoría más que la mayoría simple y con ello mayor legitimidad del órgano Ejecutivo.

La mayoría calificada que pedimos para el nombramiento del presidente tiene por objeto que el Ejecutivo cuente con el respaldo de la mayoría de los ciudadanos, que a su vez esté reflejada en el Congreso, para que tenga mayor fluidez la solución de problemas que a ambos les compete de manera conjunta. Pero en caso de que un solo partido o coalición política no logre por sí mismo la mayoría necesaria, tendrá que negociar con la oposición para contar con cierto respaldo de los grupos opositores, sin embargo, que tampoco signifique una traición a su corriente ideológica, simplemente el evidente reconocimiento y respeto de la voluntad de la mayoría de la población. En caso de no respetar la voluntad de la mayoría seguramente le acaecería una desventaja en términos de voto y desconfianza de la población en las siguientes elecciones.

Consideramos que a elección de Presidente de la República debe ser pública y no secreta, en razón de que los ciudadanos al votar por su diputado o senador también lo hacen por el

presidente y/o por el primer ministro (ya que éste último es quien posee más facultades de ejecución y administración) de manera indirecta. En los sistemas parlamentarios también se perfilan los posibles candidatos que deban ocupar esos cargos durante las elecciones del Parlamento, por lo que, en un sentido de congruencia de corriente ideológica y partidista deberán votar a su líder de partido respectivo, sin embargo, sólo tal vez en la última elección para presidente pueda darse el caso de que se llegue al acuerdo, de que haga mediante votación secreta para hacerse así con el voto de los grupos minoritarios y evitar el abstencionismo. Por otra parte, de toda controversia que surja en las elecciones para jefe de Estado deberá conocer un Tribunal Constitucional.

Un beneficio adicional a la presente propuesta, es que se acabaría con la incertidumbre de la legalidad y legitimidad de las elecciones del Presidente de la República, ya que las elecciones tendrían mayor facilidad de control por el número de votantes, al hacer el voto de los parlamentarios público (cuando menos en las dos primeras elecciones), acabaríamos totalmente con cualquier clase de incertidumbre sobre el control de la elección para Jefe de Estado. Como hemos repetido numerosas veces, nuestro país ha sido protagonista de dos elecciones dudosas para el cargo de presidente, es por ello que, también, el sistema propuesto está pensado para realizar con toda certidumbre las elecciones de ese cargo.

El artículo 83 de la Constitución italiana prevé el siguiente procedimiento para la elección del jefe de Estado:

“El Presidente de la República será elegido por el Parlamento en sesión común de sus miembros.

Participarán en la elección tres delegados por cada Región, elegidos por el Consejo Regional de tal modo que quede garantizada la representación de las minorías. El Valle de Aosta tendrá un solo delegado.

La elección del Presidente de la República se hará por votación secreta y mayoría de dos tercios de la asamblea. Después de la tercera votación será suficiente la mayoría absoluta.”²⁴⁰

En el caso de Alemania el procedimiento para la elección del presidente lo encontramos en el artículo 54 de la Ley Fundamental de Bonn en los siguientes términos:

“(1) El Presidente Federal es elegido sin debate por la Asamblea Federal. Es elegible todo alemán que posea el derecho de sufragio para el *Bundestag* y haya cumplido cuarenta años de edad.

(2) El cargo del Presidente Federal dura cinco años. Se permitirá la reelección inmediata una sola vez.

(3) La Asamblea Federal se compone de los miembros del *Bundestag* y de un número igual de miembros elegidos, según los principios de la representación proporcional, por las asambleas legislativas de los *Länder*.

²⁴⁰ Podemos ver el texto completo de la Constitución de la República Italiana, Cámara de Diputados, Italia, visitado el 19 diciembre de 2009, visible en: <http://es.camera.it/index.asp?content=%2Fcost%5Freg%5Ffunz%2F345%2Fcopertina%2EASP%3F>

(4) La Asamblea Federal se reunirá en un plazo máximo de treinta días antes de la expiración de las funciones del Presidente Federal o, en caso de una terminación anticipada, en un plazo máximo de treinta días después de ese momento. La convocatoria estará a cargo del Presidente del *Bundestag*.

(5) Una vez terminado el período legislativo, el plazo del apartado 4, primera frase, comenzará a correr a partir de la primera reunión del *Bundestag*.

(6) Resultará elegido quien obtenga los votos de la mayoría de los miembros de la Asamblea Federal. Si en dos votaciones esta mayoría no fuera alcanzada por ninguno de los candidatos, resultará elegido quien en una siguiente votación reúna el mayor número de votos.

(7) La regulación se hará por una ley federal.”²⁴¹

Como puede apreciarse en la parte 6 del artículo anteriormente citado, cuando no se puede alcanzar la mayoría simple del Parlamento alemán, basta con la mayoría relativa después si en las dos votaciones anteriores no se alcanzare la simple mayoría (cincuenta por ciento de los votos más uno).

Cómo en los regímenes parlamentarios, proponemos que el presidente no deba tener ningún otro cargo más que el de Presidente de la República, con el fin de evitar la posible acumulación de facultades que llevarían de un parlamentarismo a un gobierno con tendencias presidencial e incluso, un presidencialismo disfrazado. Estas disposiciones las podemos encontrar por ejemplo en los artículos 55 primera parte y 84 segundo párrafo de las Constituciones de Alemania e Italia respectivamente:

“Artículo 55 [Incompatibilidades]

(1) El Presidente Federal no podrá pertenecer ni al Gobierno ni a un órgano legislativo de la Federación o de un *Land*”.²⁴²

“Art. 84

El cargo de Presidente de la República será incompatible con cualquier otro cargo.”²⁴³

Creemos que la duración prudente para este cargo es el de cinco años con la oportunidad de una reelección ya sea inmediata o discontinua. En cuanto a la duración del cargo, para conservar la estabilidad social y darle el seguimiento para efectos de apreciar verdaderos resultados en la administración pública, este cargo debe durar más que el de diputado y aproximadamente el mismo que el de senador. Creemos que cinco años son suficientes para poner en marcha la mayoría de las propuestas hechas en campaña como proyectos para hacer más eficiente la administración pública, ya que lo que no se hizo en cinco años mucho menos

²⁴¹ Ley Fundamental de la República Federal de Alemania del 23 de mayo de 1949, visible en: <http://constitucion.rediris.es/legis/legextr/ConstitucionAlemana.html> (visitada el 27 de Agosto de 2010).

²⁴² Ídem.

²⁴³ Constitución de la República Italiana, Cámara de Diputados, Italia, visitado el 19 diciembre de 2009, visible en: <http://es.camera.it/index.asp?content=%2Fcost%5Freg%5Ffunz%2F345%2Fcopertina%2EASP%3F>

se podrá realizar en más períodos presidenciales porque un Ejecutivo lento podría poner en crisis al Estado mexicano.

Por su parte podría premiarse, en su caso, el buen gobierno con la reelección del presidente ya sea en las elecciones inmediatas o si es que a caso por alguna razón no pudiese reelegirse inmediatamente, podría concursar en elecciones posteriores para continuar con el buen trabajo que pudo haber demostrado anteriormente. Sin embargo tenemos un límite de reelección para evitar abusos en el poder y el monopolio de los más grandes cargos del país, no deseamos que ninguna persona se perpetúe en estos cargos y constituya un gobierno perpetuo, nuestro país ya ha tenido antecedentes de ello, por eso no podemos darnos el lujo de repetir los mismos errores del pasado. Así se ha establecido en diferentes ordenamientos y llama mucho la atención que también se haya hecho así en la Constitución que contiene el presidencialismo prístino en su enmienda veintidós del 27 de febrero de 1951.

C) Nombramiento del Primer Ministro y del Consejo de Ministros

Proponemos que el procedimiento para nombrar al gobierno sea el mismo que en los sistemas parlamentarios, el Presidente de la República tiene la facultad de nombrar al Primer Ministro y éste a su vez al Consejo de Ministros, es decir, a cada ministro. Sin embargo creemos conveniente que el primer ministro también deba pasar por el sufragio de los parlamentarios, por medio del principio de la mayoría simple y a propuesta del Presidente de la República, una vez electo el jefe de gobierno, deberá nombrarlo así el jefe de Estado, de este modo podrá presumirse la confianza parlamentaria al gobierno; en caso de que la persona propuesta por el presidente no fuere elegida, el Parlamento podrá elegir por medio de la mayoría simple de sus miembros a la persona que deba ocupar ese cargo; en caso de que este último supuesto tampoco llegare a darse el presidente podrá nombrar al primer ministro o disolver al Parlamento. Los términos de las elecciones pueden ser las mismas que en la Ley Fundamental de Bonn o podrá ser la que proponga el constituyente de la nueva Constitución que proponemos. A continuación veremos lo que establecen las Leyes Fundamentales de Alemania e Italia:

Artículo 63 de la Ley Fundamental de Bonn:

“(1) El Canciller Federal es elegido sin debate por el *Bundestag* a propuesta del Presidente Federal.

(2) Resultará elegido quien obtenga los votos de la mayoría de los miembros del *Bundestag*. El elegido deberá ser nombrado por el Presidente Federal.

(3) Si la persona propuesta no fuera elegida, el *Bundestag* podrá elegir, por más de la mitad de sus miembros, un Canciller Federal dentro de los catorce días siguientes a la votación.

(4) Si en dicho plazo no se realizare la elección, se procederá de inmediato a otra votación; será elegido quien obtenga la mayoría simple de votos. Si el elegido obtuviera los votos de la mayoría de los miembros del *Bundestag*, el Presidente Federal deberá nombrarlo en el plazo de los siete días siguientes a la elección. Si el elegido no alcanzare dicha mayoría, el Presidente Federal, en el plazo de siete días, deberá nombrarlo o disolver el *Bundestag*.”

Artículo 92 de la Constitución italiana:

“El Gobierno de la República se compone del Presidente del Consejo y de los Ministros, que constituyen conjuntamente el Consejo de Ministros.

El Presidente de la República nombrará al Presidente del Consejo de Ministros y, a propuesta de él, a los Ministros.”

Como podemos apreciar en los artículos antes citados, el ordenamiento alemán establece un mecanismo de nombramiento del primer ministro en el cual se busca la aprobación del Parlamento, en caso de no lograrse su conformidad con las propuestas del Presidente de la República para primer ministro, el Parlamento podrá elegir uno, pero en caso de no lograrse el consenso parlamentario, el jefe de Estado puede nombrar a un jefe de gobierno a su consideración sin que deba participar el Parlamento, o puede optar por la disolución anticipada del Parlamento para la integración de un nuevo Legislativo, así lograr el apoyo parlamentario. En el caso italiano el mecanismo de elección y nombramiento del primer ministro es más simple, el jefe de Estado elige al jefe de gobierno, sin embargo el primer ministro junto con el Consejo de Ministros debe buscar la confianza parlamentaria dentro de los diez días después de su integración y, en caso de no obtenerla podría significar la disolución del gobierno (artículo 94 de la Constitución italiana). En algunos ordenamientos parlamentarios puede darse el caso de que sea el propio Parlamento quien elige y nombra dentro de sus integrantes tanto al primer ministro como al Consejo de Ministros. Al proponer nosotros que el primer ministro sea elegido por el Parlamento y nombrado por el presidente, podemos afirmar que se presume la confianza parlamentaria, hasta en tanto no se dé una moción de censura al gobierno.

Como ya hemos hecho mención, los integrantes del Consejo de Ministros son también miembros del Parlamento, ya sea por tradición o por disposición formal, en nuestro caso, pensamos que es pertinente que sea haga la mención formal de esto en el texto constitucional, el objetivo es, evitar que los nombramientos de estos cargos tan importante se sigan haciendo por “amiguismos” como sucede hasta el día de hoy, y aun cuando seguramente el Consejo se haga con personas afines, éstas tendrán el respaldo y confianza de los ciudadanos que los han elegido.

En realidad es el primer ministro quien posee mayores facultades en comparación con el jefe de Estado. Por ello, es que, es escogido el líder del partido político mayoritario o del partido político más fuerte de la coalición, es decir, con mayor respaldo popular, por lo “[...] que puede ser elegido como *leader* por un órgano del partido o por el grupo parlamentario”,²⁴⁴ según la costumbre parlamentaria, este es un presupuesto para el cargo de primer ministro.

D) Un ministro especial para las Fuerzas Armadas

Las Fuerzas Armadas deberán estar a cargo de un ministro que sea nombrado directamente por el Parlamento mediante la mayoría simple y rendirle cuentas directamente a éste quien además conocerá sobre su renuncia y podrá removerlo del cargo. Este ministro tendrá a su cargo a las Fuerzas Armadas, el primer ministro o Presidente la República podrán solicitar al Parlamento la ayuda de éstas y por medio de la simple mayoría el Parlamento podrá dar su

²⁴⁴ Giuseppe de Vergottini, op. cit., p. 447.

autorización para que se brinde el auxilio necesario. Debemos destacar que este ministro será totalmente responsable de los actos cometidos por las Fuerzas Armadas.

Sin embargo podrá delegarse de manera especial el mando directo de las Fuerzas Armadas así como la responsabilidad de sus acciones al Presidente de la República cuando se declare el Estado de emergencia que se encuentra en el artículo 29 de nuestra actual Constitución.

Algunas Constituciones extranjeras disponen que el mando directo de las Fuerzas Armadas esté a cargo de un ministro y no del jefe de Estado como es el caso de la Constitución alemana visible en su artículo 65a, y en la Constitución suiza el ministro encargado del Ejército es nombrado directamente por el Parlamento.²⁴⁵

Actualmente el presidente puede elegir con aprobación del Senado a los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y de acuerdo a las leyes del Congreso de la Unión a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales y dispone sin prácticamente ningún límite de la totalidad de todas estas fuerzas (artículo 89 de nuestra Carta Magna, fracciones III, IV y V). El Senado no ha fungido como un contrapeso para el poder de nombramiento del presidente.

La decisión de quitar al presidente el mando directo de las Fuerzas Armadas la tomamos no sólo por el antecedente histórico, si no principalmente por las erradas decisiones del presidente Calderón que tomó caprichosamente desde el inicio de su mandato, y como consecuencia la guerra contra el narcotráfico ha dejado una cifra aproximada de 30 mil muertos, entre ellos civiles y uno de los casos más sonados ha sido el del homicidio de dos alumnos del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, en esa misma ciudad en donde se ha especulado que fueron ultimados por elementos del Ejército pero que a la fecha no ha sido comprobado, Otra consecuencia es que la imagen del Ejército se ha deteriorado considerablemente frente a la sociedad, por otro lado Frank La Rué, quien es relator especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión de la Organización de las Naciones Unidas, ha advertido que mantener al Ejército en situación donde no esté realmente justificado por una circunstancia extrema y de emergencia, es inadecuado y podría provocar la corrupción de esta institución, pero pese a todas las críticas nacionales e internacionales, la decisión del presidente fue la de mantener a las Fuerzas Armadas hasta el final de su mandato.²⁴⁶

E) La remoción de los ministros

²⁴⁵ Véase a Giuseppe de Vergottini, op. cit., p. 460.

²⁴⁶ Véase los siguientes diarios; Gabriel León Zaragoza, *La Jornada* [en línea], "La violencia ha dejado más de 24 mil decesos en lo que va del sexenio: PGR", 17 de julio de 2010, visible en: <http://www.jornada.unam.mx/2010/07/17/index.php?section=politica&article=010n2pol>. Emir Olivares Alonso, *La Jornada* [en línea], "Se violaron derechos en el caso de alumnos ultimados en el Tec", 13 de agosto de 2010, visible en: <http://www.jornada.unam.mx/2010/08/13/index.php?section=politica&article=005n1pol>. Fabiola Martínez, "El Ejército, en las calles hasta 2012: Calderón" 20 de agosto de 2010, visible en: <http://www.jornada.unam.mx/2010/08/20/index.php?section=politica&article=005n1pol>. Y Ricardo Gómez y Elena Michel, *El Universal* [en línea], "Ven peligroso usar por largo tiempo a Milicia", 13 de Agosto de 2010, visible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/179678.html>.

La remoción de los ministros deberá ser de acuerdo a la tradición de los sistemas parlamentarios, aunque algunos tienen sus variantes siguen una misma línea de acción; el primer ministro hace la propuesta al presidente y es éste quien los remueve. Pero sería conveniente que en nuestro sistema parlamentario, el Parlamento tenga la facultad para remover a los miembros del Consejo de Ministros con algún tipo de mayoría calificada, por ejemplo, con el sesenta por ciento del Parlamento y al mismo tiempo el nombramiento del nuevo titular. Tenemos como objetivo evitar nuevamente los nombramientos por amiguismos, que el nombramiento de los titulares de las diferentes ramas de la administración pública sea para las personas mejor preparadas para ello dentro del Parlamento, o en su defecto con personas de la confianza no sólo de un hombre como hasta ahora, sino que goce de la confianza de su propia mayoría parlamentaria.

En los sistemas parlamentarios el procedimiento para la remoción de los ministros es idéntico al de su nombramiento, es decir, compete al primer ministro proponerlos para su nombramiento y del mismo modo para su remoción (pueden verse por ejemplo los artículos 64 de la Constitución alemana y el artículo 92 de la Constitución italiana). Es importante señalar que el Parlamento juega un papel importante, ya que en la mayoría de los casos éste puede, mediante el retiro de su confianza hacia los miembros del gobierno, obligar al nombramiento de nuevos titulares para esos cargos ministeriales.

F) La relación fiduciaria

Existe una relación simbiótica entre el Ejecutivo y el Legislativo en el sistema parlamentario, que no sólo atañe a la identidad de los miembros del Parlamento con los del Colegio de Ministros y su presidente, sino que conlleva un delicado equilibrio en el derecho que tiene el Parlamento para retirar la confianza al gobierno para la renovación de sus titulares, del mismo modo el Ejecutivo pueda disolver anticipadamente al Parlamento para el llamamiento a elecciones con antelación a la fecha que debiera corresponderle de forma ordinaria. Estas figuras jurídicas deben ser usadas razonadamente toda vez que la remoción anticipada y posterior elección de los funcionarios, podría ser contraproducentes para quienes las convoque y estabilidad nacional.

Esto es lo que Vergottini señala como relación fiduciaria: “La ausencia del voto inicial de investidura no quita que la confianza exista, aunque no sea de forma expresa y sea propuesta. En efecto, en todos los ordenamientos con gobierno parlamentario se reconoce que la confianza puede revocarse por el Parlamento o que el gobierno puede dimitir, o a veces disolver las cámaras, cuando se considere que falta o ha disminuido la confianza. Por consiguiente, tanto en presencia como en ausencia de un voto de investidura, se estima que el gobierno se apoya en su propia mayoría (o, a veces, aún no contando con su mayoría, y siendo técnicamente minoritario, no existe sin embargo una mayoría contraria), y entonces puede desarrollar con la colaboración parlamentaria sus propias funciones (*relación fiduciaria*)”.²⁴⁷

G) Presupuestos para la dimisión anticipada del gobierno y la disolución anticipada del Parlamento

²⁴⁷ Giuseppe de Vergottini, op. cit., p. 383. Las cursivas son del autor.

En algunos ordenamientos se precisa de un voto de confianza inicial por parte del Parlamento para que el Primer Ministro y los Ministros puedan empezar a realizar sus labores. Sin embargo, en los ordenamientos que no le obliga al gobierno a recibir la confianza inicial expresa del Parlamento puede presumirse hasta en tanto ésta no se retire mediante una moción de censura. En el momento en que el gobierno no cuente con el respaldo del Parlamento, el primer ministro puede solicitar de manera expresa a éste su confianza, si éste no lo respalda con su confianza, el presidente y el gobierno pueden disolver a las Cámaras y convocar a elecciones extraordinarias para formar un nuevo Parlamento, y en algunos casos si también se encuentran de acuerdo los presidentes de ambas Cámaras. Del mismo modo que el Parlamento mediante la moción de censura provoque la dimisión del gobierno (jefe de gobierno y ministros) para la construcción de uno nuevo, usualmente si el Parlamento realiza primero la moción de censura al gobierno, éste no pueda ejercitar la disolución de las Cámaras y viceversa, salvo algunas excepciones.

El parlamentarismo italiano tiene la necesidad de que el gobierno esté revestido con el voto de confianza inicial dentro de los diez días siguientes a la integración de éste, donde cada Cámara podrá otorgar o revocar su confianza; en caso de que únicamente una de las Cámaras no le otorgue su confianza, no tendrá lugar la dimisión del gobierno. Cualquiera de las Cámaras puede presentar una moción de censura si está firmada cuando menos con una décima parte de la Cámara que la haya presentado, la cual, deberá ser discutida hasta después de tres días de haber sido presentada (artículo 94). En Italia el jefe de Estado tiene la facultad de disolver las Cámara de Diputados y de Senadores, después de haber dado audiencia a los presidentes de las mismas, sin embargo, esta facultad tiene la limitante de que no podrá ser usada durante los últimos seis meses de su mandato (artículo 88).

En Alemania ya hemos visto que en el artículo 63.4 de la Ley Fundamental de Bonn establece que en caso de no llegar a una mayoría por parte del Parlamento para nombrar al Canciller, el presidente tiene la facultad de nombrarlo o disolver el *Bundestag*. Del mismo modo, el artículo 68 del mismo ordenamiento dicta que el Presidente de la República a propuesta del primer ministro podrá disolver el Parlamento en caso de que el Canciller solicite la confianza de la mayoría de los miembros del *Bundestag* y ésta no se logre, sin embargo si en un plazo de cuarenta y ocho horas de emitida la desconfianza del Parlamento, éste elige a un nuevo jefe de gobierno la disolución será cancelada. Por último, la Constitución alemana también introduce en su artículo 67 la moción de censura constructiva, la cual estriba en emitir una moción de censura en contra del canciller en función dentro de las próximas cuarenta y ocho horas el *Bundestag* deberá elegir a su sucesor.

En una nueva ley fundamental deberán ser introducidas la disolución parlamentaria y la moción de censura típicas en todo sistema parlamentario, pero creemos conveniente que ambas figuras deben ser limitadas para evitar un uso inadecuado de ellas.

Proponemos únicamente un supuesto bajo el cual el Ejecutivo podrá disolver al Parlamento (aparte de la suspensión de garantías que actualmente contempla el artículo 29 de nuestra Ley Fundamental) y es que cuando, el primer ministro solicite la confianza parlamentaria y ésta no se dé, el jefe de gobierno podrá solicitar al Presidente de la República la disolución del Parlamento, dentro de los 20 días siguientes de emitida la desconfianza parlamentaria. Pero

dado que en el sistema de gobierno que proponemos el Legislativo debe ser el órgano estatal más fuerte, toda vez que en él se contiene la pluralidad ideológica de la población, derivado de las decisiones se toman por una discusión de diferentes opiniones en donde se hacen escuchar las voces incluso de los grupos minoritarios por lo que las decisiones no se toman de la forma unilateral como se lleva a cabo en nuestro presidencialismo, es por eso que la disolución parlamentaria debe estar condicionada al propio Parlamento mediante el otorgamiento de una posibilidad de burlar su disolución, si dentro de las cuarenta y ocho horas de la solicitud del primer ministro al presidente para la disolución del Legislativo y mediante la mayoría simple del Parlamento éste nombra a un nuevo primer ministro, el Parlamento puede dejar sin efectos la solicitud de disolución parlamentaria.

Sin embargo en caso de que el Parlamento no pueda evitar su disolución deberá existir un método que garantice la democracia y pluralidad que exista en las Cámaras, para evitar todo intento de soslayar a los grupos minoritarios por parte del grupo o coalición mayoritaria en el Parlamento que a su vez se ve reflejada en el Ejecutivo y evitar el uso de este mecanismo en cada oportunidad. Por tanto el mecanismo que proponemos es que una vez hecha la disolución parlamentaria se forme un Colegio de Ministros integrado por miembros de los diversos grupos parlamentarios en que integren las cámaras. Además el gobierno provisional podrá continuar en función si cuenta con el apoyo y confianza del nuevo Parlamento que se haya formado, en caso de negativa en la ratificación del gobierno provisional deberá seguirse el procedimiento para la designación del primer ministro que propusimos anteriormente. Otra ventaja de un gobierno provisional integrado por los miembros de los grupos parlamentarios durante la disolución del Parlamento, es que el Ejecutivo no pretenda abusar de este mecanismo, el cual sólo debe ser usado en caso de verdaderos conflictos entre el Parlamento y el gobierno que, puedan llegar a causar una parálisis en la función del aparato estatal y en detrimento del gobernado, ya que el gobierno estará integrado precisamente con la pluralidad parlamentaria, en donde, no podrá disolverse a las minorías.

Es importante señalar que al igual que en ordenamiento italiano, no se podrá disolver al Parlamento seis meses antes de que acabe el período del Presidente de la República. Con la finalidad de que el presidente no se perpetúe en el poder y sólo pueda gestionar por el tiempo establecido en la Ley Fundamental.

H) Dimisión del gobierno y voto de censura

Tenemos la moción de censura por parte del Parlamento para la dimisión del gobierno, dicha herramienta es utilizada cuando el Parlamento decida que por alguna razón es ineficaz e inconveniente el actual gobierno y se presenta necesario el cambio de sus titulares. Proponemos que pueda presentarse la moción de censura con el veinticinco por ciento de cualquiera de las dos Cámaras, deberá decidir sobre su procedencia dentro de los tres días siguientes a la presentación de dicha moción en sesión conjunta de ambas Cámaras, creemos conveniente tener el respaldo del sesenta por ciento de los miembros del Parlamento para que proceda la remoción del primer ministro y eventualmente la posible remoción de uno o varios de los ministros. Para la formación de un nuevo gobierno, deberá atenerse al mecanismo de elección del primer ministro que ya hemos propuesto con antelación.

I) Reelección del Presidente de la República y del primer ministro

El principio de no reelección en nuestra Constitución es una decisión fundamental que si bien no estuvo presente en el nacimiento de ésta, fue necesaria su introducción a pocos años de su promulgación, en 1928 posterior al asesinato de Álvaro Obregón, a poco tiempo después de haberse reelegido para su segundo período presidencial (aunque discontinuo). Desde entonces el principio de no reelección fue una herramienta útil para la transición pacífica presidencial, además debe tomarse en cuenta que fue una de las principales consignas maderistas para la revolución de 1910. Por las consideraciones anteriores la reelección se convierte en una de las decisiones políticas fundamentales más difíciles de ser cambiadas. Es de cuestionarse si cabe este principio en el sistema parlamentario que proponemos. El tema de la reelección es uno muy sensible de tratar, sin embargo en los sistemas parlamentarios es prudente permitir la reelección toda vez que el Ejecutivo se divide en dos partes de las cuales el primer ministro es el que se encuentra más privilegiado respecto de las facultades que posee en la administración pública, ésta a su vez es repartida entre el Colegio de Ministros quienes son autónomos e independientes. Por tanto en nuestro sistema parlamentario proponemos que tanto el jefe de Estado como el jefe de gobierno podrán ser electos únicamente por dos veces en esos cargos en período ordinario o extraordinario, ya sea de forma continua a su primer periodo o posteriormente a éste.

Como ya hemos hecho mención creemos que el período de presidente y primer ministro deben durar cinco años y con el privilegio de poder hacer un período más, en forma continua, sumarian diez años u otros cinco posteriores al primer período, ese tiempo de actuación por parte del presidente y del primer ministro es suficiente para mostrar claros resultados respecto al beneficio que puede resultar de su gestión a la nación. Por otra parte, dada la historia nacional de los deseos de perpetuidad por parte de algunos personajes históricos, se presenta necesaria esta cláusula de no reelección por más de dos períodos ordinarios o extraordinarios.

3.2.2. Facultades

Como ya hemos mencionado el sistema presidencial difiere desde la estructura del sistema parlamentario; en el primer sistema el presidente absorbe todas las facultades, desde la representación nacional e internacional hasta la planeación y ejecución de las actividades administrativas, incluidas las del desarrollo nacional; sin embargo en el sistema parlamentario estas prerrogativas se dividen entre el jefe de Estado y jefe de gobierno, por tanto debemos aclarar en nuestra propuesta de sistema parlamentario cuál de estas facultades pertenece a cada uno.

A) Función y facultades del primer ministro y del Colegio de Ministros

A esta parte del Ejecutivo los europeos lo llaman el “gobierno”, y se trata de un órgano colegiado cuyos miembros son órganos constitucionales que gozan de cierta autonomía, son responsables, solidaria e individualmente respecto de sus actos dentro de sus ramos correspondientes. El primer ministro es considerado la cabeza del Colegio de Ministros dada sus facultades de decisión política, dirección y coordinación de los ministros, pero posee una posición paritaria respecto de los ministros, Giuseppe de Vergottini hace la siguiente observación del primer ministro: “Dicho lo anterior se puede comprender la ambigüedad de la fórmula a cuyo tenor el presidente de los ministros en un colegio es un *“primus inter pares”* ,

fórmula ideada para conciliar el papel constitucional de cada uno de los ministros, jurídicamente paritarios, y el de su presidente que, jurídicamente, aún pudiendo también desempeñar una cartera ministerial es en primer lugar órgano de dirección y coordinación. La fórmula ha sido rechazada decididamente en gran Bretaña en cuanto que es obviamente inconsistente, dada la neta supremacía del primer ministro inglés”.²⁴⁸

Las facultades del primer ministro deberán ser:

1.- Planear, coordinar y dirigir la política nacional con los demás ministros que sea responsable individual y en conjunción con ellos.

2.- De mediador y árbitro de los ministros, de este modo cuando surjan diferencias entre los ministros será él quien deba darles solución.

3.- Podrá tener a su cargo uno o más sectores de la administración pública que la ley le otorgue.

4.- Facultades de nombramiento; el jefe de gobierno tendrá la facultad de nombrar al Consejo de Ministros, de este modo se pretende unificar a los distintos miembros del gobierno bajo un mismo proyecto político de nación. Pero cabe aclarar que los ministros gozan de autonomía por ser órganos constitucionales.

5.- Facultades de endeudamiento: El jefe de gobierno podrá solicitar al Congreso de la Unión de deuda pública como son los empréstitos, pero tendrá restringido el contratar deuda con personas extranjeras o Estados extranjeros.

6.- Para llevar a cabo cualquier tipo de expropiación es necesario que el primer ministro cuente con la aprobación del Parlamento y nunca podrá realizar expropiación alguna sin autorización previa de éste.

7.- Podrá hacerse escuchar ante cualquiera de las Cámaras cuando así lo solicite, es decir derecho de audiencia.

8.- Podrá mandar mensajes a cualquiera de las Cámaras.

9.- También tendrá la facultad de solicitar al Presidente de la República la disolución del Parlamento cuando el gobierno no goce de la confianza parlamentaria, en donde el jefe de Estado deberá tener la aprobación de los presidentes de ambas Cámaras.

10.- Podrá emitir reglamentos para la correcta administración pública.

Las facultades del primer ministro respecto al nombramiento del Consejo de Ministros es inherente a prácticamente cualquier sistema parlamentario, lo encontramos por ejemplo en el artículo 64 de la Ley Fundamental alemana y en el segundo párrafo del artículo 42 de la Constitución italiana y respecto de la facultad de planear la administración pública general de la nación así como de coordinar a los ministros lo encontramos en los artículos 65 de la Ley Fundamental de Bonn y artículo 95 de la Constitución italiana. Además la facultad de solicitar

²⁴⁸ Op. cit., p. 438. Las cursivas son del autor.

al Presidente de la República la disolución del Parlamento típica de los sistemas de gobierno parlamentario se encuentra en el artículo 63.4 y 68 de la Constitución alemana, así como el artículo 94 de la Constitución italiana.

Por lo que respecta a los ministros su número y atribuciones serán concedidos por una ley secundaria en la cual no pueden decidir libremente ni el Presidente de la República ni el primer ministro.

B) Funciones y facultades del Presidente de la República

Las facultades del primer ministro son realmente mayores a las del jefe de Estado, ya que como se puede apreciar el jefe de gobierno se encarga de la administración pública de todo el país además de la planeación de las acciones que el gobierno deberá llevar a cabo para subsanar las necesidades al interior del Estado. El Presidente de la República es también llamado jefe de Estado ya que representa la unidad nacional y la continuidad del aparato estatal, incluso es considerado garante de éstas. Representa a nivel nacional e internacional al Estado, es por ello que debe realizar una función neutral y no inclinarse por fracciones políticas en tiempos de elecciones por lo que debe tener facultades *ha doc* a su investidura, sus facultades básicamente serán:

- 1.- Es el jefe del Estado y por lo tanto representa a la unidad nacional.
- 2.- Podrá enviar mensajes a las Cámaras.
- 3.- Tendrá el derecho de audiencia ante cualquier Cámara cuando así lo solicite
- 4.- Podrá suscribir tratados internacionales previa aprobación de una comisión especial parlamentaria y autorización del Parlamento. Recibirá y acreditará a los representantes diplomáticos.
- 5.-Promulgará las leyes, dictará los decretos con fuerza de ley así como los reglamentos del jefe de gobierno.
- 6.-Podrá llamar a referéndum de acuerdo a la ley reglamentaria respectiva.
- 7.-Nombrará al jefe de gobierno y a propuesta de este al Consejo de Ministros.
- 8.-Podrá conceder indultos y conmutar penas.
- 9.-Podrá disolver al Parlamento a solicitud del primer ministro y con autorización de los presidentes de ambas Cámaras parlamentarias.

Las atribuciones de nombramiento del Presidente de la República las encontramos en el artículo 63 de la Constitución alemana, el presidente deberá nombrar a quien por mayoría parlamentaria sea elegido para cargo de primer ministro, y artículo 92 de la Constitución italiana. Sobre las facultades de representar internacionalmente al Estado, llamar a referéndum, recibir agentes diplomáticos, enviar mensajes a las Cámaras y la disolución de las mismas, las encontramos principalmente en los artículos 87, 88 de la Constitución italiana y artículo 59, 63.4, y 68 de la Constitución alemana. Cabe destacar que el presidente federal debe tener como requisito no estar en ejercicio de ningún otro cargo público, ser funcionario

del Estado (segundo párrafo del artículo 84 de la Constitución italiana y artículo 66 de la Constitución alemana).

3.3. Del nuevo Poder Legislativo

Durante muchos años el presidente ha tenido (y sigue teniendo) facultades constitucionales en el ámbito de la competencia del poder legislativo, desde la facultad de la iniciativa de leyes, pasando por la reglamentaria y terminando con la celebración de tratados internacionales (sólo por mencionar las facultades de intromisión más importantes en materia legislativa) que, repercuten de manera directa en el universo de normas jurídicas que existen hoy día y que deberán ser exclusivas de nuestro actual Congreso General. Estas facultades de intromisión no son ni recíprocas, ni simétricas para un debido equilibrio respecto de nuestra tripología clásica de separación de poderes.

Las facultades del Legislativo respecto del Ejecutivo son menores o de menor importancia y en la vida práctica casi nulas. Hasta hace poco se han introducido fallidos intentos de figuras parlamentarias como el de las preguntas e interpelaciones parlamentarias, y ya con más tiempo de haberse introducido a nuestra Ley Fundamental, las comisiones especiales de investigación, que sobra decir han tenido pocos resultados.

Sin embargo en los países más desarrollados prevalece una preeminencia de Legislativo sobre el Ejecutivo, ya que la integración de aquél es hecha por diversos grupos políticos de diferentes corrientes ideológicas, que fungen como contrapeso a la actuación del gobierno, es por ello que nuestra propuesta de un parlamentarismo en México prevé la desaparición de numerosas y excesivas facultades que hasta el día de hoy pertenecen en mayor o menor grado al presidente para pasar al órgano con pesos y contrapesos internos debida a su composición natural (el Parlamento), que sea éste el órgano del Estado que prevalezca para el desarrollo, político, económico, social y cultural de la sociedad. Su tarea ya no debe limitarse únicamente a la expedición de leyes justas por discusiones de diversas corrientes ideológicas de la cual se forma nuestra nación, sino para la creación y constante mejoramiento de todo cuanto hace a nuestro país, así que las leyes que manden la actuación del órgano administrativo se ejecuten con el mismo espíritu que las originaron.

3.3.1. Integración

Actualmente nuestro poder Legislativo se encuentra integrado por un Congreso General formado por dos Cámaras, la primera es la de diputados o representantes, se compone de 300 miembros electos por medio del principio de mayoría relativa, 200 más mediante el principio de representación proporcional bajo el sistema de listas regionales. En total, la Cámara de representantes está compuesta por 500 diputados (artículo 52 de la Constitución).

La elección de los 300 diputados por mayoría relativa es bastante justa, la hace directamente el ciudadano por medio del sufragio universal directo. La obtención de los 300 distritos electorales uninominales se consigue dividiendo el total de la población nacional según el último censo entre 300, en ningún caso una entidad federativa puede tener menos de 2 distritos para obtener cuando menos el mismo número de diputados (artículo 53 primer

párrafo de nuestra Constitución Federal). Por el principio de mayoría relativa se entiende que será elegido el aspirante a diputado que logre más votos que sus oponentes.

Respecto a los 200 diputados nombrados bajo el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales, se obtiene dividiendo al país en 5 circunscripciones plurinominales (artículo 53, párrafo segundo de nuestra Ley Fundamental), para que se tenga el derecho de obtener diputados de representación proporcional debe contarse con un partido político (definido por el artículo 41 constitucional, fracción primera) y éste participe por lo menos en 200 distritos uninominales, haber obtenido una votación nacional mínima del dos por ciento y aún cuando un partido político haya obtenido mayoría de triunfos de diputados uninominales podrá participar para la obtención de diputados plurinominales pero, no podrá contar con más de 300 representantes por ambos principios, tampoco ningún partido político podrá obtener diputados por cualquiera de los dos principios “que representen un porcentaje del total de la cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de su votación nacional emitida” (artículo 54 fracciones I, II, III, IV y V, respectivamente).

En cuanto a las listas regionales cada partido señalará a los candidatos y el orden de su aparición tanto para diputados como senadores (artículo 11.4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales COFIPE).

La Cámara de senadores que representa a los intereses de las entidades federativas se compone de 64 miembros electos bajo el principio de mayoría relativa (dos por cada entidad federativa y distrito federal), 32 por el principio de primera minoría y otros 32 bajo el principio de representación proporcional (artículo 56 primero y segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), 128 miembros en total son los que integran esta Cámara.

Ya hemos mencionado a que se refiere el principio de mayoría relativa y el de representación proporcional, por lo que respecta al principio de primera minoría se entiende al partido político que haya obtenido el segundo lugar en la elección de la entidad federativa en la que haya concursado, así lo explica la última parte del primer párrafo del artículo 56 constitucional y artículo 11 segunda y tercera parte del COFIPE. El problema lo encontramos en los 200 diputados y 32 senadores nombrados bajo el principio de representación proporcional por medio de un mal sistema de listas regionales, en el cual se dejó a la libre elección de los partidos políticos porque, se ignora al gran elector. Creemos conveniente que respecto de los diputados plurinominales se cree un sistema de primera minoría para dar mayor poder al ciudadano de nombrar a sus representantes, que no sea al libre albedrío de los partidos políticos, los cuales no gozan de la suficiente confianza de la población en general. A este respecto Ignacio Burgoa ha calificado a este tipo de diputados como espurio y argumenta muy atinadamente que:

“[...] La selección de éstos proviene de una serie de reglas cuantitativas que indica el artículo 54 constitucional, cuya aplicación conduce a la asignación de tales diputados a favor por lo menos en doscientos distritos uninominales. Tales reglas, que se especifican en el capítulo segundo del título tercero del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), excluyen a los ciudadanos de toda votación para los “diputados plurinominales” que no representan al gran elector que es el llamado “pueblo político”, o sea, la ciudadanía. Su

asignación a los partidos políticos es meramente aritmética y no electora. En consecuencia, *los únicos representantes de la Nación son los diputados de mayoría relativa*, pues éstos provienen de la voluntad popular. Tampoco los diputados plurinominales integran la representación proporcional en la Cámara respectiva, ya que esta representación proviene también de la decisión ciudadana que no implica la elección mayoritaria en el distrito electoral de que se trate, sino una importante minoría de votantes, según hemos afirmado. Es urgente, por tanto, que con motivo de la “Reforma del Estado”, que tanto se anuncia, se suprima el sistema antidemocrático de los diputados plurinominales reemplazándolo por el de “primera minoría” en cada distrito electoral, para que al través de él estén representados los grupos ciudadanos que no hayan logrado la votación mayoritaria. Sin ese reemplazo la Cámara de Diputados no tendrá, como no la tiene en la actualidad, la representación integral de la Nación.”²⁴⁹

Nos unimos a la propuesta de Ignacio Burgoa respecto de que se cambie a los diputados de representación proporcional por el principio de primera minoría, por tanto, hacemos la siguiente propuesta: para que pueda tener lugar esta transformación es necesario que se cambien los 300 escaños de mayoría relativa a 250, otros 250 de primera minoría, para sustituir las 5 circunscripciones plurinominales a que se refiere el párrafo segundo del artículo 53 constitucional, de este modo por cada circunscripción de mayoría relativa podría obtenerse otro diputado bajo el principio de primera minoría, por tanto los diputados de primeras minorías tendría un respaldo directo del gran elector para ocupar una curul. Por supuesto también deben existir los límites actuales de no más de 300 curules a favor de un sólo partido político para garantizar la pluralidad dentro del nuevo sistema parlamentario que proponemos.

Por lo que toca a los 32 senadores plurinominales creemos conveniente que se haga atendiendo a la naturaleza de esta Cámara, que no es otra sino la de vigilar el interés de la entidad federativa a la que pertenecen, por lo tanto, debe ser nombrado un funcionario del gobierno de cada entidad federativa y Distrito Federal. Semejante designación se hace con los miembros del *Bundesrat* (el Senado) en Alemania, artículo 51 de su Ley Fundamental:

“(1) El *Bundesrat* se compone de miembros de los gobiernos de los *Länder*, que los designan y los cesan. Pueden ser representados por otros miembros de sus respectivos gobiernos.
(2) Cada *Land* tiene, por lo menos, tres votos. Los *Länder* de más de dos millones de habitantes tienen cuatro; los de más de seis millones, cinco y los de más de siete millones, seis.
(3) Cada *Land* podrá enviar tantos miembros como votos tenga. Los votos de un *Land* pueden ser emitidos sólo en bloque y sólo por los miembros presentes o sus representantes”.

El actual Congreso ha recibido numerosas críticas por el enorme gasto que genera mantener a todos sus miembros, 628 en total, 500 diputados y 128 senadores, sin embargo en el sistema parlamentario que estamos diseñando, no se debe reducir el número de parlamentarios para garantizar la pluralidad ya que en una democracia no sólo gobierna la mayoría sino que deben escucharse a los grupos minoritarios.

A) Reelección del Parlamento y Duración del cargo de diputados y senadores

²⁴⁹ Ignacio Burgoa, Op. Cit., pp. 1046-1048. Las cursivas son el autor.

La mayor parte de la doctrina nacional se ha pronunciado a favor de la reelección inmediata de los diputados y senadores con un límite de tiempo de hasta por 12 años. Nosotros también nos pronunciamos a favor de esta fórmula, es decir, no permitir por más de cuatro veces la elección para el cargo de diputado y no más de dos para el cargo de senador con el objetivo de profesionalizar el cargo, en otras palabras, que se gane la experiencia necesaria durante el primer período y se ejerza con amplitud las facultades y experiencias ganadas en las posteriores reelecciones del cargo (de ser querido así por el electorado). Por su parte se le podrá dar continuidad al proyecto de gobierno en caso de que así lo privilegie el ciudadano con su voto al diputado o senador que así lo amerite.

No sólo la cláusula de no reelección por parte del Presidente de la República y el primer ministro se presenta necesaria, sino por parte de los miembros de las Cámaras por no más del tiempo antes propuesto con el fin de combatir los caciquismos modernos, evitar el estancamiento de las decisiones trascendentales del país, dar cabida a personas aptas para esos cargos, dar movilidad al aparato político y así evitar serias crisis políticas. Es por ello que debe darse un límite para estos importantes cargos y evitar el acaparamiento de las funciones del Estado, para evitar que volvamos a caer en regímenes totalitarios contrarios a todo Estado de derecho. Actualmente se permite la reelección tanto para diputado como para senador sin ningún número de veces a la reelección, la única limitante es que no podrán ser elegidos para el periodo inmediato (artículo 59 constitucional).

En nuestra actual Carta Magna se establece que los diputados durarán en su cargo 3 años (artículo 51, párrafo primero) y 5 años para los senadores (artículo 56, tercer párrafo). En Nuestra propuesta de Reforma del Estado, debemos atender cierta simetría en la gestión de ambos cargos. Es importante una renovación periódica del Parlamento como actualmente lo constituye el corto período de gestión de los diputados, ya que esto puede significar la aprobación de la gestión de gobierno por parte de la población o, en su caso, la sanción a la mala gestión del gobierno. Proponemos que la duración de los cargos para diputados sea al igual que ahora, de 3 años, de este modo se podrá sancionar la gestión del gobierno si es que ésta ha sido adecuada o no, para que constituya de este modo un apoyo a la buena administración o un freno a la mala actuación del Parlamento e incluso del gobierno. Por su parte los senadores deben representar un apoyo constante por parte del Parlamento al gobierno (ya que la mayoría parlamentaria se ve reflejada en el gobierno), además de evitar la desorganización de este importante órgano en su renovación corta, es por ello que creemos conveniente un período de gestión de 5 años para los senadores.

3.3.2. Facultades

A) Funciones y facultades de control y dirección parlamentarias

El gobierno respalda sus acciones y cumplimiento de sus obligaciones de acuerdo a sus objetivos de Estado en su mayoría parlamentaria. Ahora bien el papel que juegan las minorías parlamentarias es la de una oposición y alternancia de gobierno constante, que en cuanto el grupo mayoritario o coalición pierda la confianza de los ciudadanos y esta desconfianza se vea reflejada en el Parlamento, el gobierno podría desaparecer mediante el voto de censura constructiva, sin embargo esta facultad debe ser usada racionalmente no sólo para la

estabilidad nacional sino por el costo político en términos de votos para quien tenga tendencia de todo tipo de abusos.

El Parlamento puede externar su juicio que conlleve a críticas y condicionamientos al gobierno, a la eficacia o mala planeación de su administración. Hoy día puede verse que los diversos grupos parlamentarios del Congreso de la Unión expresan sus diferentes valoraciones respecto del gobierno, que en su gran mayoría contienen críticas a la actuación del Ejecutivo. Actualmente, goza nuestro Poder Legislativo de facultades similares a las de los sistemas parlamentarios como el de investigación por parte de las comisiones especiales de investigación temporales, entre algunas otras figuras parlamentarias.

a) Facultades de dirección y control en los sistemas parlamentarios

En los sistemas parlamentarios el gobierno o mejor dicho el primer ministro es el encargado de planear coordinar y dirigir el conjunto de las acciones necesarias para el impulso de la economía, política, ciencia, artes, cultura, sociedad etc. El gobierno se asegura o encuentra su garantía en el Parlamento (y en especial en su propia mayoría dentro de éste), sin embargo, el Parlamento puede emitir leyes que constriñan al Ejecutivo a la realización de actos que las propias leyes establezcan, en otras palabras leyes de dirección para el Ejecutivo.

En las democracias actuales todo gobierno adquiere su legitimación y poder del pueblo, la confianza que éste tiene en aquél, se ve reflejada en las elecciones respectivas para conferir los cargos, lo que a su vez se ve reflejado en el interior del Congreso con el partido político o coalición que posea la mayoría dentro de éste. Pero es cierto que la población puede retirar la confianza al grupo político que gobierne en las elecciones inmediatas respectivas, pudiendo incluso perder el Ejecutivo su mayoría parlamentaria. Este hecho puede ser una gran llamada de atención para el gobierno en cuestión sobre sus políticas de dirección, coordinación y ejecución, que en caso de ser omiso sobre la llamada de atención, la nueva mayoría parlamentaria podría traer la dimisión del gobierno que perdió la confianza del elector para elegir a uno con la nueva mayoría parlamentaria y por supuesto, con la confianza y apoyo del elector nacional (voto de desconfianza constructivo). No debemos olvidar la facultad que tiene cada Cámara para hacer recomendaciones al gobierno sobre la línea de sus acciones y decisiones. En suma el Parlamento puede por diversos métodos influir y dirigir al gobierno respecto de los asuntos por los que debe hacerse cargo. De alguno u otro modo todas las Constituciones facultan al Legislativo para tener dirección y métodos de control del Ejecutivo, las críticas, condicionamientos y remoción del gobierno se definen como control político.²⁵⁰

b) Funciones de inspección y cognoscitiva en los sistemas parlamentarios

Existe gran diferencia entre funciones de control y de inspección parlamentarias dado que las primeras se enfocan a condicionamientos en las acciones de gobierno y la de inspección que versa principalmente sobre la correcta gestión del gobierno, con la finalidad de evitar la corrupción y favoritismos contrarios a una correcta función gubernamental que puedan constituir responsabilidad de los diversos titulares del gobierno. La función de inspección puede ser usada como una herramienta de la función de control, sin embargo, esta función

²⁵⁰ Véase a Giuseppe de Vergottini, op. Cit., p. 457.

reviste vital importancia toda vez que en nuestra realidad la corrupción está presente en los tres Poderes de la Unión. Para Giuseppe de Vergottini la función de control parlamentario es “[...] entendido como la posibilidad límite de la acción gubernamental unido a un poder de crítica de la misma, corresponde esencialmente a las minorías de la oposición y supone cuestionar la responsabilidad política del gobierno, lo cual no significa, a su vez, posibilidad de remoción del gobierno, sino únicamente el condicionamiento de éste último.”²⁵¹ Sin que esto signifique que el gobierno pueda ser obligado y recriminado por no haber ajustado su dirección política, a la corriente de oposición toda vez que, son tesis contrarias. Respecto de la *función cognoscitiva* y de inspección parlamentaria el mismo autor manifiesta que “[...] por función cognoscitiva se entiende el conjunto de actividades dirigidas a garantizar una *información* exhaustiva del parlamento para el correcto ejercicio de *cualquier* función parlamentaria”.²⁵²

c) La audiencia del gobierno

La audiencia es la facultad del Parlamento para emitir consideraciones o requerimientos de información al mismo, por parte de los titulares de cada rama de la administración pública. En los sistemas parlamentarios los miembros del gobierno tienen derecho de audiencia ante el Parlamento en cuanto ellos se lo soliciten, pero también tiene la obligación de presentarse ante él cuando así se los requiera (véase por ejemplo el artículo 43 de la Constitución alemana, el 31 de la Constitución francesa y el artículo 64 de la Constitución italiana). Mediante esta facultad el Parlamento solicita a los miembros del gobierno información que aclare asuntos sobre su respectiva gestión o rama en la administración pública. Esta figura se encuentra también en nuestra actual Constitución en el artículo 69 primer párrafo, pero es limitada al informe del Presidente de la República, que presenta cada año al Congreso de la Unión por medio del cual, cada Cámara puede solicitar por escrito que se aclare un hecho que surja del informe presidencial. Cada titular de la administración pública tiene la obligación de responder dentro de los quince días naturales siguientes de su solicitud.

No creemos necesario que se presente un informe presidencial cada año ante el Parlamento pero sí que cada cámara tenga el derecho de pedir información a cada titular de la administración pública sobre lo que le soliciten cualquiera de las dos Cámaras.

d) Las interrogaciones o preguntas parlamentarias

Son preguntas orales o escritas, pero por lo general son escritas, dada la cantidad de preguntas a responder por parte de los miembros del gobierno de manera individual, que tienen por objetivo conocer datos en específico de la gestión gubernamental con la finalidad de subsanar deficiencias en sus ramos respectivos. Puede llegar a ser una herramienta muy útil toda vez que se compruebe el conocimiento de todos los asuntos relacionados a la competencia de cada funcionario. En la Constitución francesa, por ejemplo, se establece la obligación del gobierno a contestar al Parlamento las preguntas que éste emita por lo menos una sesión por semana (artículo 48).

²⁵¹ Véase a Giuseppe de Vergottini, op. cit., p. 458.

²⁵² Véase a Giuseppe de Vergottini, op. cit., p. 60.

Giuseppe De Vergottini menciona que: en Italia el procedimiento para las preguntas inicia cuando se presenta por parte de los miembros parlamentarios al presidente de su respectiva Cámara, después éstas se publican en el boletín de sesión, al término de dos semanas será el primer punto del orden del día de la primera sesión. En seguida el gobierno puede responder o no, indicando la razón por la cual es omiso en su respuesta; también puede responder a las preguntas de forma inmediata que considere urgentes. Una vez emitida la respuesta del gobierno, el Parlamentario que realiza la interrogación puede manifestar estar o no satisfecho y las razones de su postura. Por último existe un tipo de interrogación en la cual se prevé una contestación inmediata, que estriba en sólo una pregunta por escrito a la cual el gobierno deberá contestar de manera oral durante sólo dos minutos y posteriormente tiene lugar un debate. En Alemania las interrogaciones se presentan por escrito y suscritas por no menos de 26 miembros del Parlamento al gobierno, éste deberá contestar por escrito en no más de catorce días, si los que interrogan no quedan conformes con la respuesta dada, o se venció el término del gobierno para emitir su respuesta, pueden cambiar de la interrogación a la interpelación o interpelación oral, ya que “[...] cada semana se dedican tres periodos de una hora a las preguntas con respuesta oral [...].”²⁵³

El caso mexicano prevé las interrogaciones en los siguientes supuestos: se puede citar al Presidente de la República, secretarios de Estado, Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, después de que el presidente rinda su informe anual ante el Congreso de la Unión; las Cámaras poseen la facultad de estudiar el informe y llamar a responder preguntas por escrito para ampliar la información presentada por el presidente o proporcionar la información que se les requiera como se desprende del artículo 69 de nuestra Carta Magna; otro tipo de interrogación se presenta en el artículo 93 segundo y quinto párrafos de nuestra Ley Fundamental, donde se desprenden diversas hipótesis para llamar a comparecer a los funcionarios ya mencionados, además de los titulares de los órganos autónomos en el momento de la discusión de una ley; estas hipótesis son: cuando se estudie un negocio que competa al ramo de algún funcionario o simplemente para contestar a las interrogaciones de las Cámaras que lo hayan convocado, en ésta última hipótesis se establece la obligación de los titulares de los órganos en mención para ir a responder las preguntas que se les hagan ante la Cámara que así lo solicite. Por otro lado esta última hipótesis se torna repetitiva toda vez del quinto párrafo del artículo en mención, establece la obligación por parte de los titulares del gobierno federal y sus dependencias, de contestar preguntas por escrito en un término de quince días naturales ante cualquiera de las Cámaras que se lo soliciten, hubiera bastado en cualquiera de los párrafos (segundo o quinto) para establecer las interrogaciones parlamentarias y en nuestra opinión debería prevalecer el quinto párrafo para establecer la pregunta parlamentaria o interrogación, pero facultando al Parlamento para poder realizar las preguntas a cualquier titular de la administración pública de los antes mencionados así como al Presidente de la República, y al primer ministro (dado que ahora lo hemos propuesto), titulares de las paraestatales y a los titulares de los órganos autónomos.

Cabe mencionar que, el último párrafo del artículo 93 de la Constitución expresa la facultad del Congreso de la Unión para regular tanto la pregunta como las comisiones especiales de

²⁵³ Op. cit., p. 465-466.

investigación mediante la ley reglamentaria de éste, consideramos que sale sobrando esta mención.

En México deberá prevalecer esta figura parlamentaria, naturalmente la regulación para su procedimiento, debe ser inscrita en la respectiva ley reglamentaria del Parlamento, pero es necesaria su mera mención en la Constitución, pudiéndose inspirar su procedimiento en cualquiera de los dos ejemplos mencionados ya que es una útil herramienta cognoscitiva del Parlamento para con el gobierno

e) Las interpelaciones

Son también preguntas que se hacen de forma individual pero a diferencia de las interrogaciones se usan para conocer la postura del gobierno o de un ministro con relación a un hecho. Mediante las interpelaciones se lleva a cabo un debate entre el gobierno y el Parlamento y se cierra con una votación donde se expresa la conformidad del Parlamento sobre los argumentos del gobierno: “[...] La eficacia de las interpelaciones puede ser notable en cuanto permite poner en juego la responsabilidad ministerial. No son, pues, simples medios de información, sino auténticos instrumentos para alcanzar el control sobre el gobierno expresándose una orientación precisa de la asamblea”.²⁵⁴

Las interpelaciones puede ser orales o escritas, Giuseppe de Vergottini explica que, por ejemplo, en Alemania, cuando se quiera realizar una interpelación tendrá que revestir la forma escrita, la cual además deberá ser concisa, también debe ser suscrita por un mínimo de veintiséis miembros del *Bundestag*, la cual debe ser dirigida al presidente de esa Cámara quien a su vez deberá enviarla al gobierno y éste debe indicar si contestará y cuando lo hará, o no lo hará toda vez que no está obligado a realizar una respuesta, pero si veintiséis miembros del *Bundestag* lo solicitan, puede inscribirse en el orden del día un debate además de constreñir al gobierno a que envíe un representante que esté presente durante el mismo. En el caso de Italia el miembro del Parlamento que presenta la interpelación podrá desarrollarla por no más de quince minutos, después, el gobierno procederá a su contestación y al finalizar el interpelante tiene derecho a exponer los motivos por los cuales se encuentre o no conforme con la respuesta del gobierno, en un tiempo que no podrá durar más de diez minutos.²⁵⁵

Las interpelaciones pueden ser herramientas útiles no solo para emitir la satisfacción o insatisfacción de la actuación del gobierno, sino para desembocar en un verdadero análisis y posterior consciencia de esas acciones. Además como una herramienta para el control de la planeación y ejecución de la línea de acción del gobierno por medio de la votación final parlamentaria.

La interpretación parlamentaria en nuestro país no existe, toda vez que se toma del mismo modo que la pregunta parlamentaria, no inicia ningún debate, y lo más importante no es una herramienta de control para reivindicar la política de la administración pública mediante una votación final del Parlamento, al respecto Jaime Cárdenas ha mencionado que:

²⁵⁴ Véase a Giuseppe de vergottini, op. cit., p. 466.

²⁵⁵ Véase a Giuseppe de vergottini, op. cit., pp. 466 y 467.

“Lo que en México denominamos interpelación difiere en el sentido técnico de lo que éstas son. La interpelación exige un interrogatorio previo que del Legislativo, una de sus comisiones, o hasta un legislador particular fórmula a su gobierno en su conjunto o a una parte de él. El interpelado es sometido a ese interrogatorio, y después del mismo, la Cámara puede censurar las actuaciones del gobierno hasta con el voto de censura o por lo menos una moción de las Cámaras.”²⁵⁶

En nuestro país es necesario que se incorpore esta facultad parlamentaria ya que los últimos titulares del poder Ejecutivo que hemos tenido, en general les ha faltado capacidad de introspección y respecto a las críticas dentro de nuestro Congreso se ha mostrado inflexible en su dirección política. No es necesario que se establezca el procedimiento de la interpelación parlamentaria en una nueva Constitución, pero sí es conveniente la mención constitucional de tal prerrogativa y proponemos un procedimiento sencillo como el italiano que ya hemos mencionado.

f) Las comisiones de investigación

Las comisiones especiales de investigación, es la facultad para que las Cámaras puedan constituir un grupo de parlamentarios con la finalidad de realizar diversas investigaciones que se crean necesarias sobre asuntos de especial interés, incluyendo cualquier ámbito de la administración pública sin que sea necesaria la aprobación o incluso pese a la oposición de cualquiera de los titulares del gobierno.

En Alemania se puede constituir una comisión especial de investigación con la aprobación de por lo menos una cuarta parte de los miembros del *Bundestag*, garantizando a los grupos parlamentarios minoritarios el derecho de la formación de esta importante herramienta de control (artículo 44.1 de la Ley Fundamental de Bonn). El artículo 82 de la Constitución italiana establece que toda comisión especial que se establezca debe reflejar la proporción de los grupos parlamentarios.

En la Constitución mexicana en su artículo 93, cuarto párrafo, también faculta a las Cámaras para poder formar comisiones especiales de investigación, con una cuarta parte de sus miembros por parte de la Cámara de Diputados y en el caso de la Cámara de Senadores a través de la mitad de sus miembros. Pero el alcance de la facultad investigadora de estas comisiones especiales es limitado, ya que sólo se pueden integrar respecto del funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, de este modo, el presidente y sus secretarios de Estado se encuentran blindados respecto el alcance de las comisiones especiales de investigación cuando éstas deben ser herramientas cognoscitivas no sólo para corroborar la veracidad de la información presentada por parte del Ejecutivo al Congreso, sino como herramienta para depurar a la administración pública de los funcionarios que se encuentren coludidos con delincuentes, por la corrupción que se sabe campea en la administración del gobierno, o por cualquier actuación indebida de los servidores públicos.

²⁵⁶ Véase Jaime Cárdenas, op. cit., p. 148.

La última parte del cuarto párrafo del artículo 93 de nuestro Pacto Federal, establece la obligación de dar a conocer el Ejecutivo el resultado de las investigaciones cuando éste no tiene ninguna obligación para con estas comisiones especiales, y tampoco se establece la obligación de dar a conocer los resultados de la información recabada a los ciudadanos. En nuestro país, en primer lugar, debe permitirse al Senado establecer comisiones especiales de investigación con al menos una cuarta parte de sus miembros para mantener igualdad respecto de la Cámara de Diputados, para asegurar a los grupos parlamentarios el derecho y uso de esta facultad; en segundo lugar, debe establecerse la facultad de instituir comisiones sobre cualquier asunto de interés público, incluyendo al gobierno en todos sus ramos de la administración pública, órganos descentralizados, paraestatales, de procurador general de la República y órganos autónomos. Sin embargo creemos conveniente establecer ciertos límites del poder de investigación de estas comisiones para no favorecer a personas que se encuentren en un procedimiento penal o que estén a punto de ser sometido a uno, por tanto, no debe darse facultad de investigar sobre averiguaciones previas y juicios penales que no hayan concluido.

Podemos observar severos reclamos de la utilidad y costos de las comisiones especiales, toda vez, que su integración no provoca el menor cambio sobre la mala gestión de algún funcionario y sobre la impunidad de los hechos que se sospechan ilícitos.²⁵⁷ Por lo que debe facultarse a estas comisiones especiales para poder obligar al Procurador General llevar a cabo los juicios correspondientes sobre la posible responsabilidad penal que corresponda para los servidores públicos cuya investigación haya demostrado que han incurrido en alguna falta por estas comisiones, en caso de que el procurador sea omiso en llevar a cabo este procedimiento las comisiones especiales podrán actuar como fiscales especiales para no dejar ningún hecho impune. Por último, establecer al igual que la Constitución italiana, que las comisiones sean integradas equitativamente por los grupos parlamentarios y la obligación de evitar la sobre representación de un grupo político en éstas (artículo 82 de la Constitución italiana).

B) Facultad de iniciar leyes

Creemos conveniente que se termine con la facultad del presidente para iniciar leyes como lo establece el artículo 61, fracción primera de nuestra Constitución, ya que es innegable el sometimiento del Legislativo al Ejecutivo.²⁵⁸ El presidente y demás funcionarios del gobierno en nuestro país se encuentran sumamente ligados a su partido político y fracción parlamentaria correspondiente, bien podría apoyarse en éstas para emitir un proyecto de ley. Tomamos en cuenta que en nuestra propuesta de Reforma del Estado, los miembros del

²⁵⁷ La actual legislatura ha formado ya 39 comisiones especiales de investigación, las cuales han gastado ya 206 millones de pesos, con un presupuesto anual autorizado de 1 millón 763 mil 80 pesos. Por otro lado el alcance de estas comisiones son nulos toda vez que, ellas no tienen mayores facultades al encontrar un ilícito que mandar las pruebas y el informe al Ejecutivo, para que éste tome las medidas conducentes: “Las conclusiones, con pruebas de presuntos ilícitos, fueron entregadas a las respectivas presidencias de las mesas directivas de la cámara que, a su vez, de acuerdo con la ley orgánica, las turnaron a la Presidencia de la República para que desde Los Pinos se iniciara un proceso para sancionar los excesos. Todas están en el archivo”. Enrique Méndez y Roberto Garduño, “Comisiones especiales absorben un gasto millonario y no dan resultados”, *La jornada* [en línea], México, lunes 16 de agosto de 2010: <http://www.jornada.unam.mx/2010/08/16/index.php?section=politica&article=005n1pol>

²⁵⁸ Así lo han considerado diversos autores como Jaime Cárdenas, op. Cit., P.P. 119 y 120

gobierno, pertenecen también al Parlamento, de este vínculo se desprende que el Parlamento no es ajeno a las necesidades de emitir leyes que ayuden a resolver los problemas del gobierno.

C) La facultad sobre los tratados internacionales

Estos deben estar sujetos a la aprobación del Parlamento, para ello es necesario que se prevea una comisión especial bicameral no sólo durante la celebración de éste sino que esté presente en todo momento y participe de la formación de todo tratado internacional. La comisión tendrá la obligación de informar al Parlamento y éste deberá votar su aprobación mediante una mayoría calificada de por lo menos dos terceras partes de sus miembros. La Constitución faculta al Ejecutivo para desarrollar la política exterior, donde además, el Senado no tiene facultades *a priori* sino *a posteriori* en esta materia. Por otro lado, se soslaya a los diputados para participar en cualquier momento para la celebración de tratados internacionales que también son leyes por las cuales todos los mexicanos nos debemos regir (artículo 76 fracción primera, 89 fracción X y 133 de la Constitución Federal).

D) Empréstitos y endeudamiento

Para que el Ejecutivo pueda emitir empréstitos o contraer cualquier tipo de deuda debe solicitarlo al Parlamento y éste autorizarlo, por supuesto también estudiar por mutuo propio la necesidad y conveniencia de realizar algún endeudamiento, aprobarlo con por lo menos dos terceras partes de los miembros del Congreso Federal. Ya que como se desprende del artículo 73, fracción VIII de la Constitución Federal, el Ejecutivo podrá contratar los empréstitos necesarios para la realización de obras que produzcan un incremento en los ingresos públicos conforme a las bases que el propio Congreso establezca, sin embargo, no se le da mayor participación e importancia a éste, toda vez que los empréstitos comprometen al Estado con intereses privados o extranjeros, creemos conveniente que se requiera a la mayoría calificada antes mencionada para la aprobación de cualquier tipo de deuda.

En el sistema parlamentario que proponemos debe ser de la competencia del primer ministro la facultad de solicitar endeudamiento respecto de particulares nacionales al interior de la República. Por lo que respecta de la contratación de deuda pública con Estados extranjeros, debe ser facultad del Presidente de la República, pero en ningún momento debe contraerse cualquier tipo de deuda pública sin la aprobación del Congreso de la Unión.

3.4. El nuevo Poder Judicial

Lastimablemente en México no podríamos afirmar que se ha gozado siempre de un Poder Judicial que no esté al servicio del presidente, toda vez, que no goza de la independencia respecto del Ejecutivo que debe ser requisito para garantizar el Estado de derecho. Esta falta de autonomía respecto del Ejecutivo se manifiesta principalmente en la facultad de nombramiento que tiene el Presidente de la República según lo dicta el artículo 89 de la Constitución mexicana fracción XVIII y 96 para elegir a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde el presidente someterá al Senado una terna para elegir a los prospectos que considere más aptos para desarrollar el cargo de ministros de la Suprema Corte de Justicia, en caso de que en un término de 30 días el Senado sea omiso respecto de su

elección, el presidente tendrá la facultad de elegir a las personas que deban ocupar dichos cargos. Si el Senado rechazare en su totalidad la terna propuesta por el presidente éste tendrá que realizar una nueva propuesta y si aún así, el Senado rechazare nuevamente la terna el presidente tiene la facultad de designar a los ministros, sin la aprobación del Senado. Por otro lado, el presupuesto para cubrir todas las necesidades económicas para el correcto funcionamiento de los tribunales mexicanos lo realiza el presidente con la aprobación del Congreso de la Unión, lo que se traduce en un método de presión para el Poder Judicial la falta de mención de un presupuesto suficiente que se le deba otorgar para su correcto funcionamiento, pese a que ningún juez o magistrado puede disminuirse su sueldo durante su cargo. Es principalmente por las razones de nombramiento y de presupuesto que el Poder Judicial en México no se ha manifestado con suficiente imparcialidad respecto de los asuntos que le interesen al Ejecutivo. Sobre a la parcialidad del poder judicial en México Jorge Carpizo refiere que: “[...] La suprema corte mexicana posee cierta independencia frente a poder ejecutivo pero, afirmamos, salvo en los casos en que el ejecutivo está interesado políticamente en la resolución.”²⁵⁹

Otra declaración manifiesta de la supeditación del supremo Poder Judicial Federal respecto al presidente es el reconocimiento expreso y aceptación de la existencia de tribunales ajenos a éste, así pues tenemos a las Juntas de Conciliación y Arbitraje que en 1924, la Suprema Corte de Justicia decidió reconocerlas con carácter de tribunal para resolver los conflictos entre trabajadores y patrones; además de otros tribunales como el Tribunal Superior de Justicia Fiscal y Administrativa y Tribunal Agrario como lo prevé el artículo 27 de la Constitución Federal, que son tribunales especiales ajenos a la esfera administrativa del Poder Judicial Federal.

Sobre la conveniencia o inconveniencia de agregar estos tribunales a la esfera del Poder Judicial, nosotros no hemos encontrado una razón verdaderamente válida para que estos tribunales sigan ajenos de la esfera a la que deberían pertenecer. Esto debilita el alcance de la justicia en México y otorga de manera indirecta muchas más facultades al presidente federal, ya que, los presidentes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje son nombrados por el secretario del trabajo y quien a su vez es nombrado directamente por el Presidente de la República; por lo que respecta a los magistrados del Tribunal Agrario, estos son nombrados por el Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o en su caso la Comisión Permanente (artículo 27, fracción XIX segundo párrafo de la Constitución Mexicana), el Tribunal Agrario goza de plena autonomía y jurisdicción pero sale de la esfera administrativa del Poder Judicial Federal; por otro lado se ha aceptado que el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativo sea autónomo, pese a eso, sufre de cierta dependencia del Ejecutivo Federal y totalmente independiente a la esfera del Poder Judicial. Todos estos tribunales ajenos al Poder Judicial provocan su debilitamiento porque la impartición de justicia en estas materias está comprometida por las razones antes expuestas. Cuestionamos seriamente la autonomía respecto de las resoluciones de estos tribunales autónomos y proponemos que todo tipo de

²⁵⁹ Jorge Carpizo, Op. Cit., P. 181. Por otro lado Jaime Cárdenas manifiesta que: “La historia del Poder Judicial en México es la de un poder tradicionalmente subordinado al Ejecutivo, que además ha repetido en su estructura, procedimientos y organización alguno de los vicios de éste como el verticalismo o la excesiva descentralización, [...]”, op. cit., p, 172.

contienda deba ser resuelta por tribunales que pertenezcan al Poder Judicial, además, que se rijan con la independencia y autonomía de éste. En algunas ocasiones se ha cuestionado sobre la conveniencia o inconveniencia de que se integren estos tribunales al Poder Judicial, principalmente bajo la argucia de que se pretende hacer un gobierno de jueces.²⁶⁰ Nosotros no encontramos suficiente sustento para mantener esta tesis e incluso es perjudicial a los tribunales o al Poder Judicial, toda vez que la renuencia de unificarlos significa la aceptación implícita de que ya sea estos tribunales autónomos o el Poder Judicial Federal sufren de mal funcionamiento.

Proponemos que se manifieste expresamente en nuestra Constitución el rechazo total a cualquier tribunal ajeno al Poder Judicial que pretenda resolver controversias de cualquier persona, de este modo, todo tribunal, juzgado u órgano tendiente a resolver controversias deba ser necesariamente parte de este órgano básico estatal.

Un punto de suma importancia para poder consumir la autonomía del Judicial de la Federación es que, el Ejecutivo quede fuera totalmente de la designación de jueces o magistrados o cualquier otro funcionario que pretenda resolver controversias en México, estos nombramientos deben ser hechos por el órgano correspondiente, como lo es el Consejo de la Judicatura Federal, a excepción de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la cual hablaremos más adelante.

Respecto del aspecto económico que debe regir al Poder Judicial creemos conveniente al igual que lo menciona Jaime Cárdenas que sea integrado algún porcentaje del presupuesto general para este órgano del Estado,²⁶¹ de este modo, no encuentre condicionamiento económico por parte de cualquiera de los otros dos Poderes del Estado.

Por otra parte, en el marco de las reformas a nivel constitucional referentes al Poder Judicial, algunos constitucionalistas se han pronunciado a favor de la creación de un Tribunal Constitucional diferente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Otros constitucionalistas opinan que nuestra Suprema Corte ya es un Tribunal Constitucional. Miguel Carbonell nos habla sobre la necesidad de crear un Tribunal Constitucional por las siguientes razones: a) existen numerosos Tribunales Colegiados de Circuito facultados para emitir jurisprudencia obligatoria, que en muchas ocasiones se contradicen creando gran inseguridad jurídica; b) La actual solución para resolver la contradicción de tesis es lenta y obsoleta; c) dado lo anterior, los Tribunales Colegiados no solo resuelven sobre la legalidad sino, sobre la constitucionalidad (tarea que debe ser exclusiva de la Suprema Corte); d) es cuestionable la formación y sensibilidad de las personas que deben resolver los asuntos de legalidad, “constitucionalidad

²⁶⁰ Como lo señala la comisión de estudio para la Reforma del Estado coordinada por Porfirio Muñoz Ledo: “La reflexión se centró sobre cuáles tribunales regresarían al Poder Judicial y cuáles permanecerían en el Ejecutivo. Una postura contraria a la primera posición manifestó el temor a un gobierno de los jueces y a la posibilidad de que disminuya la rapidez procesal de los juicios administrativos. Además, se advirtió que este mecanismo eliminaría instancias procesales [...]”, p. 202.

²⁶¹ Op. cit. p. 170.

refleje dada (aquellos asuntos de afectan de manera indirecta el principio de legalidad derivado de los artículos 14 y 16 de nuestra Ley Fundamental) y constitucionales.²⁶²

En efecto, por las anteriores razones se hace necesaria la creación de un Tribunal Constitucional, que se avoque a las tareas de la constitucionalidad. Este Tribunal deberá ser diferente del Poder Judicial como lo son los Tribunales Constitucionales español e italiano. Cabe aclarar que el Tribunal Constitucional no constituye un nuevo “Poder estatal” superior a los otros tres. Es un órgano que se encuentra sometido a la Constitución y a su ley orgánica respectiva. Su principal tarea es la de vigilar la actuación del Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como, a la Federación, entidades federativas y municipios, y; ajustar el proceder de éstos a la Constitución por medio de la interpretación de ésta, siendo el Tribunal Constitucional un “órgano comisionado del poder constituyente”.²⁶³

El Tribunal Constitucional tiene funciones de suma importancia en relación a los tres poderes estatales: la relación con el Legislativo es la de conocer de las cuestiones de constitucionalidad, cuando las leyes contravengan las disposiciones constitucionales; conoce también sobre la constitucionalidad de proyectos de leyes ordinarias, así como de leyes orgánicas, y; tal vez la tarea de mayor importancia del Tribunal Constitucional respecto del Legislativo es, la de vigilar que éste no se transforme en un poder constituyente. Con relación al Ejecutivo, el Tribunal Constitucional al estilo europeo, conoce sobre el juicio de amparo en contra de actos de los órganos de la administración pública, así como, las leyes reglamentarias y decretos del gobierno, de este modo, procura evitar los excesos en la utilización de las facultades del Ejecutivo. La relación entre el Tribunal Constitucional y el Poder Judicial, es que aquel conoce del juicio de amparo en contra de leyes y actos de autoridad como función jurisdiccional; al ser el intérprete supremo de la Constitución conoce de las violaciones a ésta, no así de la violación a las leyes ordinarias; siguiendo la lógica de ser un órgano diferente del Poder Judicial (como los casos español e italiano), no puede invadir competencias jurisdiccionales de los tribunales y juzgados pertenecientes al Poder Judicial; los jueces y demás tribunales del Poder Judicial pueden promover una cuestión de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional en casos de que tenga dudas para aplicar una ley. Finalmente, el Ejecutivo, Legislativo y Judicial están obligados a acatar las decisiones del Tribunal Constitucional.²⁶⁴

3.4.1. Integración

A) La Suprema Corte de Justicia de la Nación

El Poder Judicial en México se integra actualmente por una Suprema Corte de Justicia de la Nación, por Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios de Circuitos, Juzgados de Distrito y un Tribunal Electoral. Estos tribunales se encuentran vigilados y disciplinados por un

²⁶² Miguel Carbonell, “Reforma del Estado y cambio constitucional en México”, Documento de trabajo, número 2, México, IJ-UNAM, 2000, pp. 15 y ss.

²⁶³ Javier Salas, “EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL Y SU COMPETENCIA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA FORMA DE GOBIERNO: SUS RELACIONES CON LOS PODERES LEGISLATIVO, EJECUTIVO Y JUDICIAL”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, España, año 2, número 6, septiembre-diciembre de 1982, pp. 141 y ss.

²⁶⁴ Ídem.

Consejo de la Judicatura Federal con la excepción de la Suprema Corte de Justicia. Como ya indicamos anteriormente para que el Poder Judicial posea plena autonomía e imparcialidad en sus resoluciones, deberá quitársele al Presidente de la República toda facultad de nombramiento respecto del Poder Judicial. Proponemos que el nombramiento de los ministros que integran la Suprema Corte sea hecha por el Parlamento y por el Consejo de la Judicatura de la siguiente manera: la Cámara de Diputados deberá nombrar a 5 magistrados con una mayoría calificada de dos tercios de sus miembros; la de senadores podrá nombrar a otros 5 por medio de una mayoría calificada de dos tercios de los miembros de la Cámara y; otros 5 ministros sean nombrados por el Consejo de la Judicatura Federal.²⁶⁵ Un requisito indispensable para mantener la independencia de este gran tribunal, es que, todos los aspirantes los candidatos deberán ser escogidos de entre los doctrinarios y catedráticos del derecho.

B) El Consejo de la Judicatura Federal

Como ya hemos mencionado el Poder Judicial es administrado, vigilado y disciplinado por el Consejo de la Judicatura, el cual posee independencia técnica de gestión, así mismo se encarga de determinar el número y división de circuitos judiciales, la competencia territorial y en su caso especialización de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y, de los Juzgados de Distrito por materia (artículo 94 párrafo II y VI y artículo 100 primer párrafo de la Constitución Política Federal). Este órgano es integrado por 7 miembros de los cuales uno es el presidente de la Suprema Corte quien a su vez lo es del Consejo, otros 3 consejeros de entre los magistrados de circuito y jueces de distrito designados por el pleno de la Corte por mayoría de por lo menos ocho votos, 2 consejeros nombrados por el Senado y un último designados por el Presidente de la República. Como se puede observar nuevamente se tiene injerencia del Ejecutivo Federal respecto del órgano administrativo y que guarda el correcto funcionamiento de los tribunales y juzgados, de este modo, una vez más provoca cierta supeditación del Judicial respecto del Ejecutivo.

Proponemos que el número de consejeros sea de 11, 3 los designen la Cámara de Diputados, otros 3 la de Senadores por medio de una mayoría calificada de por lo menos dos tercios de sus miembros; Y otros 5 consejeros de entre los magistrados y jueces de distrito nombrados por el pleno de la Suprema Corte. Con la finalidad de otorgar pluralidad a este órgano vital del Poder Judicial, además de asegurar la imparcialidad por medio de la designación de los cinco consejeros hecha por la Suprema Corte.

C) El Tribunal Constitucional

Uno de los temas centrales de la Reforma del Estado es la formación de un órgano autónomo diferente del Poder Judicial y de los otros dos poderes que tienen por objetivo la resolución de controversias de los diversos órganos del Estado, a este Supremo Tribunal se le llamará Tribunal Constitucional cuyas facultades abordaremos más adelante, por ahora nos limitaremos a mencionar que es conveniente un número de 15 magistrados nombrados de la

²⁶⁵ En Italia, para el nombramiento de los jueces que integran el Tribunal Constitucional, son nombrados; 5 por el Presidente de la República; 5 por el Parlamento en sesión conjunta; y otros 5 por las supremas magistraturas ordinarias y administrativas, según el artículo 135 de su Constitución.

siguiente manera: 5 sean nombrados por la Cámara de diputados; 5 por la de senadores con una mayoría calificada de dos tercios de los miembros de cada una y; finalmente 5 nombrados por la Suprema Corte de Justicia quien deberá elegir de entre los magistrados de los Tribunales Colegiados o Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito. Todos los candidatos de los diputados y senadores deberán ser doctrinarios o catedráticos del derecho, con la finalidad de mantener la independencia de los titulares de dicho cargo. Todos los candidatos de los diputados y senadores deberán ser doctrinarios o catedráticos del derecho, con la finalidad de mantener la independencia de los titulares de dicho cargo.

Una designación y números de miembros del Tribunal Constitucional similares a nuestra propuesta puede apreciarse en la Constitución italiana, que consta de 5 jueces nombrados en un tercio por el jefe de Estado, otro por el Parlamento, y el último tercio por las supremas magistraturas ordinarias y administrativas (artículo 135). En la Ley Fundamental de Bonn no se especifica el número de los magistrados que componen la Corte Constitucional alemana, pero sí menciona que una mitad será nombrada por el *Bundestag* y la otra mitad nombrada por el *Bundesrat* (artículo 94). Como se puede observar en la designación de los titulares del Tribunal Constitucional en estos dos países europeos, tiene fuerte injerencia el Parlamento, de este modo los representantes del pueblo y de los Estados, proponen y discuten la designación de los de los más altos cargos en el ámbito judicial y por supuesto el Tribunal Constitucional no puede ser la excepción. Cada vez más se busca evitar un sistema patriarcal, quitando totalmente al presidente la facultad de nombramientos de los miembros de la Corte Constitucional o cuando menos de manera parcial, evitando que el presidente designe a la mayoría de ellos.

Por último creemos que la duración del cargo de magistrado de la Corte Constitucional sea de diez años para asegurar la independencia y autonomía de sus resoluciones respecto de los poderes constituidos.

Como se puede observar de las propuestas anteriores hemos excluido totalmente la facultad de nombramiento del Ejecutivo, con la finalidad de salvaguardar la independencia y autonomía de este Supremo Poder. Por otro lado hemos agregado una Corte Constitucional que es diferente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, toda vez que, el Tribunal Constitucional se encargará de resolver las controversias de las que pueda participar cualquiera de los tres Poderes del Estado entre sí, más no así cuando se suscite algún conflicto entre cualquier órgano del Estado y algún particular.

3.4.2. Facultades

a) Facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Básicamente proponemos que la Suprema Corte se transforme en un tribunal que conozca de las violaciones a los derechos humanos, es decir, que conozca de las controversias entre particulares y los órganos del Estado (o entre particulares en su caso). La interpretación de la Suprema Corte será enfocada a los derechos humanos y no a la solución de conflictos entre cualquiera de los tres órganos básicos del Estado. Entonces, dejará de conocer sobre las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad que se han establecido

en el artículo 105 de nuestra actual Ley Fundamental y en la Ley Reglamentaria del Artículo 105.

Naturalmente la Suprema Corte de Justicia conocerá entonces del juicio de amparo como lo ha venido haciendo hasta el día de hoy, así como de la facultad de atracción de la que goza actualmente. Es por esto que nuestra propuesta se enfoca a que este gran tribunal se especialice en materia de derechos humanos principalmente. Podrá declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley que se desprenda de la controversia de un juicio de amparo, es decir, el juicio de garantías promovido por un particular, ya que como propusimos anteriormente, deberá eliminarse el efecto de relatividad de las sentencias del juicio de garantías, hecho lo anterior, cuando la Suprema Corte considere que una ley afecte los derechos del gobernado mediante sentencia, dicha disposición deberá dejar sin efectos toda ley contraria a la Ley Fundamental.

b) Del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional tiene numerosas facultades para resolver todo tipo de conflictos que se susciten entre cualquier órgano del Estado, así como de órganos autónomos creados por el Estado. Por la naturaleza a la que atiende este tribunal creemos conveniente que se manifieste la autonomía no sólo respecto del Ejecutivo y del Legislativo sino incluso del Judicial, ya que debemos prever los posibles casos de controversia entre el Poder Judicial y cualquiera de los otros dos, u órganos autónomos del Estado. De este modo, el Tribunal Constitucional podrá convertirse en un árbitro y juez en su caso, que resuelva los conflictos de todos órganos políticos o jurídicos establecidos en la Constitución. Con esta naturaleza independiente ha sido creado el poder constitucional, por tanto sus facultades deberán ser:

1.- Conocer de la controversia constitucional y de la acción de inconstitucionalidad que se refiere el artículo 105 de nuestra Carta Magna y su respectiva ley reglamentaria.

2.- Conocerá el juicio político a que se refieren los artículos 108 y 110 de la Ley Fundamental.

3.- Conocerá de la constitucionalidad *a priori* y *a posteriori* de un proyecto de ley o ley en su caso.

4.- Podrá conocer sobre la constitucionalidad de los reglamentos, decretos y leyes orgánicas de los respectivos poderes.

5.- Resolverá todos los conflictos que se susciten en materia electoral. Para esto, tendrá todas las facultades de nuestro actual Tribunal Electoral.

Una de las atribuciones de toda Corte Constitucional es la de resolver los conflictos en materia electoral, tarea que en estos momentos es obligación del actual Tribunal Electoral instituido en el artículo 94 constitucional; como lo menciona el artículo 99, cuarto párrafo, sus resoluciones son definitivas e inatacables, sobre:

“I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;

II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

Las salas Superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.

III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes. Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables;

VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;

VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;

VIII. La determinación e imposición de sanciones por parte del Instituto Federal Electoral a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones de esta Constitución y las leyes, y

IX. Las demás que señale la ley.”

Es por ello que se presenta necesaria la desaparición del actual Tribunal Electoral y que, sus facultades pasen a ser parte del Tribunal Constitucional que estamos proponiendo. Con las reformas hechas en el año de 1994 a nuestro Poder Judicial, se intentó hacer de nuestra Suprema Corte un tribunal constitucional como los Tribunales Constitucionales europeos, sin embargo, una de las facultades que se le ha negado a nuestra Corte que, entre otras cosas ha coartado dicha transformación es que, no se le ha reconocido el derecho como supremo tribunal en materia electoral, para dar mayor certeza a las elecciones. Creemos que ya no es necesaria dicha transformación de nuestra Suprema Corte, puesto que, proponemos la creación de un tribunal electoral sin ninguna merma.

3.5. Mayores responsabilidades para los servidores públicos

Ya hemos hecho mención de la actual responsabilidad presidencial y del mismo modo que hemos manifestado nuestro repudio por la verdadera irresponsabilidad de la que goza actualmente el presidente, nos manifestamos en contra del llamado fuero constitucional, instituido en el artículo 111, primer párrafo de nuestra Ley Fundamental sobre los siguientes funcionarios: “diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral”.

Nos cuestionamos sobre la verdadera utilidad del fuero constitucional, toda vez que, con esta institución se privilegia a las personas que ocupen los cargos antes mencionados, pero si éstas, se encuentran coludidas con la delincuencia o han cometido un delito (principalmente de los que se reputan como graves por la ley penal) durante su encargo, se estará protegiendo a delincuentes ¿Realmente fue pensada esta institución para la protección en contra de la represión política hacia las minorías en el Congreso? No lo creemos así, pues es necesaria la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados para retirar el fuero y someter al inculcado al procedimiento que la ley penal determine. Una sola minoría no podría detener por sí misma a la mayoría de la Cámara, mas la mayoría sí podría defender con mayor eficacia un inculcado dentro de sus filas.

Por otro lado, ya no estamos en los tiempos de inestabilidad política que al inicio nuestra de vida independiente como Estado, tampoco la inestabilidad de la que sufría nuestro país a principios del siglo XX. Es cierto que muchos grupos políticos durante todo ese siglo fueron reprimidos por sus ideales políticos (principalmente los grupos de Izquierda), sin embargo, en ningún momento el fuero constitucional ha servido para evitar las represiones políticas del partido político o coalición que ostenta los principales cargos de los órganos del Estado. Más bien, ha estado a favor del partido político que ocupó esos cargos, o del grupo político o coalición que actualmente los ostenta. El fuero constitucional no sirve más que para proteger a los delincuentes dentro del Estado.

Por todo lo anteriormente mencionado, es conveniente que el fuero constitucional desaparezca, pues no es una herramienta verdaderamente útil. Puede estar protegiendo a delincuentes con cargos públicos importantes. Recordemos uno de los últimos casos más sonados de los últimos años: primero el de Andrés Manuel López Obrador cuando era Jefe de Gobierno del Distrito Federal, le fue retirado el fuero, sin embargo, fue exonerado y volvió a ocupar el cargo, por tanto, quedó como un antecedente de represión política a la izquierda mexicana que, pese a que este funcionario gozaba de dicho privilegio, no representó un dique para evitar la represión del aparato estatal; segundo, el caso que aún está vigente, el diputado Godoy del Partido de la Revolución Democrática, quien presenta un proceso penal en su contra por tener nexos con el crimen organizado, donde los medios pasaron una grabación con la conversación del diputado y un presunto jefe del narcotráfico. De ser cierta la acusación este último caso, no vemos tampoco la utilidad del fuero constitucional, puesto que se protegen a

los criminales que ocupan cargos de vital importancia para el normal funcionamiento del Estado.

Por último, recordemos que los diputados y senadores poseen un privilegio de suma importancia y verdaderamente útil, éste es, la inviolabilidad de sus opiniones, es decir, no pueden ser atacados por los juicios que manifiesten sobre cualquier asunto o sobre la postura política por la cual se inclinen (artículo 61 de la Constitución Federal)

3.6. Introducción del plebiscito y el referéndum

Durante el Medioevo se le reconoció al monarca todas las funciones del Estado, es decir, todas las funciones de la tripartición clásica de las facultades del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Sin embargo pese a que el rey ejercía las tres funciones básicas estatales, existieron consejos que vigilaban su función legislativa, estos consejos estaban formados por nobles del reino a quienes las decisiones del monarca podrían afectar de un modo u otro, el derecho de ser parte de estas asambleas no provenía de elecciones populares, por tanto no constituían ningún mandato. Por su parte dada el número de conflictos que surgían entre sus súbditos tuvo que delegar funciones jurisdiccionales a ciertos funcionarios para que resolvieran todo tipo de controversias.

Las ideas filosófico-políticas del siglo XVIII provenientes principalmente de Francia influyeron en la emancipación de las colonias norteamericanas respecto de su metrópoli inglesa que, dio paso a la conformación de un Estado republicano y moderno, con cierta democracia, por lo que ya no se necesitaba de un monarca, rompiendo así la costumbre de siglos en Europa para dar paso a la voluntad de pueblo. Después de la Revolución francesa (1789), cuyos ideales se expandieron por toda Europa y como consecuencia de ello, otras revoluciones demócrato-burguesas sacudieron aquel continente (también en América se hicieron presentes), dando como inicio, las formas de gobierno republicano y democrático contemporáneas, con asambleas que representaban a los ciudadanos, aunque, el derecho de éstos a elegir a sus representantes en los Parlamentos se vio restringido por diversas circunstancias como: títulos mobiliarios, razones culturales, raciales o censitarios. El derecho a voto podría prever múltiples variantes como: ser universal (para todos sin distinción) o restringido (solo para algunas personas); directo (el elector elegía sin intermediarios) o indirecto (mediante intermediarios en una o más instancias); igual (el mismo valor para todos los individuos) o desigual (que algunas personas o grupos sociales tengan mayor valor de votos); libre (pudiendo el ciudadano votar o no) u obligatorio (teniendo el elector la obligación de votar); por lo regular con modalidad de ser secreto (que no se conozca la decisión del sufragio de los ciudadanos) y personal (que no se pueda transmitir el derecho al voto por medio de un mandato).

De esta forma los representantes en los diversos órganos del Estado elegidos periódicamente por el pueblo, constituyen un mandato especial, diferente del mandato en derecho civil formándose de esta guisa, un mandato político en donde no se individualizan ni precisan dos esferas de voluntad, pero se trata de una relación fiduciaria que legitima al

representante, sin embargo, las facultades de éste son otorgadas por la Constitución y no por la voluntad del representado.²⁶⁶

Las personas que elige el electorado para desarrollar cada una de sus respectivas funciones, obtienen la legitimación necesaria por provenir de la voluntad del pueblo y, a su vez, poseen tres características: 1.- La representación, que consiste principalmente en personificar a un ente que, sería muy difícil otorgar su presencia de otro modo, por eso es necesario un representante que posea legitimidad; 2.- La delegación, en este sentido, el ente es personificado por el funcionario al que se le transfiere competencia de modo total o parcial; 3.- El mandato, sobre este punto, el funcionario actúa a nombre de los que lo han elegido, sin que pueda vincularse con personas determinadas (no existe un mandante determinado) y actuará bajo su propia responsabilidad.²⁶⁷

Las personas que integran el elemento humano de un Estado cuando cumplen con determinados requisitos (básicamente nacionalidad, edad y en el de nuestra Constitución “un modo honesto de vivir”, como lo refiere en su artículo 34), tiene el derecho de elegir a sus representantes, toda vez que, la doctrina de la soberanía popular es la que ha triunfado en nuestro país y ha sido oficialmente reconocida en el artículo 39 de nuestro Pacto Fundamental. Sin embargo, en nuestro caso la soberanía nacional se agota en el sufragio del Ejecutivo y el Legislativo en sus tres niveles de gobierno.

No es posible que a los mexicanos no se nos reconozca mayores derechos que el de elegir a nuestros representantes, quienes han demostrado vasta incapacidad para solucionar los problemas que azotan al país, inclusive la falta de preparación y patriotismo durante su encargo, llegando a ser incluso contrarias las decisiones de su gestión, a la voluntad nacional. Basta con ver las noticias para confirmar estas consideraciones, pero recordemos por ejemplo el genocidio de 1968, el rescate bancario, el Tratado de Libre Comercio, el surgimiento del EZLN y las demandas indígenas, el surgimiento del EPR, los conflictos con los ejidatarios del pueblo de San Salvador Atenco, o el conflicto en Oaxaca donde surgió la APPO. Si sumamos lo anterior a la poca credibilidad de la que sufren los partidos políticos, se hace necesaria la introducción de figuras de democracia semidirecta.

Difícilmente los Estados modernos podrían organizarse y gobernarse de tal modo que dejen de lado a los representantes, por lo que la introducción de las figuras que a continuación propondremos, no conforman un sistema de democracia directa, toda vez que, la organización y reconocimiento de dichas figuras las tienen que hacer los representantes. Son cinco las que se identifican como figuras de democracia semidirecta (o también llamadas figuras de democracia directa):

1.-El derecho de petición: Es el derecho que tienen los ciudadanos para solicitar a los órganos del Estado que se les realicen determinadas acciones.

2.-La iniciativa popular: El derecho de determinado número de ciudadanos de someter una iniciativa de ley ante el Parlamento.

²⁶⁶ Giuseppe de Vergotini, op. cit., p. 252

²⁶⁷ Ignacio Burgoa, op. cit. pp. 674 y ss.

3.-La revocación del mandato (*recall*): Es el derecho que tienen los ciudadanos para terminar con el cargo de ciertos funcionarios de manera anticipada y nombrar a nuevos representantes mediante elecciones.

4.-El plebiscito: Es la consulta que se le hace al pueblo para obtener de éste su aprobación o censura respecto de una decisión administrativa o política.

5.-El referéndum: Es la consulta que se le hace a los ciudadanos para que aprueben o censuren todo lo relacionado con respecto a una norma o ley, de este modo el plebiscito se diferencia del referéndum, toda vez que el primero busca la aprobación o desaprobación de una medida en la esfera de la administración pública, en cuanto a la segunda se busca la aprobación o rechazo de una ley. El referéndum puede contar con las siguientes modalidades: “[...] *consultivo*, respecto a las varias medidas por adoptar, dándose a la decisión popular el valor de un dictamen; *suspensivo*, cuando podía interrumpir el iter de un procedimiento; *confirmativo*, cuando se dirigía a convalidar una decisión ya adoptada por la asamblea o por el Ejecutivo; *abrogatorio*, cuando podía provocar la abrogación de un acto ya vigente; *propositivo*, si comportaba la decisión popular sobre una iniciativa dirigida a introducir una normativa nueva. El *referéndum* podía ser también obligatorio o facultativo y podría concernir tanto a la normativa ordinaria como a la constitucional y a la de revisión.”²⁶⁸

Nosotros creemos conveniente la adopción de la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum, sin embargo es conveniente que la Constitución señale límites al referéndum y estos son: 1.- Sobre la forma de gobierno, creemos que nuestra forma de gobierno republicana y democrática, nunca debe ser alterada ni aun por la aprobación del pueblo de lo contrario podríamos degenerar en una nueva autocracia por medio de la seducción de un líder político a la población, debe excluirse al referéndum en esta materia, incluso convertir nuestra forma de gobierno republicana y democrática en una cláusula pétrea; 2.- En materia de impuestos, sin duda la censura para que el Estado pueda hacerse de mayores recursos sería constante si no se excluye el referéndum de esta materia, pues sólo muy pocos, y por casos excepcionales de ciudadanos, estarían dispuestos a pagar impuestos; 3.- El referéndum propositivo, no creemos conveniente aun que el pueblo apruebe leyes vía referéndum ya que podría caer en el peligro de cargar de mayores facultades a uno de los órganos del Estado que podría eventualmente degenerar en un gobierno autócrata y autoritario, principalmente regresar a las excesivas facultades del Ejecutivo, además, las Cámaras del Parlamento no tendrían razón de ser ya que el pueblo se haría con la facultad legislativa directamente, de este modo podría ignorarse y aislar las facultades del Parlamento. El Congreso, podría ser innecesario si se reconoce la iniciativa popular, además el Parlamento carecería de contrapesos suficientes para controlar al Ejecutivo; 4.- En materia de tratados internacionales tampoco es conveniente que sea aprobado vía referéndum; 5.- Amnistía; 6.- En materia de aprobación de presupuesto.

En el plebiscito no encontramos mayores dificultades toda vez que se busca el respaldo o aprobación del pueblo respecto a un acto administrativo o una decisión política. Creemos conveniente que tanto el referéndum como el plebiscito lo puedan solicitar el primer ministro

²⁶⁸ Giuseppe de Vergotini, op. cit. pp. 253 y ss. Las cursivas son del autor.

y una cuarta parte de cualquier Cámara. En Italia incluso lo puede solicitar quinientos mil electores (artículo 75 de su Constitución).

Además, creemos conveniente que al actual procedimiento de reforma constitucional previsto en el artículo 135 de la Carta Magna, se requiera además, de las dos terceras partes de los miembros presentes del Parlamento y la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados, la aprobación de cuando menos el sesenta por ciento de los ciudadanos que voten en el referéndum nacional, de este modo la población se sentirá más cercana a su Ley Fundamental y sus reformas, toda vez que participan directamente en ellas.

Es conveniente que se introduzca la iniciativa popular para que las personas participen en la creación de leyes y sientan mayor apego y respeto de las mismas, difundándose así una cultura de la legalidad, el respeto y acatamiento constante de las leyes. En Italia se establece un mínimo de cincuenta mil electores para realizar una propuesta de ley que deberá ser revisada como cualquier otra en los términos que la Constitución establece. Creemos que en México se puede adoptar el mismo requisito para la iniciativa popular, es decir, un proyecto de ley iniciado por cincuenta mil ciudadanos, que posteriormente se siga el procedimiento que la propia Constitución establece para la aprobación de ese proyecto de ley. Aumentar el número de ciudadanos para iniciar un proyecto de ley solo implicaría trabas a la participación del pueblo con respecto a sus leyes. No creemos conveniente que se busque la apatía de los ciudadanos a este respecto, ni el aumento de los requisitos a modo de traba para este derecho, pues es deber de los legisladores estudiar la conveniencia o inconveniencia de una ley, y si ésta puede ayudar a los gobernados, no debe negarse este derecho.

3.7. De la nueva Comisión Nacional de Derechos Humanos

Giuseppe de Vergottini habla sobre el origen de la institución que hoy día en nuestro país es conocida con el nombre de Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), la cual también es conocida en otros lados con los nombres de *Comisionado Parlamentario* o en su terminología escandinava original *ombudsman*. Esta institución nació en Suiza con la ley sobre la forma de gobierno con el fin de establecerse como un instrumento de control político respecto de la función ejecutiva ejercida por el monarca en turno, ya que el control parlamentario era escaso dado que este último se reunía sólo de vez en cuando. Posteriormente bajo la forma de gobierno parlamentaria, en Suecia, se “llevó a cabo una modificación radical de la función del *ombudsman*. Mientras la dirección gubernamental encontraba un interlocutor inmediato en el órgano parlamentario, el principio formal de control de la “aplicación correcta de la ley” tendía a asumir un significado distinto, quedando circunscrito a los casos en que la acción de las administraciones presentase disfunciones objetivas o perjudicase intereses individuales o colectivos jurídicamente tutelados. En virtud de tal proceso el *ombudsman* se transformó en tutor del uso correcto del poder administrativo, y en esta forma se consolidó en Suecia y en otros ordenamientos frecuentemente inspirados en una tradición política-constitucional lejana de la sueca, a pesar del vínculo existente gracias a los principios comunes del Estado de derecho.”²⁶⁹

²⁶⁹ op. cit., pp. 472 y ss.

Hoy día en Suecia a este órgano se le sigue denominando *ombudsman* y ha sido integrado en diversas Constituciones de varios países del mundo. El comisionado parlamentario puede estar formado por un solo miembro (monocrático) o por varios individuos (colegiado), también puede pertenecer a diversos niveles de gobierno, es decir, nacional: que vigila principalmente la actuación del Ejecutivo de ese país; o puede existir un *ombudsman* local, es decir, que vigila la actuación del gobierno local de cada entidad federativa o región; y los hay incluso por materia, como es el caso de la Constitución alemana en su artículo 45 b, establece un *ombudsman* en materia militar.

Las facultades de este tipo de organismos son principalmente de vigilancia e inspección sobre la actuación del gobierno, por lo que el Ejecutivo tendrá que conducirse con estricto apego al derecho, por lo que es considerado como una herramienta que vigila el Estado de derecho, sin que esto implique atrofiar los actos legítimos del gobierno.

En México al *ombudsman* se le llama Comisión Federal de Derechos Humanos, está integrada por diez consejeros y un presidente, lo que la convierte en un órgano colegiado. Los consejeros y el presidente son nombrados por las dos terceras partes de los senadores (artículo 102, apartado B, quinto y sexto párrafos, de la Carta Magna). La naturaleza de la CNDH es de completa autonomía en su funcionamiento y determinaciones en el manejo de su presupuesto que se le asigne y sus bienes propios (artículo 102, apartado B, cuarto párrafo, de la Ley Fundamental). Del mismo modo tiene la obligación de rendir un informe anual de actividades a los tres supremos poderes y comparecerá ante cualquier de las Cámaras cuando así lo soliciten (artículo 102, apartado B, séptimo párrafo, de la Ley Fundamental). Es importante mencionar que también existen *ombudsman* locales, es decir en cada entidad federativa y en el Distrito Federal.

La principal función del *ombudsman* nacional es la protector de las garantías individuales, la Constitución menciona que protegerá a los derechos humanos pero sólo a los que reconoce el derecho positivo mexicano (artículo 102, apartado B, primer párrafo, de la Constitución Federal), para realizar esta protección a las garantías fundamentales podrá conocer de las quejas hechas a cualquier autoridad respecto de sus actos u omisiones, inconformidades que se hagan respecto de las recomendaciones, acuerdos u omisiones de sus homónimas en las entidades federativas (artículo 102, apartado B, primer y octavo párrafos, de la Constitución Federal). Las acciones defensoras consisten en la emisión de recomendaciones públicas no vinculatorias (es decir, que no son obligatorias), denuncias y quejas ante las autoridades que hayan violado los derechos fundamentales (artículo 102, apartado B, segundo párrafo, del mismo ordenamiento). Sin embargo, la CNDH no puede cumplir sus funciones de vigilancia respecto del Poder Judicial, materia electoral y laboral (artículo 102, apartado B, primer y tercer párrafos, del mismo ordenamiento).

Es necesario que el nombramiento del titular del *ombudsman* nacional no lo realice ninguna de las Cámaras sino que esté vinculado con el nombramiento del Presidente de la República y quien se encuentre en segundo lugar respecto de la elección del jefe de Estado tenga el derecho de ser titular de la CNDH. El motivo de que en nuestra propuesta de designación del *ombudsman* sea de este modo, da razón en un primer lugar de fortalecer esta institución, toda vez que el escrutinio sobre los actos del gobierno sería mayor porque lo haría

la primera minoría parlamentaria, es decir, la oposición. Esto daría una función de mayor importancia a la primera minoría nacional, la que también tendrá una función dentro de los órganos del Estado, como protector de los derechos de los gobernados.

En nuestro país cuando se habla de una Reforma del Estado se procura principalmente encontrar un equilibrio de las prerrogativas de los tres Poderes de la Unión, en el mejor de los casos dotar de mayores facultades al Parlamento (propuesta de un sistema parlamentario). La mayoría de la doctrina que realiza alguna propuesta de Reforma del Estado en el país busca quitar las excesivas facultades a favor del Ejecutivo, sin embargo, ninguna propuesta a procurado idear algún método o seguro que evite que nuevamente el Ejecutivo se haga con las facultades que tanto pugnamos nosotros y otros autores por quitar definitivamente. Aunque nuestras propuestas fueran implementadas en la Constitución, el grupo político que llegase al poder pugnaría e incluso, podría llegar a otorgar nuevamente excesivas facultades en manos del Ejecutivo, toda vez que, es más fácil excluir a la oposición y a las diversas críticas del interior del Congreso, si el presidente tiene luz verde para llevar acabo cuantas acciones le parezcan necesarias sin que exista ningún poder real capaz de detenerlo (como se ha practicado hasta ahora), que formar acuerdos con las diversas corrientes políticas.

Más aún como ya mencionamos no hemos encontrado hasta este momento una propuesta que fortalezca y faculte con diversos recursos a la oposición nacional, además de introducirla a las instituciones que integren el gobierno o que lo vigilen, argumentando con frecuencia que si se fortalece la oposición se paralizaría al país, lo que nos llevaría a una crisis nacional. Nada más falso, la oposición posee un importante papel en el desarrollo social y político de todo Estado, que es el de vigilar la correcta gestión del gobierno; que éste no cometa abusos, actos ilícitos, entre otras cosas. La oposición siempre estará presente para que por medio de sus críticas el gobierno pueda reencaminar su adecuada gestión en caso de haber perdido la correcta línea para atender las necesidades sociales, en caso de que el grupo político que conforme el gobierno en turno ya no lo haga del modo correcto, o pierda la confianza de la población, la oposición siempre estará ahí para presentar una alternativa de gestión a la del grupo político que gobierne hasta ese momento. Es por eso que creemos conveniente que el grupo político que constituye la primera minoría y por ende la confianza de un gran sector de la población de este país, tenga esta importante función de vigilar el Estado de derecho, de esta guisa pueden ser controlados los poderes salvajes del Estado.

Por todo lo anterior creemos conveniente que se estimule y apoye a la oposición nacional para que cumpla con su función de vigilancia otorgándole las funciones del *ombudsman*. Sin embargo no puede garantizarse las mismas condiciones para todos los grupos de oposición en nuestro país, dado su gran número, pero podrían ubicárseles en diversas instituciones para cubrir las necesidades de ciertas áreas prioritarias, por ejemplo, otorgando a la segunda minoría la función del Instituto Federal de Acceso a la Información y así sucesivamente encontrar espacios en los diversos órganos para la oposición restante.

Por último proponemos que se faculte a la CNDH para poder solicitar una acción de inconstitucionalidad y controversia constitucional, para que el Tribunal Constitucional estudie y en su caso declare la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto o ley, o en caso de que otro órgano invada competencias del *ombudsman*. Por lo anterior creemos que todo

órgano público autónomo pueda solicitar este recurso al Tribunal Constitucional toda vez que no representa un impedimento en la gestión del gobierno sino que, precisamente éste actué con apego a la ley sin excepción, fortalecer con ello al Estado de derecho.

Recordemos el caso en que la Suprema Corte desechó la controversia constitucional presentada por el IFAI en contra de la CNDH, por haberse hecho de facultades que no le competían:

“[...] Jacqueline Peschard, comisionada presidenta del IFAI, dijo que la CNDH adoptó un procedimiento de conciliación junto con el Servicio de Administración Tributaria, para no acatar la resolución de hacer públicos los nombres de los beneficiarios de la cancelación de los créditos fiscales de 2007.

El IFAI emitió una resolución para que el SAT diera a conocer la información de las personas físicas o morales a las cuales se les condonó la deuda.

Empresarios agraviados acudieron a la CNDH para que intercediera y se mantuviera confidencial la información, bajo el argumento de que se violaban sus derechos.

A través de un comunicado, el organismo dijo que ante la determinación de la Corte, la acción promovida por el IFAI, carece de fundamento constitucional.”²⁷⁰

²⁷⁰ Sma/fml, “Corte desecha controversia del IFAI contra CNDH”, *El universal* [en línea], México, martes 26 de octubre de 2010: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/719097.html>. También puede encontrarse en: Fernando Camacho Servín, “presenta el Ifai controversia constitucional contra la CNDH”, *La Jornada* [en línea], México, sábado 23 de octubre de 2010: <http://www.jornada.unam.mx/2010/10/23/index.php?section=politica&article=012n1pol>

CAPÍTULO CUARTO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN LA NUEVA FEDERACIÓN

4.1. Facultades de la Federación

Como se sabe el federalismo es una forma de Estado ideada por el ingenio norteamericano, la cual consiste en la unión de diversos Estados libres y soberanos para formar un ente jurídico superior con el propósito de unificar a los diversos Estados hasta entonces independientes, cediendo diversas y necesarias facultades a la Federación para mantener la unidad y evitar la anarquía entre ellos, mantener la igualdad entre todos los miembros y mantener una justa distribución de competencias entre las entidades federativas y la Federación.²⁷¹

Aun cuando el federalismo siempre supone la unión de Estados soberanos, también se puede instaurar a través de un Estado central como un medio de descentralización. En el primero caso estamos ante un proceso centrípeto; en el segundo caso, estamos ante un proceso centrífugo. En cualquiera de los dos casos se establece el federalismo, por tanto la forma de Estado federal, lo establece el poder constituyente al elaborar la Constitución de un Estado.²⁷²

En México se ha criticado mucho la naturaleza del origen de nuestro sistema federal del cual el principal antecedente data de la llamada rebelión de las provincias. Nuestra primera Constitución de 1824 estableció el sistema federal inspirado en el norteamericano, cuya influencia prevalece hasta nuestros días. Este sistema no siempre estuvo presente en la historia de nuestro país, en 1836 con la Constitución de las siete leyes se suprimió el sistema federal, sustituyéndose con uno centralista. En 1843 se reafirmó esta tendencia con las bases orgánicas. No fue sino hasta 1847 con el acta de reformas donde se volvió a introducir el sistema federal, se estableció una distribución de competencias además de mencionarse la supremacía constitucional. Posteriormente la Constitución de 1857 pese a regresar en cierto modo al sistema federal, no estableció la conformación de una Cámara que representara los intereses de los Estados miembros, es decir, el Senado, el cual fue nuevamente establecido bajo una reforma en 1872 en la Constitución de 57. En la Constitución de 1917 no se tuvo duda de dejar el sistema federal y establecer con ello una Cámara *ha doc*, sin embargo el federalismo en México ha sido más una mención simbólica que una realidad fáctica.²⁷³ Este

²⁷¹ Aun cuando Tena Ramírez clasifica a la Federación como una forma de gobierno, cuando es una forma de Estado, nos da los elementos de una Federación, afirma que es la Unión entre diversos Estados que forman uno solo: “[...] En la federación los Estados-miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores a favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central [...]”, op. cit., pp. 112 y ss. Pero concordamos con Ignacio Burgoa cuando afirma que es una forma de Estado y de la organización de la administración pública, más no una forma de gobierno, op. cit., pp. 401 y ss. Del mismo modo Giuseppe de Vergottini afirma que se trata de una forma de Estado, op. cit., pp. 294 y ss.

²⁷² Antonio La Pergola, *LOS NUEVOS SENDEROS DEL FEDERALISMO*, Madrid-España, Centro de estudios constitucionales, 1994, pp. 193 y ss.

²⁷³ Diversos autores, entre ellos Tena Ramírez reconocen que la tendencia política en nuestro país ha sido la de un Estado centralista y no uno verdaderamente federal, por lo que en México no hay un verdadero federalismo, op. cit., pp. 111-112. Ignacio Burgoa también afirma que en nuestro país no existe un verdadero federalismo: “[...] México no es, en la realidad, un Estado Federal, sino un Estado descentralizado política, administrativa y legislativamente. Si conservamos la forma federal de Estado es sólo por un trasunto histórico y por una mera reminiscencia ideológica, que en la esfera puramente

debilitamiento del federalismo mexicano se ha dado principalmente por la organización y la visión política de nuestros gobernantes, que puede observarse formalmente establecida en nuestra Constitución mediante el aumento constante de las facultades del Congreso General o en forma netamente política.

Por otro lado el Distrito Federal, que es la ciudad más grande del mundo y la segunda región del país más poblada, ha sido privada de la facultad de autogobernarse y hasta hace poco, menos de veinte años, pudo ganar cierta autonomía al elegir directamente al Jefe de Gobierno quien es el jefe de la administración pública en ese lugar, y una asamblea de representantes encargada de la formación de leyes locales.

Pugnamos por unas facultades disminuidas respecto de la Federación para otorgarle mayor capacidad e importancia a la esfera local, no sólo para fortalecer el federalismo sino para disminuir la robusta burocracia y con ello los gastos del gobierno federal.

A) Facultades de la Federación sobre las entidades federativas.

a) Suspensión de garantías del artículo 29 constitucional

El artículo 29 de nuestro Pacto Federal es muy ambiguo sobre las causas que pueden motivar la suspensión de garantías en su totalidad o parte del territorio nacional, es decir: 1) Invasión; 2) Perturbación grave de la paz pública; 3) Cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto. La tercera causa es la de mayor ambigüedad ¿Qué pasaría si el presidente solicita la suspensión invocando la tercera causal cuando realmente no se necesita en una entidad federativa? y ¿Qué pasaría si pese a la oposición del gobierno local se aprueba la suspensión? Los supuestos de estas interrogantes no son extremos pues si la facultad de desaparición de poderes de un estado miembro, se ha usado con la finalidad de remover a gobernadores que se han manifestado en contra del presidente en turno, nada podría suponer que no se pueda usar la suspensión de garantías para nulificar al gobierno local, sin embargo, en este propósito es más práctico invocar la desaparición de poderes. Contestando a las interrogantes anteriores, la entidad federativa de que se trate tiene el derecho de iniciar una controversia constitucional para defenderse del abuso presentado en los supuestos anteriores, y aún cuando no debería ser necesaria su mención, bien podría establecerse este derecho de invocar la controversia constitucional ante el Tribunal Constitucional para defenderse del abuso de la suspensión de garantías.

Otra situación que no se debe pasar por alto, es el hecho de que, sólo el presidente puede solicitar el estado de excepción, no así algún gobernador o legislatura local que se vea rebasada por la violencia como se ha visto en lo que va del período presidencial de Felipe Calderón (2006-2010), o el anterior período presidencial con los hechos ocurridos en Oaxaca respecto de la APPO. Afortunadamente no fue necesario invocar el supuesto del artículo 29 pero, sí fue necesaria la actuación de las fuerzas federales para solucionar el conflicto. Es por ello que nos unimos a la propuesta de Jaime Cárdenas de establecer la facultad de los

teórico-jurídica y teórico-política conserva su intangibilidad como mera estructura sin correspondencia fáctica”, op. cit. P. 464.

gobiernos locales y hasta municipales para solicitar al gobierno de la República esta suspensión de garantías.²⁷⁴

b) La desaparición de poderes

La declaración de desaparición de poderes en una entidad federativa, es una facultad de la cual se ha abusado y ha llevado a un debilitamiento de nuestro sistema federal, además, es una facultad excesiva del Senado sobre la cual no existe justificación real, toda vez que la Federación se entromete con la libre decisión de una entidad para autogobernarse. Por tanto proponemos la derogación de esta facultad establecida en el artículo 76 fracción quinta de la Constitución Mexicana.

c) La facultad del Senado como Tribunal Constitucional sobre las entidades federativas

El Senado tiene la facultad de resolver conflictos entre los poderes locales cuando alguno de éstos así lo solicite, es decir, el Senado tiene la prerrogativa de actuar como un Tribunal Constitucional a nivel local, cuando surjan “cuestiones políticas”, esta disposición es inadecuada toda vez que la Constitución Federal está por encima de las locales, aún cuando se prevea en una Constitución local un Tribunal Constitucional ha doc o algún otro mecanismo de solución de conflictos internos, si alguno de los poderes no está de acuerdo con la resolución y prefiere brincar la instancia local, podría acudir al Senado y éste resolver según su criterio. Por otro lado este supuesto podría ser causa de una controversia constitucional (artículo 105, inciso H de la Constitución Federal).

Lo anterior debilita la decisión de autogobierno de una entidad federativa, así como el debilitamiento de la instancia que prevea las leyes locales, por lo que proponemos que se derogue toda disposición de la Federación de intervenir en los conflictos internos sobre los poderes locales, que se encuentran en toda la fracción sexta del artículo 76 y el inciso H de la fracción primera del artículo 105, debe establecerse la necesidad de crear un Tribunal Constitucional local para resolver conflictos internos entre dos o más poderes locales.

d) La garantía federal

El artículo 109 de nuestra Carta Magna indica que los Poderes de la Unión tienen la obligación de proteger, es decir auxiliar a las entidades federativas por medio de las fuerzas armadas y de seguridad que se presenten necesarias, siempre y cuando así lo solicite la legislatura de la entidad federativa que lo requiera, en caso de no estar en funciones o se presente algún contratiempo que imposibilite realizar esta excitativa por parte de la legislatura local, estará facultando el titular del Ejecutivo local para realizar dicha solicitud. Pero para que se actualice el supuesto del artículo en mención, establece cuatro casos por los cuales se puede requerir el auxilio federal y son: 1) Invasión, es decir, que un estado extranjero introduzca fuerzas armadas a nuestro país; 2) Violencia exterior, la ambigüedad de este supuesto puede darse en diferentes casos, como por ejemplo se interne algún grupo civil extranjero que trastorne el orden de una entidad federativa o lugar determinado de la misma, sin que este grupo pertenezca formalmente al gobierno o que desde el exterior de nuestro

²⁷⁴ op. cit. p. 207.

país se realicen actos que pongan en peligro la seguridad e integridad de los habitantes y gobernantes de una entidad federativa. En este caso no se necesita la solicitud de la legislatura, o Ejecutivo local en su caso; 3) La sublevación, es decir cuando los habitantes o un grupo de personas de un miembro integrante de la Federación se levanten en armas en contra del gobierno local y; 4) Por trastorno interno, una vez más tenemos una causa ambigua que está abierta a diversas hipótesis, pero al decir trastorno interno creemos que deberá tratarse de cualquier fenómeno que interrumpa el normal desarrollo de la población como puede ser la extrema violencia de grupos criminales, que imposibiliten al gobierno local el control del normal desenvolvimiento social, actualmente puede verse una condición similar en diversos puntos de la República causada por diversos grupos criminales y el narcotráfico, como en Ciudad Juárez y Tamaulipas, entre otros.

Podemos deducir que las hipótesis por las cuales se actualiza la “garantía federal” pueden ser cubiertas por las causales de la suspensión de garantías del artículo 29 constitucional, además, son prácticamente las mismas. Vemos que tanto el artículo 119, como el artículo 29 prevén las mismas situaciones de violencia o inestabilidad que puedan dejar en ingobernabilidad a un Estado por lo que el artículo 119 se vuelve frívolo, repetitivo e innecesario. En su lugar bien podría establecerse que ambos niveles de gobierno tiene la obligación de establecer acuerdos para preservar la seguridad local y nacional y que; pueda iniciarse una controversia constitucional en caso de que el gobierno federal intervenga en un miembro de la Federación con fuerzas armadas o de policía sin que exista la necesidad de ello.

Por último, el artículo 119 en su último párrafo, expresa que: todo trámite de extradición será efectuado por el Ejecutivo Federal con la intervención de la autoridad judicial, sujetándose a la ley secundaria y tratados internacionales. Es frívolo este párrafo en la Carta Magna y por supuesto mal situado, ya que debió ser parte del artículo 15 constitucional.

e) Sobre el juicio político respecto de las autoridades locales

Las entidades federativas pueden determinar sus propias causales que ameriten algún tipo de responsabilidad respecto de sus servidores públicos. En caso de que alguna autoridad local cometa algún ilícito sancionado por la ley penal federal, ésta se hará acreedora a una sanción que la ley indique, la Constitución Federal hace ver lo anterior en sus artículos 108, tercer párrafo 110, segundo párrafo y 111 quinto párrafo. Es importante señalar que bajo el principio de supremacía constitucional las autoridades locales no pueden cometer actos ni emitir leyes contrarias a la Constitución y leyes federales (artículos 41 primer párrafo y 133 constitucionales).

Al respecto Jaime Cárdenas hace las siguientes observaciones: a) Los presidentes municipales no son incluidos en el título cuarto de la Constitución, pero por medio de la interpretación podrían ser incluidos; b) Es redundante mencionar que las autoridades locales son responsables por violar la Constitución y leyes federales; c) es inadecuada la frase por “el manejo indebido de los fondos y recursos federales” incluidas en los artículos 108 y 110 debiendo mejorar estas hipótesis, por lo que debería mejorarse y precisarse este supuesto; d) en su artículo 110 no explica que debe entenderse por “violaciones graves” a la Constitución y a las leyes federales que puedan cometer las autoridades locales, esta ambigüedad constituye

una inseguridad jurídica para los Estados, que a su vez, crea la posibilidad de cometer abusos por parte de los órganos federales.²⁷⁵

Nos unimos a las críticas de Jaime Cárdenas además de que proponemos que se cambie la frase de “violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales” por “violaciones a la Constitución” en los artículos mencionados con antelación, de este modo, las autoridades locales deberán respetar en todo a la Constitución (aún cuando se da por entendido que ninguna autoridad debe violarla) e; introducir la frase de “delitos que las leyes federales reputen como graves” (también de los artículos antes mencionados), con esto último pretendemos que se respete el Estado de derecho, pero previniendo que no se dejen vulnerables a las autoridades locales, para evitar que cualquier tipo de violaciones a las leyes federales puedan actualizar el juicio político y sea utilizado para atacar a la oposición local, es decir para librarse de la oposición o un gobierno que difiera de la ideología del gobierno federal.

4.2. Facultades de las entidades federativas

Como ya hemos mencionado en el sistema federal se crea una entidad constituida por la unión de varias regiones o Estados autónomos, en donde la unión (Federación) se le otorgan facultades necesarias para mantener su gestión y la unidad, a las entidades autónomas (entidades federativas) se les otorgan las restantes (competencia residual) o las necesarias para su autogobierno y cubrir las necesidades de su respectiva población.²⁷⁶

La realidad es que en México no se ha dado un verdadero federalismo, sin embargo, necesitamos la existencia de este sistema ya que se fortalece la democracia al dejar al ciudadano decidir por medio del voto, a las personas que lo van a gobernar en distintas instancias, por otro lado, la tarea del gobierno de abastecer a la población de los recursos necesarios para su supervivencia y desarrollo podrá hacerse de manera más completa y rápida, toda vez que, existen diversas instancias con esa finalidad. Es por ello que para poder conseguir este objetivo se tiene que analizar la conveniencia de quitar o conservar facultades formales que convierten a nuestro sistema en un “federalismo centralista”²⁷⁷ y que lamentablemente reflejan la voluntad política en nuestro país, lo que incluso facilita las facultades metaconstitucionales del presidente. A continuación abordaremos las facultades constitucionales que debilitan nuestro federalismo.

A) De las nuevas facultades tributarias entre la Federación y las entidades federativas

Cabe señalar que no es lo mismo la facultad de legislar, que la de grabar impuestos; la primera se refiere a la capacidad ya sea de la Federación o de los estado para emitir leyes generales abstractas e impersonales; la segunda, se refiere a la capacidad de los anteriores para imponer cargas económicas a diversos actos de los gobernados para la subsistencia y normal desarrollo del Estado, para que éste pueda lograr todos sus fines. Pero la prioridad en nuestra propuesta de Reforma del Estado no es si deba incumbirle o no la legislación en ciertas

²⁷⁵ Jaime Cárdenas, op. cit., pp. 210-211.

²⁷⁶ Jaime Cárdenas, op. cit., p. 193 ss.

²⁷⁷ Jaime Cárdenas, op. cit., p. 205.

materias a la Federación o a los Estados, sino la captación de los recursos económicos entre la Federación y las entidades federativas con la finalidad de fortalecer y hacer posible al federalismo, pero sin empobrecer a la Federación y como posible consecuencia su eventual colapso y desintegración.

En nuestra Carta Magna de 17 tenemos facultades tributarias exclusivas de la Federación derivadas de la fracción XXIX del artículo 73, estas son: 1) Sobre comercio exterior; 2) Sobre aprovechamiento y explotación sobre los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional; 3) Instituciones de crédito y sociedades de seguros; 4) Servicios públicos concesionados o explotados por la Federación. También de la misma fracción del artículo en mención existen contribuciones especiales de las cuales también debe participar en algún porcentaje las entidades federativas, pero en la medida en que se determine en la ley secundaria federal, sobre: a) Energía eléctrica; b) Producción y consumo de tabacos labrados; c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo; d) cerillos y fósforos; e) aguamiel y productos de fermentación; f) explotación forestal, y; g) Producción y consumo de cerveza. Sobre estos últimos, los Estados se encuentran en franca desventaja toda vez que se deja al arbitrio de su participación al legislativo federal. Aún en más desventaja se encuentran los municipios toda vez que la legislación local fija el porcentaje que deba corresponderle a los ayuntamientos, por concepto de impuesto sobre energía eléctrica. La Suprema Corte de Justicia ha interpretado la fracción X del artículo 73 de la Constitución, como materias que también son tributarias y exclusivas de la Federación: 1) Sobre hidrocarburos; 2) Minería; 3) Industria cinematográfica, comercio y juegos con apuestas y sorteos.²⁷⁸

Por lo que toca a los Estados, no tienen facultades exclusivas, pero pueden establecer tributos a los que no estén expresamente concedidos por la Ley Fundamental a la Federación, como lo establece su artículo 124 constitucional, sin embargo, este poder genérico no es exclusivo de las entidades federativas, sino que también lo posee la Federación comprendido en la fracción VII del artículo 73 constitucional, al establecer que el Congreso de la Unión tiene la facultad para “imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto”, cayendo por tanto en el supuesto de las facultades coincidentes,²⁷⁹ por lo que la Constitución permite el fenómeno de la “doble tributación”,²⁸⁰ situación desafortunada para el contribuyente. Esta contradicción constitucional no deja lugar a que los Estados tengan alguna facultad exclusiva en materia tributaria. Aunado a todas estas desventajas nos encontramos con las prohibiciones tributarias que la Constitución Federal establece, toda vez que son necesarias por ser de interés nacional y para preservar la unión que encontramos en los artículos 117

²⁷⁸ Ignacio Burgoa, op. cit., p. 647.

²⁷⁹ Tena Ramírez explica que las facultades coincidentes son aquellas que poseen y pueden ejercerlas al mismo tiempo la federación y los estados miembros. Del mismo modo existen dos tipos de facultades concurrentes: en el sentido norteamericano, son aquellas potestades que tiene la federación, pero mientras no las use, las entidades federativas pueden hacer uso de ellas siempre y cuando no sea de interés nacional; en el sentido argentino también son facultades que pertenecen a la federación pero mientras que ella no las ocupe las pueden ejercer los estados miembros, siempre y cuando no estén expresamente prohibidos para ellos, estén reservados en forma exclusiva a la federación y cuando exista absoluta incompatibilidad en su uso por parte de los estados miembros. En cualquier caso una vez que el titular expreso hace uso de estas facultades automáticamente queda derogada toda ley anterior, op. cit., pp. 119 y ss.

²⁸⁰ Ignacio Burgoa, op. cit., p.645

fracciones IV, V, VI, VII y fracción I del artículo 118 que son: 1) grabar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; 2) grabar directa o indirectamente la entrada a su territorio o salida de mercancía nacional o extranjera; 3) grabar la circulación ni consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectuó por aduanas locales, requiere inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía 4) Expedir, y mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad y ya entre en producciones semejantes de distinta procedencia, y; 5) establecer derechos de tonelaje y otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones. Este último punto, es una facultad concurrente que la Federación en materia tributaria puede conceder a una entidad local.²⁸¹

Italia es un país con una forma de Estado regional, pero con tendencias federalistas. No podremos tomar un gran ejemplo de este país, pero bien podríamos aprender algo de este Estado en materia tributaria y captación de recursos. La Constitución italiana, prevé autonomía financiera para las Regiones, Provincias, Urbes metropolitanas y Municipios para el manejo de sus ingresos y gastos, es decir, la capacidad de establecer y recaudar sus propios impuestos para el cumplimiento de sus respectivas tareas, conforme lo dispuesto por la Constitución y bajo los principios de coordinación de la hacienda pública y del sistema tributario. También se establece que conforme a las leyes secundarias, el Estado italiano o gobierno federal, deberá disponer de sus recursos, un fondo de compensación para las entidades ya mencionadas, así como destinar recursos adicionales para el apoyo de algunos Municipios, Provincias, urbes metropolitanas y regiones con la finalidad de estimular su desarrollo económico y de esta forma equilibrar el estatus socioeconómico en todo el país. El patrimonio de estos órganos que conforman la República italiana se ajustará a la ley secundaria del Estado, y este último, no puede participar de la deuda que contraigan aquellos, que sólo puede ser hecha con el objetivo de inversión (artículo 119 de la Constitución italiana).

Por supuesto las Regiones tienen prohibiciones legislativas y tributarias por ser de competencia nacional y con el propósito de mantener la unidad de Italia y son: a) establecer derechos de importación; b) exportación ni tránsito entre las Regiones ni adoptar medidas que obstaculicen de algún modo la libre circulación de personas y cosas entre las Regiones; c) ni limitar el ejercicio del derecho al trabajo en parte alguna del territorio nacional. Bajo la pena de suplir a los órganos de las regiones y demás entidades en caso de no cumplir con las leyes y tratados internacionales (artículo 120).

El Estado alemán posee un federalismo que se ha reputado de ejemplar. La Ley Fundamental de Bonn detalla las reglas a obedecer respecto a la distribución de las facultades tributarias que deben corresponder a los *Länder* y a la Federación de los artículos 104a hasta el 115. Pero antes, cabe hacer la aclaración de que existen dos tipos de facultades concurrentes en Alemania; la primera, se da a favor de los *Länder* sobre las materias que le competen a la

²⁸¹ Así fue advertido por Michael Wietzorek, "La división de competencias en los sistemas federalistas de Alemania, la Unión Europea y México", *Cauces*, año IV, número 14-15, abril-septiembre, México, Distrito Federal, UNAM-Facultad de Derecho, 2005, pp. 57-58.

Federación, siempre y cuando no haya hecho uso de esa facultad (artículo 72.1), o cuando la facultad de la Federación ya no sea necesaria para ésta y sea susceptible de ser traspasada a los *Länder* (artículo 72.3); en el segundo caso, La Federación tiene el derecho de legislar sobre cualquier materia que pertenezca a los *Länder*, siempre y cuando exista la necesidad sobre ello, o por razones de creación de vida equivalentes en el Estado federal alemán, o por el mantenimiento de la unidad jurídica o economía en el interés de la totalidad del país (artículo 72.2.).

La Federación alemana posee competencia tributaria exclusiva sobre los derechos aduaneros y monopolios fiscales, así lo establece expresamente el artículo 105 apartado 1 de la Ley Fundamental de Bonn. También posee facultades concurrentes respecto de los impuestos que le corresponden total o parcialmente a los *Länder* o municipios, o existe la necesidad de crear las condiciones antes mencionadas (artículo 105.2.). Cuando se ejerza la facultad concurrente sobre los derechos totales o parciales de los *Länder* y municipios, se necesitará la aprobación del *Bundesrat* (artículo 105.3). Los *Länder* poseen a su favor facultades concurrentes sobre el consumo y el lujo locales, que no sean del mismo tipo que las federales (artículo 105.2a).

Los impuestos exclusivos de la Federación son: “1. los derechos aduaneros; 2. los impuestos sobre el consumo, siempre que no correspondan a los *Länder* según el apartado 2, a la Federación y a los *Länder* conjuntamente según el apartado 3, o a los municipios según el apartado 6; 3. el impuesto sobre el transporte de mercancías por carretera; 4. el impuesto sobre las transacciones de capital, el impuesto sobre los seguros y el impuesto sobre las letras de cambio; 5. los tributos únicos sobre el patrimonio y los tributos recaudados para la realización de la compensación de cargas; 6. el tributo complementario del impuesto sobre la renta y del impuesto de sociedades; 7. los tributos dentro del marco de las Comunidades Europeas” (artículo 106 apartado 1). En un cincuenta por ciento para la Federación y otro tanto igual para los *Länder* el impuesto para la renta y de sociedades (artículo 106 apartado 3) y; sobre algún otro porcentaje para la Federación y para los *Länder* respecto del impuesto de las ventas (artículo 106 apartado 3); sobre la venta a favor de la Federación y municipios (artículo 106 apartado 5); impuesto industrial para la Federación *Länder* y municipios (artículo 106 apartado 6) por el transporte público de pasajeros y cercanías (entre la Federación y los *Länder* artículo 106a).

Los *Länder* poseen el derecho de impuestos sobre las siguientes materias en tanto no se dé el supuesto que ya mencionamos: “1. el impuesto sobre el patrimonio; 2. el impuesto sobre sucesiones; 3. el impuesto sobre los automotores; 4. los impuestos sobre transacciones siempre que no correspondan a la Federación según el apartado 1 o conjuntamente a la Federación y a los *Länder* según el apartado 3; 5. el impuesto sobre la cerveza; 6. las tasas de las casas de juego” (artículo 106 apartado 2); además de los impuestos de los cuales tienen derecho a percibir algún monto los tres niveles de gobierno.

Por tanto la Constitución alemana establece sólo facultades exclusivas en materia de impuestos para la Federación sin embargo éstas no son numerosas por ser únicamente dos, también establece facultades concurrentes tanto de los *Länder* a la Federación como de la Federación a favor de los *Länder* cuando se estime necesario en ambos casos. Las facultades

coexistentes que son aquellas que pueden ser ejercidas por la Federación y los *Länder* dentro de sus respectivas competencias y facultades coincidentes, que son aquellas que por mandato constitucional pueden ser ejercidas tanto por la Federación como por los *Länder*. Es de hacer notar, que en este apartado especial respecto de las facultades de captación de recursos entre los *Länder* y la Federación se establecen numerosas menciones que obligan a buscar una repartición de los recursos a los que tienen derecho los tres niveles de gobierno y en todo momento se prevé que la repartición de los ingresos se hará por una ley federal que deberá ser aprobada por el *Bundesrat* que como ya dijimos es la Cámara integrada por funcionarios del gobierno de cada *Länder*.

Como hemos hecho ver algunas Leyes Fundamentales establecen un reparto equitativo para la repartición de recursos lo cual les brinda independencia para ser posible y funcional el sistema federal, pero advirtiendo la facultad concurrente a favor de la Federación (o de los *Länder* en su caso) para cubrir cabalmente los gastos del gobierno nacional y mantener la unidad del Estado. Situación que no sucede en nuestra Carta Magna ya que únicamente reserva facultades exclusivas a favor de la Federación, con un mínimo a las que tienen derecho en algún monto sus Estados miembros, sólo un concurrente en materia tributaria (artículo 118, fracción I) y una gran posibilidad de facultades coincidentes y coexistentes.²⁸²

En la nueva Constitución que proponemos será conveniente que el constituyente respectivo estudie la necesidad de establecer facultades exclusivas que podrían ser sólo a favor de la Federación pero, tendrían que reservar el dominio de otras a favor de los Estados, susceptibles de ser absorbidas por la Federación. La concurrencia en este caso debe ser usada únicamente de presentarse verdadera necesidad y para mantener la unión del Estado Mexicano, así también que, en caso de necesidad y cuando se estime conveniente, la Federación pueda pasar algunas facultades para los Estados.

La nueva Constitución deberá prever la participación de los tres niveles de gobierno sobre la captación y repartición de algunos impuestos. Jaime Cárdenas hace la propuesta de que el impuesto sobre la renta corresponda en un cincuenta por ciento a la Federación, el resto para los Estados y municipios;²⁸³ otros impuestos podrían ser el de la tenencia vehicular, producción y consumo de tabaco y cerveza (artículo 73, fracción XXIX, apartado quinto, inciso b y g de nuestra Constitución Federal), sobre aprovechamiento y captación de recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 de nuestra Carta Magna (artículo 73, fracción XXIX, apartado segundo de nuestro Pacto Fundamental). También podría establecerse el control total de impuestos a favor de las entidades federativas sobre: la industria cinematográfica (artículo 73, fracción XXXI, inciso a, apartado 3 de nuestra Ley Fundamental), juegos con apuestas y sorteos (artículo 73, fracción X de nuestra Constitución Federal), cerillos y fósforos (artículo 73, fracción XXIX, apartado quinto, inciso d de nuestro Pacto Social). Las cuales pueden ser susceptibles de concurrencia a favor de la Federación sólo en caso de verdadera necesidad. Al mismo tiempo se hace necesario dejar intactas las restricciones para las entidades federativas comprendidas en los artículos 117 y 118 de nuestra Constitución Federal, que a *contrario sensu* pertenecen a la Federación. Lo que es

²⁸² Jaime Cárdenas, op. cit. p. 214.

²⁸³ Op. cit., p. 216.

inevitable y necesario, es una mejor distribución de competencias tributarias entre la Federación, sus Estados miembros y los municipios de cuyas leyes secundarias deberá conocer en todo momento el Senado, el cual creemos conveniente en una parte se conforme de funcionarios de gobierno de las entidades federativas como mencionaremos más adelante.

B) La forma de gobierno local

El artículo 115 de la Constitución Federal en su primer párrafo, establece la forma de gobierno que las entidades federativas están obligadas establecer para su auto gobierno el cual debe ser republicano, representativo y popular. Esta disposición impone una obligación para los Estados que a su vez, es un reflejo de la forma de gobierno del país (artículo 40 del mismo ordenamiento). Las disposiciones mencionadas obedecen a la lógica de la necesidad de mantener la congruencia de la forma de gobierno en todos los niveles de la Federación, de lo contrario podría degenerar en una ruptura de nuestro país, o hacerlo disfuncional lesionando sucesivamente la estructura del Estado nacional y su unidad. Sobre esta misma línea, se ha procurado encaminar por mandato constitucional a los Estados a seguir a imagen y semejanza la misma forma de gobierno contemporánea que posee la Federación, la presidencial. En el numeral 116 de la Carta Magna señala que los Estados deberán seguir la tripología clásica de la división de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial); donde el Ejecutivo local recae en una figura de gobernador elegido por sufragio universal, libre, secreto y directo, cuyo mandato no podrá durar más de seis años, los mismos requisitos para ser gobernador, lo son también para el actual Presidente de la República, así como el principio de no reelección para ambos; en cuanto al Legislativo local se integra por diputados de mayoría relativa y de representación proporcional sin reelección inmediata cuyo número de miembros no puede “ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.”; de un Poder Judicial semejante al Federal integrado por jueces y magistrados locales, éstos últimos deben cumplir con los mismos requisitos que sus homólogos federales, límite abstracto al tiempo del cargo de magistrado así como límites a su reelección, una adecuada e irrenunciable remuneración de los jueces y magistrados locales que no puede ser disminuida durante su encargo; así como un tribunal electoral local, y un instituto electoral local semejante a los federales.

Es conveniente que así como está delimitada la forma de gobierno presidencial para las entidades federativas, se establezcan las instituciones parlamentarias que ya propusimos para la Federación, en todo lo concerniente y aplicable para las entidades federativas; emanación del Ejecutivo local del Parlamento, no creemos que sea necesario un equivalente a un jefe de Estado en el nivel local, únicamente el jefe de gobierno junto con su Consejo de Ministros; la moción de censura y disolución parlamentaria, la pregunta, la interpelación y comisiones especiales de investigación parlamentarias; así como el nombramiento de algunos ministros directamente por el Parlamento como lo son el procurador local y el ministro de seguridad junto con los mismos requisitos y duraciones de los cargos federales y locales así como los límites a la reelección.

C) Por un senado local

Los municipios no gozan de verdadera autonomía, principalmente frente a las entidades federativas, la Constitución Federal le otorga a éstas últimas diversas facultades de intromisión que debilitan al municipio libre mexicano. Con la finalidad de dar mayores facultades a los ayuntamientos y de este modo hacer posible su autonomía, creemos conveniente la formación de una segunda cámara que represente a los municipios y proteja sus intereses, donde cada municipio tenga el mismo número de representantes.

Para reforzar esta propuesta reproduciremos la crítica a este respecto de Ignacio Burgoa “[...] Esta ausencia se registra desafortunadamente en el sistema municipal mexicano que en muchos casos no funciona por no darse las referidas condiciones, sin las cuales es imposible el ejercicio positivo y auténtico de la libertad política y económica de los municipios, cuyos ayuntamientos, aun suponiéndolos emanados de la genuina voluntad electiva de su elemento humano, carecen de representatividad en las legislaturas de los Estados para que éstas, con pleno conocimiento, cumplan la obligación constitucional que les incumbe en el sentido de señalar las contribuciones “suficientes para atender a las necesidades municipales”, y a pesar de que las constituciones locales facultan a los cabildos para presentar anualmente ante dichos órganos legislativos su plan de arbitrios. Además, desde el punto de vista económico muchos municipios en México se encuentran en situación de abandono, sin que sus autoridades puedan disponer de los recursos indispensables para colmar las necesidades primarias de su población.”²⁸⁴

A. Del Distrito Federal

Desde el nacimiento de nuestro país como Estado independiente se creó el Distrito Federal, inspirado en el ordenamiento norteamericano, el cual ha tenido la función de ser el territorio sobre el que deban habitar los Poderes de la Unión de forma permanente. Territorio que desde nuestra primera Constitución (de 1824) se dispuso que el gobierno local estaría a cargo del gobierno federal, teniendo amplias facultades de nombramiento y remoción respecto de los funcionarios que debían administrar esta ciudad, vedándose desde el inicio, la facultad de autogobernarse a los capitalinos. Posteriormente, con el otorgamiento de nuestra Constitución de 1857, les cedió a los habitantes de esta ciudad la facultad para elegir a sus autoridades municipales y judiciales. Poco tiempo duraría la efímera democracia en la capital, en 1901 se reforma la fracción VI del artículo 72 de la Constitución de 57, para quitar ese derecho de los capitalinos para reservárselo al Congreso de la Unión. Con la Carta Magna de 1917 el presidente seguía con las facultades de nombrar y remover libremente al gobernador capitalino, pero se reconoció a los ciudadanos del Distrito Federal el derecho de elegir directamente a sus autoridades municipales, sin embargo, una vez más este derecho les fue arrebatado bajo la reforma al artículo 73, fracción VI, en 1928. Más el derecho de elegir a los gobernantes y representantes no pudo negarse por siempre a la ciudad más grande del país, bajo las reformas constitucionales hechas en 1993 y 1996 el Distrito Federal dio un gran paso a la democracia sin precedentes en su historia, los capitalinos pueden elegir ahora a diversas autoridades, principalmente a una Asamblea Legislativa que es el equivalente a un congreso local, un Jefe de Gobierno que sería el equivalente a un gobernador de una entidad federativa, y a jefes delegacionales que son los equivalentes a los presidentes municipales.

²⁸⁴ Op. cit., p. 932.

La Constitución señala que la naturaleza jurídica del Distrito Federal es la de, ser la sede de los Poderes de la Unión y capital del Estado mexicano (artículos 44 y 122 primer párrafo), posee además, los mismos elementos que una entidad federativa (territorio, población, orden jurídico, poder público y gobierno), lo que la convierte en una entidad federativa²⁸⁵ similar a los Estados miembros pero con una particularidad, una *capitis deminutio*, toda vez que se reservan facultades a favor del Ejecutivo y Legislativo Federales, so pretexto de evitar conflictos entre las autoridades federales y las del Distrito Federal, de este modo preservar su lugar de residencia sin ninguna presión política, aún cuando las medidas que pudieren tomarse atenten contra la democracia y voluntad de los capitalinos, como lo es el caso de remoción del Jefe de Gobierno.

A) Facultades de Intervención de la Federación sobre el Distrito Federal. Las facultades del Congreso de la Unión

El párrafo A del artículo 122 constitucional reserva las siguientes facultades a favor del Congreso de la Unión:

“I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;

II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;

IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y

V. Las demás atribuciones que le señala ésta Constitución.”

En las dos primeras fracciones se reserva el Legislativo federal la facultad de organización de los tres poderes locales mediante el Estatuto de gobierno del Distrito Federal que es el equivalente a las Constituciones locales, donde además, se sientan las bases de la administración pública (como se desprende de la base tercera del párrafo C del artículo 122 de la Ley Fundamental), controla la facultad de división territorial del Distrito Federal, con plenas facultades para instituir competencias entre los órganos político-administrativos y la creación de delegaciones. Es claro que las disposiciones contenidas en el Estatuto de Gobierno o en leyes federales que no estén reservadas por la Constitución a la Asamblea Legislativa pueden contravenir los derechos que el propio ordenamiento fundamental le reserva a este órgano local su base primera del apartado C del artículo 122.

Finalmente la fracción V antes transcrita reserva al Congreso federal todas las demás facultades que la Constitución le atribuya en todo su articulado (esta fracción es innecesaria).

B) Facultades del Senado

²⁸⁵ Así también lo reconoce el propio Pacto Federal en su artículo 43 cuando lo enuncia como parte integrante de la federación sin ninguna mención especial respecto de los otros 31 Estados.

El Senado o la Comisión Permanente si estuviere éste en receso, tienen una arbitraria facultad de remover al Jefe de Gobierno por causas que consideren graves “que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal” (parágrafo F del artículo 122 de la Constitución Federal). Esta facultad puede ser ejercida más con fines políticos que para verdaderamente garantizar la armonía entre ambas autoridades y como ya dijimos atenta contra la democracia capitalina.

Finalmente el Senado nombra a propuesta del Presidente de la República al sustituto del Jefe de Gobierno capitalino en caso de que haya sido removido (párrafo tercero de la fracción I de la Base Segunda del artículo 122 de nuestro Pacto Federal)

C) Facultades del Presidente de la República

El Presidente tiene facultades de iniciar leyes que tengan que ver con el Distrito Federal (artículo 122 parágrafo B), pero estas iniciativas deben ser de las leyes que competen al Congreso de la Unión, que como ya dijimos posee excesivas facultades legislativas sobre la capital.

Puede proponer al Senado el sustituto del Jefe de Gobierno en caso de que haya sido removido (fracción II del apartado B del artículo 122).

El Jefe de Gobierno tiene que someter al Presidente de la República la propuesta de endeudamiento del Distrito Federal y si éste lo considera necesario enviará la propuesta al Congreso de la Unión para que éste último disponga de la aprobación de dicha deuda (artículo 122, apartado B, fracción III).

Finalmente la fracción V del apartado B del artículo 122 reserva al presidente no sólo las demás facultades que señale la Constitución, sino también las leyes federales sobre la capital, fracción que por supuesto es innecesaria.

Desde el inicio de la actual organización democrática del Distrito Federal se habló de convertirla en un Estado miembro de la Federación al igual que los 31 que la conforman, pese a que este derecho fue negado, hoy día existen diversos clamores para consumar la autonomía de la capital. La Federación tiene una deuda histórica con su capital. Creemos que es conveniente y posible la cohabitación entre las autoridades locales y federales en caso de que se le reconozca a nuestra gran ciudad todas las facultades de que posee cualquier otra entidad federativa. Pero para garantizar y hacer posible la cohabitación es necesario que se reserve al Parlamento federal la facultad de expedir leyes que regulen la convivencia y tiendan a resolver los posibles conflictos de la cohabitación entre la Federación y el Distrito Federal, siempre a favor de la primera, es por ello que también se hace necesario un Tribunal Constitucional para que conozca de estos conflictos. La Federación posee el derecho de adquirir inmuebles sobre todo el territorio nacional, además de la facultad derivada del párrafo dos de la fracción VII del artículo 115 constitucional con la cual el Presidente de la República tiene el mando directo de la fuerza policiaca municipal en el lugar donde resida habitual o transitoriamente, esta disposición empieza a dibujar y hacer posible reglas de cohabitación entre los poderes federales y el Distrito Federal como una entidad federativa plena. La cohabitación y pacífica convivencia entre las autoridades locales y federales sí es posible, como ejemplo de ello es que

como se puede observar hoy día, pese las diferencias políticas entre ambas autoridades (pues son gobernadas por dos partidos políticos prácticamente antagónicos) no han llegado a enfrentamientos que pongan en riesgo la armonía entre ambas.

C) Propuesta final sobre el Distrito Federal

Como ya mencionamos, proponemos que el Distrito Federal se Convierta en un Estado miembro de la Federación sin ninguna intervención de la Federación como las que señalamos con antelación, pero en cambio la Federación debe reservarse la facultad para expedir leyes de cohabitación entre ambas autoridades para que se garantice la armonía y seguridad política entre las dos.

4.3. Facultades de los municipios

Los municipios son personas jurídico-colectivas, reconocidas así por la Ley Fundamental, tienen personalidad jurídica (que le otorga la facultad de adquirir derechos y contraer obligaciones). Tienen la facultad de manejar su patrimonio y administrar libremente su hacienda (artículo 115 constitucional, fracción II, primer párrafo y fracción IV, primer párrafo). Los municipios constituyen la división territorial, organización política y administrativa básica de toda entidad federativa (artículo 115 primer párrafo). Estos entes jurídicos poseen los mismos elementos que toda entidad federativa y son: territorio, población, orden jurídico, poder público y gobierno. Los municipios además conforman el nivel más bajo de gobierno, pero el más cercano a la población nacional.

La libertad del municipio debe entenderse como autonomía en su integración, gestión y sobre las facultades que la Constitución Federal y la local le confieran, sin que pueda contravenir el Pacto Federal y las prohibiciones y límites que tienen los Estados. Sin embargo el municipio mexicano no goza de plena autonomía y se encuentra a merced de las autoridades locales.

A) Las facultades de injerencia de las entidades federativas sobre el municipio libre.

Hasta antes de las reformas en materia municipal hechas el tres de febrero de 1983 a la Carta Fundamental, los ayuntamientos gozaban de mayor autonomía, respecto de los Estados, aunque no todas las reformas de esa fecha fueron inadecuadas por lo que a continuación mencionaremos las facultades que deseamos tenga nuestro municipio para gozar de plena autonomía.

a) La suspensión de ayuntamientos

La Constitución Federal otorga plena facultad a las entidades federativas para que por medio de una ley local puedan establecer las causas graves por las cuales podrían suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de algunos de sus miembros, por medio de la aprobación de cuando menos las dos terceras partes de los miembros de la legislatura local (párrafo tercero de la fracción I del artículo 115 de nuestra Constitución). Por otra parte, las legislaturas estatales están facultadas para nombrar a las personas de entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos de los funcionarios de un municipio que fue declarado desaparecido, o que la

mayoría de sus miembros falten de manera absoluta o por renuncia de los mismos, siempre y cuando no puedan entrar en funciones sus suplentes y no se lleven a cabo nuevas elecciones, como lo establece el artículo 115 fracción I quinto párrafo de la Constitución Federal.

Las facultades que comentamos no sólo representan un atentado en contra de la autonomía municipal, sino que, su ejecución es contraria a la democracia municipal y nacional, toda vez, que se negaría el derecho de los ciudadanos a elegir a sus autoridades municipales, por lo que proponemos la desaparición constitucional de los párrafos cuarto y quinto de la fracción I del artículo 115.

b) Otras intervenciones locales sobre los municipios

Cuando un municipio se vea imposibilitado para ejercer sus funciones que le establece la Constitución Federal y la local, puede solicitar al gobierno local su ayuda para que éste ejerza las funciones que el municipio se ha visto imposibilitado de efectuar, para que esta hipótesis tenga lugar se necesita la excitativa de las dos terceras partes de los integrantes del ayuntamiento y que en ellos asienta la legislatura local (artículo 115, fracción II, inciso d).

Por otra parte el Legislativo local está facultado para establecer leyes que tengan por objeto la resolución de los conflictos entre los municipios y los gobiernos estatales (segundo párrafo del inciso e de la fracción II del artículo 115 Constitucional), situación que también podría caer en el supuesto de la controversia constitucional establecida en el artículo 105, fracción I, inciso i, lo que haría frívolo este párrafo constitucional.

Sin embargo estas intervenciones de los gobiernos locales son de menor impacto, ya que, en uno se necesita la excitativa del municipio y en el otro puede ser resuelto por vía de una controversia constitucional lo que disminuiría la injerencia de los Estados sobre los municipios. Es de hacer notar que estas disposiciones podrían ser aprovechadas de forma correcta mediante la introducción de un senado local

B) Las facultades de los ayuntamientos

Los municipios no gozan de la facultad de expedir sus propias leyes, únicamente están facultados para aprobarlas. La prerrogativa sobre la expedición de leyes municipales está reservada para las legislaturas locales, dichas leyes son: “los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organizan la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y municipal” (segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional). Estas leyes, como lo dicta el artículo 115 fracción II de nuestra Constitución, deberán tener por objeto:

“a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.”

Pese a que la Constitución ha delimitado muy bien la competencia legislativa para los municipios, ésta no pertenece a ellos sino que es facultad de las legislaturas locales, negando así la autonomía de los ayuntamientos. Proponemos pues que sea facultad de los municipios emitir las leyes ya mencionadas para ser posible la autonomía de estos entes jurídicos.

C) Facultades hacendarias

Según el artículo 115, fracción IV, la hacienda municipal se conforma del rendimiento de los bienes que le pertenezcan además de las contribuciones que le otorguen las legislaturas locales y en los casos siguientes:

“a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.”

Es de toda lógica que en materia hacendaria sea de incumbencia y facultad estatal, toda vez que en caso de otorgar algún tipo de poder genérico como el de la Constitución Federal otorga a los Estados, podría devenir en una triple tributación y una posible anarquía hacendaria. Para que pueda ser completamente funcional esta disposición constitucional se hace necesario un senado local, ya que como se desprende de la simple lectura del artículo antes descrito. La Constitución Federal otorga a las entidades federativas la facultad de determinar las contribuciones de las cuales deban conocer sus ayuntamientos para cubrir todas sus funciones sin que éstos estén facultados para intervenir en las negociaciones de los montos suficientes para cubrir sus gastos con las legislaturas locales, y cualquier apelación a cualquier instancia favorecería a los Estados ya que ellos son los que se encuentran facultados para determinar dichos ingresos.

Por otra parte, la Federación se deslinda de cualquier responsabilidad de la posible injusticia del reparto de ingresos municipales ya que, la Ley Fundamental prevé como intermediario a los Estados respecto de las participaciones federales que deban favorecer directamente a los ayuntamientos, debiendo ajustarse esos ingresos federales a favor de los municipios a las determinaciones de las legislaturas estatales como lo menciona el inciso b de la fracción IV del artículo 115 antes transcrito. Por lo que proponemos se elimine esa intervención local, para que la Federación por medio de una ley federal respectiva, haga las participaciones a que se refiere el inciso en mención.

Conclusiones

- 1.- Nuestra actual Carta Fundamental, presenta varias deficiencias que deben ser subsanadas en una nueva, lo que sí es posible y necesario otórganos una nueva Ley Fundamental, ya que la soberanía así nos lo permite.
- 2.- En la actualidad sufrimos de un Estado de ingobernabilidad, la delincuencia azota al país. Es por ello que debe introducirse un gobierno contemporáneo diferente al actual, como un sistema parlamentario.
- 3.- Deben reconocerse los derechos humanos en la Constitución y no únicamente a las garantías individuales, lo cual podría lograrse con la introducción de una *cláusula abierta* en el Pacto Federal.
- 4.- El capitulado de los derechos del hombre en la nueva Ley Fundamental deberá estar organizado por especies y subespecies, además, es necesario el reconocimiento del derecho a la vida; la seguridad de su persona; el respeto y dignidad a la persona y el reconocimiento a su personalidad jurídica.
- 5.- En el Estado de excepción deben prevalecer los siguientes derechos: el derecho a la vida; integridad física de las personas, para que no sean objetos de actos barbáricos como la tortura, mutilaciones, violaciones, entre otros; la garantía de seguridad jurídica para poder hacer valer el juicio de amparo en caso de que la autoridad cometa violaciones a estos límites.
- 6.- El artículo 113 de la actual Constitución Federal debe ser trasladado al capitulado de las garantías individuales de una nueva. Además, que se añada que incurrirán en la misma responsabilidad las autoridades que violen los derechos fundamentales y que se pueda exigir al Estado una indemnización por concepto de violación de los derechos fundamentales.
- 7.- El nivel medio superior debe ser incluido dentro de los niveles de obligatoriedad educativa; la educación universitaria se debe incluir dentro de la gratuidad que señala el actual artículo 3, de la Constitución Federal; y se tiene que destinar un 8.5% del PIB nacional a la educación, del cual, cuando menos un 2% deba invertirse a la investigación científica y desarrollo tecnológico, agregándose así al nuevo orden constitucional que proponemos.
- 8.- Debe instituirse el señalamiento expreso en nuestra Ley Fundamental que el Estado tenga la obligación de brindar educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior.
- 9.- Deben ubicarse en artículos *ad hoc* los diversos derechos contenidos en el artículo 4 constitucional para darle mejor clasificación y coherencia.
- 10.- Deben organizar en artículos adecuados, lo relativo a la propiedad privada como lo es; la propiedad privada, sus límites, límites de los extranjeros para adquirir inmuebles, el patrimonio familiar del artículo 27 de la Constitución Federal. Extraer lo relativo de las sociedades mercantiles y bancos para con los bienes inmuebles para ubicarlo dentro de su especie.

11.- Debe crearse un capítulo especial para las mencionadas garantías sociales que actualmente se encuentran en nuestros artículos 3, 4, 27, 28 y 123 constitucionales.

12.- En la creación del nuevo capitulo de la rectoría económica del Estado debe ponerse atención a la inadecuada redacción del artículo 25 constitucional: Sobre lo superfluo que resulta en el artículo 25 la mención de que mediante esas facultades se fortalece la soberanía y el régimen democrático; o que mediante la distribución de la riqueza no necesariamente se permita “[...] el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales [...]”; de lo redundante de la redacción en el segundo párrafo mediante la utilización de los verbos planear, conducir, coordinar y orientar; que la prevención de que el gobierno llevará “[...]a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución” de ese mismo párrafo deja supeditado las libertades económicas de los gobernados (distintas de las garantías individuales) a la rectoría del Estado; sobre el mal empleo del adjetivo “estratégicas” en el párrafo cuarto del mismo artículo y también sobre el peligro que representa la facultad discrecional del Estado para determinar “las áreas prioritarias del desarrollo” (quinto párrafo del mismo numeral).

13.- El artículo 28, párrafo cuarto, comete una contradicción al establecer que la áreas económicas que el Estado controla exclusivamente no son monopolios.

14.- Que el banco central tenga el control del poder adquisitivo de la moneda nacional a favor de la economía nacional, así como la obligación de otorgar préstamos suficientes en última instancia con bajo interés para la creación de nuevas industrias, comercios, o cualquier otra actividad económica, con empleos bien remunerados, dando prioridad de los préstamos a los profesionales y entre mayor grado de preparación posean mayor será su prioridad de préstamo.

15.- Ampliar la acción protectora del juicio de garantías en contra de órganos centralizados, descentralizados, autónomos y particulares en casos de que éstos emitan actos unilaterales que vulneren o restrinjan los derechos de los gobernados. La supresión del principio de relatividad de las sentencias de amparo, también llamada fórmula Otero establecida en el artículo 107, fracción II de nuestra Ley Fundamental.

16.- Debemos evitar que nuestro juicio de garantías se desvirtúe de su origen protector en contra de los abusos del Estado, es por ello que proponemos que cuando un particular viole nuestros derechos fundamentales, se pueda iniciar una acción en protección de éstos.

17.- El presidencialismo es una forma rudimentaria de gobierno, el semipresidencialismo puede ocultar un súper presidencialismo, además, el presidente seguiría ostentando excesivas facultades discrecionales. Por lo tanto el sistema de gobierno que encontramos viable para la Reforma del Estado es el parlamentario.

18.- Deben quitársele al Presidente de la Republica las actuales y excesivas facultades que le da nuestra actual Carta Fundamental y en su caso pasarlas al Parlamento como:

a) Debe quitarse al Presidente de la República las facultades que le otorga el artículo 3, fracción III, para otorgarlas al Parlamento.

b) Debe suprimirse la facultad extraordinaria del presidente que indica el segundo párrafo del artículo 131 constitucional.

c) Deben suprimirse todos los reglamentos autónomos y el Ejecutivo someter a la aprobación del Parlamento todos aquellos reglamentos que expida.

d) La iniciativa de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación debe competere al Congreso, debiendo ser facultad de la Cámara de Diputados presentar la iniciativa, por lo que respecta a la Cámara de Senadores deberá aprobar, examinar, discutir y en su caso modificar (regresando a la Cámara de origen) el proyecto de los diputados. Además otorgar facultades al presidente para que haga observaciones a esta ley, más la determinación deberá ser hecha por ambas Cámaras.

e) Desaparecer todo tipo de veto presidencial. Que en su lugar, el presidente pueda llamar a referéndum a modo de veto.

f) La facultad de dotación y restitución de tierras y aguas debe ser facultad del Parlamento y no del presidente.

g) La facultad de habilitar toda clase de puertos, aduanas tanto marítimas como fronterizas así como designar su ubicación (artículo 89, fracción XIII) debe pertenecer al Parlamento.

h) Las facultades de supraordinación Ejecutivo-Legislativo, derivadas de los artículos 66 y 68 de la constitución son innecesarias, sólo reflejan el paternalismo presidencial, por lo que deben ser eliminados o en su lugar pasar a ser facultades de un Tribunal Constitucional.

i) Creemos conveniente que se termine con la facultad del presidente para iniciar leyes como lo establece el artículo 61, fracción primera de nuestra Constitución.

19.- Es frívola la disposición de la fracción XX del artículo 89 constitucional, pero toda facultad presidencial debe encontrarse en su capitulado correspondiente.

20.- Sobre la intromisión del Presidente de la República sobre las entidades federativas, proponemos lo siguiente:

a) La planeación y determinación de los programas de estudio de la educación básica deben ser labor conjunta de la secretaria correspondiente y Congreso de la Unión (como ocurriría en los sistemas parlamentarios). Además, que se le otorgue amplias facultades las entidades federativas y al Distrito Federal, para determinar los planes de estudio de la educación básica, bajo controles de calidad que organice el Congreso federal y los gobiernos de las entidades federativas y Distrito Federal.

b) Las entidades federativas, municipios, Distrito Federal y Congreso de la Unión deberán estar facultados para pedir la suspensión de garantías. Pero para que dé lugar al Estado de excepción, éste deberá ser autorizado por cuando menos dos tercios del Parlamento; aún cuando no debería ser necesaria su mención, bien podría establecerse el derecho de las entidades federativas a invocar la controversia constitucional ante el Tribunal Constitucional para defenderse del abuso de la suspensión de garantías.

c) Debe apuntarse en la última parte de la fracción V del artículo 76 constitucional que; no procederá la declaración de desaparición de poderes en caso de que el Gobernador o legislatura local externen su inconformidad.

d) La “garantía federal” contenida en el artículo 119 es innecesaria. Debe limitarse a indicar el compromiso y obligación que tiene la Federación para colaborar con sus fuerzas policiacas y armadas necesarias, cuando así lo requiera la Legislatura local o su Ejecutivo en caso de que ésta no esté reunida. También podría mencionarse que ambos niveles de gobierno tienen la obligación de establecer acuerdos para preservar la seguridad local y nacional y que; pueda iniciarse una controversia constitucional en caso de que el gobierno federal intervenga en un miembro de la Federación con fuerzas armadas o de policía sin que exista la necesidad de ello.

e) El presidente posee amplias facultades de injerencia sobre el Distrito Federal, que deben ser eliminadas.

21.- Proponemos que el presidente pueda ser responsable y por tanto sujeto a juicio político por:

a) Violación de la Constitución: es decir que realice actos contrarios a los que la norma constitucional establece.

b) Dejar de cumplir sus obligaciones como Presidente de la República: debe ser relacionado con el artículo 87 de la Ley Fundamental, el juramento de guardar y hacer guardar la Constitución así como las leyes que de ella emanen.

c) Traición a la patria: como ya lo instituye el Código Penal Federal.

d) Por violaciones a las leyes electorales competentes: recordemos que la Constitución de 1857 ya establecía la responsabilidad del presidente por “ataque a la libertad electoral”. Hoy día es conveniente sopesar por qué tipo de violaciones a las leyes electorales podría ser responsable el presidente, en nuestra opinión bien podría corresponder tanto a los delitos electorales (contenidos en el Código Penal Federal artículos 401-413) y las sanciones señaladas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

e) Debe establecerse responsabilidad del presidente de todos aquellos delitos que el Código Penal Federal establezca como graves.

22.- El presidente debe ser acusado por parte del Congreso de la Unión con una mayoría calificada de dos tercios de sus miembros presentes y nombrar a una comisión especial para que funja como fiscal de acusación, siendo el Tribunal Constitucional el juez.

23.- Proponemos que se cambie del sistema presidencial al parlamentario, mediante la organización tradicional parlamentaria del Ejecutivo, es decir, mediante la elección de un Presidente de la República por parte de ambas cámaras en sesión conjunta; en una primera elección donde puedan concursar una persona por parte de cada grupo parlamentario si así lo desean, que salga electa la persona que alcance una mayoría calificada de las dos terceras partes de los miembros del parlamento; en caso de que ningún candidato haya obtenido esa cantidad de votos, deberán participar únicamente los dos candidatos que obtuvieron la

mayoría de los votos, donde aún se debe contar el requisito de la mayoría calificada; si por alguna razón tampoco se diese el caso de obtener la mayoría calificada, deberá designarse como presidente a la persona que alcance la mayoría relativa de los votos emitidos (el cincuenta por ciento de los votos más uno).

24.- El voto de los parlamentarios para elegir al Presidente de la República debe ser público, sin embargo, en caso de que se llegue a la última elección de éste, el voto podrá ser secreto.

25.- De toda controversia que surja en las elecciones para jefe de Estado deberá conocer un Tribunal Constitucional.

26.- Debe dividirse el Poder Ejecutivo en un Presidente de la República en un primer ministro y en un Colegio de Ministros.

27.- Las facultades del Primer ministro deberán ser:

1) Planear y dirigir la política nacional con los demás ministros, los cuales serán responsable individual y en conjunción con ellos.

2) De mediador y árbitro de los ministros, de este modo cuando surjan diferencias entre los ministros será él quien deba darles solución.

3) Podrá tener a su cargo uno o más sectores de la administración pública que la ley le otorgue.

4) Facultades de nombramiento; el jefe de gobierno tendrá la facultad de nombrar al Consejo de Ministros.

5) Facultades de endeudamiento: El jefe de gobierno podrá solicitar al Congreso de la Unión todo tipo de deuda pública como son los empréstitos, pero tendrá restringido el contratar deuda con personas extranjeras o Estados extranjeros.

6) Para llevar a cabo cualquier tipo de expropiación es necesario que el primer ministro cuente con la aprobación del Parlamento y nunca podrá realizar expropiación alguna sin autorización previa de éste.

7) Podrá hacerse escuchar ante cualquiera de las Cámaras cuando así lo solicite, es decir derecho de audiencia.

8) Podrá mandar mensajes a cualquiera de las Cámaras.

9) También tendrá la facultad de solicitar al Presidente de la República la disolución del Parlamento cuando el gobierno no goce de la confianza parlamentaria, en donde el jefe de Estado deberá tener la aprobación de los presidentes de ambas Cámaras.

10) Podrá emitir reglamentos para la correcta administración pública.

28.- Por lo que respecta a los ministros, su número y atribuciones serán concedidos por una ley secundaria en la cual no pueden decidir libremente ni el Presidente de la República, ni el primer ministro.

29.- Las facultades del Presidente de la República serán:

- 1) Es el jefe del Estado y por lo tanto representa a la unidad nacional.
- 2) Podrá enviar mensajes a las Cámaras.
- 3) Tendrá el derecho de audiencia ante cualquier Cámara cuando así lo solicite.
- 4) Podrá contratar tratados internacionales previa aprobación de una comisión especial parlamentaria y autorización del Parlamento. Recibirá y acreditará a los representantes diplomáticos.
- 5) Promulgará las leyes, dictará los decretos con fuerza de ley así como los reglamentos del jefe de gobierno.
- 6) Podrá llamar a referéndum de acuerdo a la ley reglamentaria respectiva.
- 7) Nombrará al jefe de gobierno y a propuesta de éste al consejo de ministros.
- 8) Podrá conceder indultos y conmutar penas.
- 9) Podrá disolver al Parlamento a solicitud del primer ministro y con autorización de los presidentes de ambas Cámaras parlamentarias.

30.- Proponemos que el procedimiento para nombrar al gobierno sea el mismo que en los sistemas parlamentarios, el Presidente de la República tiene la facultad de nombrar al Primer Ministro y éste a su vez al Consejo de Ministros, es decir, a cada ministro. Sin embargo creemos conveniente que el primer ministro también deba pasar por el sufragio de los parlamentarios, por medio del principio de la mayoría simple y a propuesta del Presidente de la República. Una vez electo el jefe de gobierno, deberá nombrarlo así el jefe de Estado, de este modo podrá presumirse la confianza parlamentaria al gobierno. En caso de que la persona propuesta por el presidente no fuere elegida, el Parlamento podrá elegir por medio de la mayoría simple de sus miembros a la persona que deba ocupar ese cargo. En caso de que este último supuesto no llegare a darse, el presidente podrá nombrar al primer ministro o disolver al Parlamento.

31.- Es conveniente que se establezca en una nueva Constitución una disposición que indique que los integrantes del Colegio de Ministros deban ser miembros del Parlamento.

32.- Proponemos únicamente un supuesto bajo el cual el Ejecutivo podrá disolver al Parlamento (aparte de la suspensión de garantías que actualmente contempla el artículo 29 de nuestra Ley Fundamental) y es que cuando, el primer ministro solicite la confianza parlamentaria y ésta no se dé, el jefe de gobierno podrá solicitar al Presidente de la República la disolución del Parlamento, dentro de los 20 días siguientes de emitida la desconfianza parlamentaria. Pero dado que en el sistema de gobierno que proponemos el Legislativo debe ser el órgano estatal más fuerte, toda vez que en él se contiene la pluralidad de ideológica de la población, las decisiones se toman por una discusión de diferentes opiniones en donde se hacen escuchar las voces incluso de los grupos minoritarios por lo que las decisiones no se toman de forma unilateral como se lleva a cabo hasta el día de hoy en nuestro

presidencialismo, la disolución parlamentaria debe estar condicionada al propio Parlamento mediante el otorgamiento de una posibilidad de burlar su disolución; si dentro de las cuarenta y ocho horas de la solicitud del primer ministro al presidente para la disolución del Legislativo y mediante la mayoría simple del Parlamento éste nombra a un nuevo primer ministro.

33.- Con el fin de evitar los abusos que se puedan cometer por parte del Ejecutivo, proponemos que antes de la disolución parlamentaria se forme un Colegio de Ministros integrado por miembros de los diversos grupos parlamentarios que se encuentren en las Cámaras. Además el gobierno provisional podrá continuar en función si cuenta con el apoyo y confianza del nuevo Parlamento que se haya formado, en caso de negativa en la ratificación del gobierno provisional deberá seguirse el procedimiento para la designación del primer ministro que propusimos anteriormente.

34.- El presidente no podrá disolver al parlamento durante los últimos seis meses de su mandato.

35.- Proponemos que pueda presentarse la moción de censura con el veinticinco por ciento de cualquiera de las dos Cámaras, deberá decidir sobre su procedencia dentro de los tres días siguientes a la presentación de dicha moción en sesión conjunta de ambas Cámaras. Creemos conveniente tener el respaldo del sesenta por ciento de los miembros del Parlamento para que proceda la remoción del primer ministro y eventualmente la posible remoción de uno o varios de los ministros. Para la formación de un nuevo gobierno, deberá atenerse al mecanismo de elección del primer ministro que ya hemos propuesto con antelación.

36.- En nuestro sistema parlamentario proponemos que tanto el jefe de Estado como el jefe de gobierno podrán ser electos únicamente por dos veces en esos cargos en período ordinario o extraordinario, ya sea de forma continua a su primer período o posterior a éste. Además, el tiempo máximo de ambos cargos deberá ser de cinco años.

37.- Que se cambie a los diputados de representación proporcional por el principio de primera minoría, por tanto, hacemos la siguiente propuesta: para que pueda tener lugar esta transformación es necesario que se cambien los 300 escaños de mayoría relativa a 250 ,otros 250 de primera minoría, para sustituir las 5 circunscripciones plurinominales a que se refiere el párrafo segundo de artículo 53 constitucional, de este modo por cada circunscripción de mayoría relativa podría obtenerse otro diputado bajo el principio de primera minoría, por tanto los diputados de primera minoría tendrían el respaldo directo del gran elector para ocupar una curul. Por supuesto también deben existir los límites actuales de no más de 300 curules a favor de un sólo partido político para garantizar la pluralidad dentro del nuevo sistema parlamentario que proponemos.

38.- Debemos cambiar a los 32 senadores plurinominales por un funcionario del gobierno de cada entidad federativa y Distrito Federal.

39.- Creemos conveniente un período de 3 años de duración para el cargo de diputado y 5 para el de senador. Con la posibilidad de reelección hasta por tres períodos.

40.- Deben existir controles parlamentarios como los siguientes:

- a) Sería conveniente en nuestro nuevo sistema parlamentario que el Parlamento tenga la facultad para remover a alguno de los miembros del Consejo con algún tipo de mayoría calificada, por ejemplo con el sesenta por ciento del Parlamento y al mismo tiempo el nombramiento del nuevo titular.
- b) En la actual Constitución no se le puede fincar responsabilidad al presidente sobre su mala gestión administrativa y no existe con nuestra Ley Fundamental vigente control parlamentario alguno para subsanar esta deficiencia. Por tanto que exista sanción penal y administrativa para el presidente en caso de negarse a publicar una ley en la contratación de deuda sin la aprobación del Parlamento.
- c) En la actual Ley Fundamental, carecemos de las figuras parlamentarias necesarias para que el Congreso pueda compeler al Ejecutivo al cumplimiento de las tareas en materia económica que sus propias leyes dicten.
- d) La facultad del presidente para determinar los planes y programas de estudios de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal según lo establece el artículo 3, fracción III, deberá ser otorgada al Parlamento.
- e) Establecerse que cada vez que el Ejecutivo pretenda hacer una expropiación éste deba pedir permiso al Congreso.
- f) Deberá existir un ministro encargado de la seguridad y éste deberá incurrir en responsabilidad si no presta el auxilio necesario y eficiente a los jueces y tribunales cuando así lo soliciten.
- g) Suprimir las Comisiones Nacionales de salario mínimo y la de utilidades, las facultades de estas comisiones deben pasar al Parlamento.
- h) Es necesaria la introducción de un ministro especial de las Fuerzas Armadas elegido directamente por el Parlamento y que le rinda cuentas a éste.
- i) No creemos necesario que se presente un informe presidencial cada año ante el Parlamento pero sí que cada cámara tenga el derecho de pedir información a cada titular de la administración pública sobre cualquier asunto que le soliciten.
- j) Debería prevalecer sólo el quinto párrafo del artículo 93 de nuestra ley Fundamental para establecer la pregunta parlamentaria o interrogación, pero facultando al Parlamento para poder realizar las preguntas a cualquier titular de la administración pública de los que ahí se mencionan, así como al Presidente de la República, y al primer ministro (dado que ahora lo hemos propuesto), titulares de las paraestatales y a los titulares de los órganos autónomos.
- k) Es conveniente que se establezca la pregunta parlamentaria, mencionándose esta facultad en la Constitución, su reglamentación deberá hacerse en la ley reglamentaria del Parlamento pudiéndose inspirar en los ejemplos alemán e italiano.
- l) No es necesario que se establezca el procedimiento de la interpelación parlamentaria en una nueva Constitución, pero sí es conveniente la mención constitucional de tal prerrogativa y proponemos un procedimiento sencillo como el italiano.

m) Las comisiones especiales de investigación deben estar facultadas para que puedan realizar sus actividades en todos los campos de la administración pública, empresa de participación estatal y organismos autónomos. Las comisiones especiales de investigación de ambas cámaras también deberán constituirse por cualquier asunto de interés público.

n) El Senado debe constituir comisiones de investigación mediante una cuarta parte de sus miembros para estar en paridad con los diputados.

ñ) Debe facultarse a estas comisiones especiales para poder obligar al Procurador General a llevar a cabo los juicios correspondientes sobre la posible responsabilidad penal que corresponda para los servidores públicos que se haya demostrado que han incurrido en alguna falta por estas comisiones, en caso de que el Procurador sea omiso en llevar a cabo este procedimiento, las comisiones especiales podrán actuar como fiscales especiales para no dejar ningún hecho impune. Por último establecer al igual que la Constitución italiana, que las comisiones sean integradas equitativamente por los grupos parlamentarios y la obligación de evitar la sobre representación de un grupo político en éstas.

o) Es necesario que se prevea una comisión especial bicameral no sólo durante la celebración de un tratado internacional, sino que esté presente en todo momento y participe de la formación de éste. La comisión especial deberá dar cuenta al Parlamento y éste deberá aprobar el tratado con una mayoría calificada de cuando menos dos terceras partes de sus miembros.

p) Toda deuda pública que contrate el Ejecutivo, deberá aprobarla el Legislativo mediante dos terceras partes de sus miembros.

41.- Los tribunales que en la actualidad no pertenecen al Poder Judicial, deben ser incorporados a éste (como los tribunales agrarios, las juntas de conciliación y arbitraje y, los tribunales de justicia fiscal y administrativa) respetando la separación de poderes así como a las facultades de dicho Poder además; todo tipo de tribunales u órganos que tengan por finalidad la resolución de controversias no puedan ser creados fuera de la órbita del Poder Judicial.

42.- Del aspecto económico que debe regir al Poder Judicial creemos conveniente que sea integrado algún porcentaje del presupuesto general.

43.- Que la integración de la Suprema Corte sea hecha por el Parlamento y por el Consejo de la Judicatura de la siguiente manera: La Cámara de diputados deberá nombrar a 5 magistrados con una mayoría calificada de dos tercios de sus miembros; la de senadores podrá nombrar a otros 5 por medio de una mayoría calificada de dos tercios de los miembros de la Cámara y; otros 5 ministros sean nombrados por el Consejo de la Judicatura Federal. Un requisito indispensable para mantener la independencia de este gran tribunal, es que, todos los aspirantes los candidatos deberán ser escogidos de entre los doctrinarios y catedráticos del derecho.

44.- Proponemos que el número de consejeros del Consejo de la Judicatura Federal sea de once, tres lo designen la Cámara de Diputados, otros tres la de Senadores por medio de una

mayoría calificada de por lo menos dos tercios de sus miembros; Y otros cinco consejeros de entre los magistrados y jueces de distrito nombrados por el pleno de la Suprema Corte.

45.- Debe crearse un Tribunal Constitucional, con la tarea de ser árbitro y juez en su caso, que resuelva los conflictos de todos órganos políticos o jurídicos establecidos en la Constitución. El Tribunal Constitucional mexicano deberá estar formado por quince magistrados nombrados de la siguiente manera: cinco sean nombrados por la Cámara de diputados; cinco por la de senadores con una mayoría calificada de dos tercios de los miembros de cada una y; finalmente cinco nombrados por la Suprema Corte de Justicia quien deberá elegir de entre los magistrados de los Tribunales Colegiados o Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito. El cargo de Magistrado de la Corte Constitucional deberá ser de diez años.

46.- Que la Suprema Corte se transforme en un tribunal que conozca de las violaciones a los derechos humanos, es decir que conozca de las controversias entre particulares y los órganos del Estado, la interpretación de la Suprema Corte será enfocada a los derechos humanos y no a la solución de conflictos entre cualquiera de los tres órganos básicos del Estado. También conocerá del juicio de amparo directo e indirecto.

47.- Las facultades de la Corte Constitucional deberán ser:

- 1) Conocer de la controversia constitucional y de la acción de inconstitucionalidad que se refiere el artículo 105 de nuestra actual Carta Magna y su respectiva ley reglamentaria.
- 2) Conocerá el juicio político a que se refieren los artículos 108 y 110 de la constitución.
- 3) Conocerá de la constitucionalidad *a priori* y *a posteriori* de un proyecto de ley o ley en su caso.
- 4) Podrá conocer sobre la constitucionalidad de los reglamentos, decretos y leyes orgánicas de los respectivos poderes.
- 5) Resolverá todos los conflictos que se susciten en materia electoral. Tendrá todas las facultades de nuestro actual Tribunal Electoral.

48.- Es conveniente que el fuero constitucional desaparezca, pues no es una herramienta verdaderamente útil.

49.- Creemos conveniente la adopción de la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum, sin embargo es conveniente que la Constitución señale límites al referéndum y estos son: 1.- Sobre la forma de gobierno, creemos que nuestra forma de gobierno republicana y democrática, nunca debe ser alterada ni aun por la aprobación del pueblo de lo contrario podríamos degenerar en una nueva autocracia por medio de la seducción de un líder político a la población, debe excluirse al referéndum en esta materia, incluso convertir nuestra forma de gobierno republicana y democrática en una cláusula pétrea; 2.- En materia de impuestos, sin duda la censura para que el Estado pueda hacerse de mayores recursos sería constante si no se excluye el referéndum de esta materia, pues sólo muy pocos, y por casos excepcionales de ciudadanos, estarían dispuestos a pagar impuestos; 3.- El referéndum propositivo, no creemos conveniente aun que el pueblo apruebe leyes vía referéndum ya que podría caerse en el

peligro de cargar de mayores facultades a uno de los órganos del Estado que podría eventualmente degenerar en un gobierno autócrata y autoritario, principalmente regresar a las excesivas facultades del Ejecutivo, además, las Cámaras del Parlamento no tendrían razón de ser, ya que el pueblo se haría con la facultad legislativa directamente, de este modo podría ignorarse y aislar las facultades del Parlamento. El Congreso, podría ser innecesario si se reconoce la iniciativa popular, además el Parlamento carecería de contrapesos suficientes para controlar al Ejecutivo; 4.- En materia de tratados internacionales tampoco es conveniente que sea aprobado vía referéndum; 5.- Amnistía; 6.- En materia de aprobación de presupuesto.

50.- Se añada el referéndum nacional al actual procedimiento de reforma constitucional, de cuando menos sesenta por ciento de los votantes.

51.- La iniciativa popular debe ser iniciada por cuando menos cincuenta mil ciudadanos.

52.- No creemos que el nombramiento del titular del ombudsman nacional deba ser realizado ninguna de las Cámaras, sino que esté vinculado con el nombramiento del Presidente de la República y quien se encuentre en segundo lugar respecto de la elección del jefe de Estado tenga el derecho de ser titular de la CNDH. Y que se faculte a la CNDH para poder solicitar una acción de inconstitucionalidad y controversia constitucional.

53.- Que se derogue toda disposición de la Federación de intervenir en los conflictos internos sobre los poderes locales, que se encuentran en toda la fracción sexta del artículo 76, y el inciso H de la fracción primera del artículo 105, debe establecerse la necesidad de crear un Tribunal Constitucional local para resolver conflictos internos entre dos o más poderes locales.

54.- Es frívolo en la Constitución el artículo 119 en su último párrafo, y por supuesto mal situado, ya que debió ser parte del artículo 15 constitucional.

55.- Proponemos que se cambie la frase de “violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales” por “violaciones a la Constitución”, de este modo, las autoridades locales deberán respetar en todo a la Constitución (aún cuando se da por entendido que ninguna autoridad debe violarla) e; introducir la frase de “delitos que las leyes federales reputen como graves” de los artículos 108 y 110.

56.- El constituyente respectivo deberá estudiar la necesidad de establecer facultades exclusivas que podrían ser sólo a favor de la Federación pero, tendrían que reservar el dominio de otras a favor de los Estados, susceptibles de ser absorbidas por la Federación en caso de verdadera necesidad.

57.- Establecer también facultades concurrentes a favor de la Federación.

58.- Que el impuesto sobre la renta corresponda en un cincuenta por ciento a la Federación, el resto para los Estados y municipios; otros impuestos podrían ser el de la tenencia vehicular, producción y consumo de tabaco y cerveza (artículo 73, fracción XXIX, apartado quinto, inciso b y g de nuestra Constitución Federal), sobre aprovechamiento y captación de recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 de nuestra Carta Magna (artículo 73, fracción XXIX, apartado segundo de nuestro Pacto Fundamental). También podría establecerse el control total de impuestos a favor de las entidades federativas sobre: la

industria cinematográfica (artículo 73, fracción XXXI, inciso a, apartado 3 de nuestra Ley Fundamental), juegos con apuestas y sorteos (artículo 73, fracción X de nuestra Constitución Federal), cerillos y fósforos (artículo 73, fracción XXIX, apartado quinto, inciso d de nuestro Pacto Social). Las cuales pueden ser susceptibles de concurrencia a favor de la Federación sólo en caso de verdadera necesidad. Al mismo tiempo se hace necesario dejar intactas las restricciones para las entidades federativas comprendidas en los artículos 117 y 118 de nuestra Constitución Federal, que a *contrario sensu* pertenecen a la Federación. Lo que es inevitable y necesario, es una mejor distribución de competencias tributarias entre la Federación, sus Estados miembros y los municipios de cuyas leyes secundarias deberá conocer en todo momento el Senado.

59.- Creemos conveniente la formación de una segunda cámara que represente a los municipios y proteja sus intereses, donde cada municipio tenga el mismo número de representantes.

60.- Proponemos la desaparición constitucional de los párrafos cuarto y quinto de la fracción I del artículo 115.

61.- Es innecesario el segundo párrafo del inciso e de la fracción II del artículo 115 Constitucional, toda vez que, también está regulado por el artículo 105, fracción I, inciso i.

62.- Las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso e, así como el inciso d, de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, podrían ser aprovechadas de forma correcta mediante la introducción de un senado local.

63.- La facultad legislativa municipal, debe pertenecer a los ayuntamientos y no deben tener injerencia las entidades federativas y la Federación.

64.- Debe quitarse a las entidades federativas como intermediarios para establecer los montos de las participaciones federales que deban conocer los municipios que establece el artículo 115, fracción IV, inciso b de la Ley Fundamental.

65.- Es necesario el senado local para que los municipios participen en la determinación de las contribuciones que deban conocer, sobre las que se hablan en el artículo 115, fracción IV de la Constitución Federal.

66.- Proponemos se elimine esa intervención local para que la Federación por medio de una ley respectiva, otorgue los montos de las participaciones a que se refiere el inciso b de la fracción IV del artículo 115.

Bibliohemerografía

- 1.- Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, (trad. José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 1999)
- 2.- Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 20ª edición, México, Porrúa, 2009.
- 3.- -----, *Las garantías individuales*, 40ª edición, México, Porrúa, 2008.
- 4.- Carbonell, Miguel, "Reforma del Estado y cambio constitucional en México," Documento de trabajo, número 2, México, IJ-UNAM, 2000, pp. 15 y ss.
- 5.- Carbonell, Miguel, Hugo A. Concha Cantú, et al, (coordinadores), Instituto de Investigaciones Jurídicas, *ESTRATEGIAS Y PROPUESTAS PARA LA REFORMA DEL ESTADO*, México, UNAM, 2002.
- 6.- Carbonell, Miguel, Pedro Salazar, *División de poderes y régimen presidencial en México*, México, UNAM-IJ, 2006.
- 7.- Cárdenas García, Jaime F., *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, 1ª reimpresión, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.
- 8.- -----, *TRANSICIÓN POLÍTICA Y REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.
- 9.- Carpizo McGregor, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 6ª edición, México, Siglo veintiuno editores, 1986.
- 10.- Carpizo McGregor, Jorge, Miguel Carbonell, et al, *Enciclopedia jurídica mexicana*, tomo VIII, México, Porrúa-UNAM, 2002.
- 11.- Chávez Castillo, Raúl, *Juicio de amparo*, 7ª edición, México, Porrúa, 2007.
- 12.- Cueva, Mario de la, *Teoría de la Constitución*. 2ª edición, México, Porrúa, 2008.
- 13.- Colmenares, Ismael, Miguel Ángel Gallo, et al (recopiladores), *Cien años de lucha de clases en México (1876-1976)*, tomo II, México, Quinto Sol, 2002.
- 14.- *El Universal* [en línea]: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/631629.html>
- 15.- Elliot, Julián, "INDONESIA ECHA A ANDAR", *HISTORIA Y VIDA*, año XL, número 486, España, Septiembre de 2008.
- 16.- García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 57ª ed., México, Porrúa, 2004.
- 17.- García-Pelayo y Gross, Ramón, *Pequeño Larousse ilustrado*, México, Larousse, 1983.

- 18.- Hobsbawm, Eric J., *La Era de la Revolución 1789-1848*, (trad. Felipe Ximénez de Sandoval, Buenos Aires, Argentina, Crijalbo Mondadori, 1998)
- 19.- Huerta González, Arturo, *Hacia el colapso de la economía mexicana*, México, UNAM-Facultad de Economía.
- 20.- Huitrón Vera, Hugo E., director de la Gaceta, *Gaceta de la UNAM*, México, 2009.
- 21.- Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, tomo II, C, México, Porrúa-UNAM, 2002.
- 22.- Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, tomo VI, Q-Z, México, Porrúa-UNAM, 2002.
- 23.- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [en línea], México, de su último censo en 2005, <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx>
- 24.- Izquierdo Muciño, Martha Elba, *Garantías individuales*, México, OXFORD university press, 2001.
- 25.- *La Jornada* [en línea]: www.jornada.unam.mx
- 26.- Krauze, Enrique, *Siglo de Caudillos Biografía Política de México (1810-1910)*, México, Fabula Tusques, 2002.
- 27.- Lassalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, (trad. W. Rocés, 9ª ed., México, Ediciones Coyoacán, 2002).
- 28.- Loewenstein, Karl, *TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN*, (trad. Alfredo Gallego Anabitarte, 2ª ed., España, ARIEL, 1976).
- 29.- Maquiavelo, Nicolás, *El príncipe*, introducción, traducción y notas de Roberto Raschella, Buenos Aires, Argentina, Losada, 1998.
- 30.- Martínez de la Serna, Juan Antonio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1983.
- 31.- Microsoft® *Encarta® 2009* [DVD]. Microsoft Corporation, 2008.
- 32.- Muñoz Ledo, Porfirio (coordinador), Juan Ramón de la Fuente prologo, *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado Conclusiones y propuestas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.
- 33.- Pergola, Antonio La, *LOS NUEVOS SENDEROS DEL FEDERALISMO*, Madrid-España, centro de estudios constitucionales, 1994.
- 34.- Puertas Gómez, Gerardo, *Derecho Constitucional Comparado Europa Y América del Norte*, México, Facultad Libre de Derecho, 1992.
- 35.- Reyes Cortes, Aldo, "La creación de una nueva Constitución Política del Estado Mexicano," Tesis de licenciatura en derecho, México, D.F., Facultad de Derecho, UNAM, 2003.

- 36.- Rousseau, Jean-Jacques, *El contrato social o principios de derecho político*, (trad. María José Villaverde, 5ª edición, España, Tecnos, 2007)
- 37.- Sáenz Culebro, Mao Américo, "El ocaso de la Constitución de 1917 y las perspectivas de la nueva Constitución del siglo XXI", Tesis de licenciatura en derecho, México, D.f., Facultad de Derecho, UNAM, 2001.
- 38.- Salas, Javier, "EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL Y SU COMPETENCIA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA FORMA DE GOBIERNO: SUS RELACIONES CON LOS PODERES LEGISLATIVO, EJECUTIVO Y JUDICIAL," *Revista Española de Derecho Constitucional*, España, año 2, número 6, septiembre-diciembre de 1982.
- 39.- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional Mexicano*, 39ª Ed., México, Porrúa, 2007.
- 40.- Tilly, Charles, *Las revoluciones europeas 1492-1992*, trad. Juan Faci, España, Biblioteca de Bolsillo, 2000.
- 41.- Uscanga, Carlos, Martha Loaiza Becerra, et al, *Las Políticas para el Desarrollo de la Ciencia y Tecnología en Japón*, México, UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2008
- 42.- Valadés, Diego, Emilio O. Rabada, et al, *HACIA UNA NUEVA CONSTITUCIONALIDAD*, México, UNAM-IIJ, 2000.
- 43.- Valadés, Diego, y Miguel Carbonell (coordinadores), Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Panorama del Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2006.
- 44.- Villoro Toranzo, Miguel, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 2004.
- 45.- Vergottini de, Giuseppe, *DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO*, (trad. Claudia Herrera, México, UNAM-SEPS, 2004).
- 46.- Wietzorek, Michael, "La división de competencias en los sistemas federalistas de Alemania, la Unión Europea y México," *Cauces*, año IV, número 14-15, abril-septiembre, México, Distrito Federal, UNAM-Facultad de Derecho, 2005.

Legislación

- 1.- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, vigente.
- 2.- Código Civil Federal, Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* en cuatro partes, los días 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto, de 1928.
- 3.- *Código Penal Federal*, vigente.
- 4.- *Constitución de la República Italiana*, Cámara de Diputados, Italia, visitado el 19 diciembre de 2009, visible en:

<http://es.camera.it/index.asp?content=%2Fcost%5Freg%5Ffunz%2F345%2Fcopertina%2EASP%3F>

5.- *Constitution de la V République française*, Asamblea Nacional, Francia, visitado el 19 diciembre de 2009, visible en: <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>

6.- *Declaración Universal de Derechos Humanos*

7.- Ley Fundamental de la República Federal de Alemania del 23 de mayo de 1949, visible en: <http://constitucion.rediris.es/legis/legextr/ConstitucionAlemana.html> (visitada el 27 de Agosto de 2010).

8.- *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*