

La propuesta de reforma política del Ejecutivo Federal sobre iniciativa de leyes

Edmundo Elías Musi*

SUMARIO: Introducción. I.- La propuesta de reforma política del Ejecutivo Federal. II.- La división de poderes. III.- La iniciativa de leyes de la Suprema Corte. IV. El referéndum para reformas constitucionales preferentes enviadas por el Ejecutivo Federal. VI.- La iniciativa ciudadana. V.- La iniciativa de carácter preferente. Bibliografía.

INTRODUCCIÓN

Es de hacer notar que las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales en que vivimos actualmente, son totalmente diferentes a las que tuvimos hasta hace pocos años; sin embargo, a pesar de esas nuevas condiciones, se ha omitido un estudio, una teoría sobre la preservación de la Constitución en si misma considerada, su tutela directa o inmediata, ya que no existe el medio y quien salvaguardará a la Norma de Normas respecto de reformas y adiciones contrarias a

la misma; las cuales en muchas de las ocasiones surgen al calor de las campañas políticas de los que a la postre ejercerán el poder y que se refieren a cuestiones, programas, que no deben elevarse a rango constitucional, y que una vez terminado su mandato, su sexenio aquellos son echados por la borda, o bien son letra muerta en la Constitución; más grave aún, cuando las enmiendas aludidas atentan partes esenciales de la Constitución, alterando su esencia misma, verbigracia vulnerando los derechos públicos subjetivos de los gobernados, cuando a su parte dogmática se le han adicionado situaciones que no son decisiones fundamentales de la Nación, sino meros programas de gobierno para justificar al grupo en el poder; o cuando se

* Director del Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

efectúan reformas sin ajustarse a lo dispuesto por el artículo 135 constitucional; pero lo más preocupante es que en los últimos años, el poder político a sabiendas de que no existe un control de la constitucionalidad en el procedimiento de reformas a la Constitución, para que no sea cuestionado su actuar, de manera arbitraria e indiscriminada efectúa reformas a la Carta Fundamental, afectando en la mayoría de los casos, decisiones político fundamentales que atentan el propio texto constitucional, su esencia misma, plasmadas por el Constituyente originario en la Constitución de 1917, decisiones fundamentales que de acuerdo a la teoría constitucional, quedan fuera, excluidas del procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución, entre otras, los derechos fundamentales del hombre, las llamadas garantías individuales y sociales; la declaración de que el pueblo mexicano es el titular de la soberanía nacional en su artículo 39; la adopción de un sistema republicano, representativo, democrático y federal en el numeral 40; la división de poderes en el artículo 49, en la que se delimita la organización, atribuciones y funcionamiento de los poderes públicos constituidos, el Legislativo y su acto típico la ley, la que aprueba y expide siguiendo el procedimiento de los artículos 71 y 72; del Ejecutivo y su facultad propia y exclusiva de expedir reglamentos de acuerdo el artículo 89 fracción I; por lo que en torno a la reforma constitucional en materia política propuesta por el Ejecutivo Federal, es conveniente plantearse varias preguntas, entre otras, la propuesta de

mérito ¿no destruiría, restringiría esas decisiones político fundamentales del Constituyente originario? ¿es necesaria la reforma política que propone el Presidente de la República, o es un subterfugio para favorecer al partido en el poder?, o bien, tiene el propósito de debilitar a uno de los poderes, al Legislativo por parte del Ejecutivo, para asentar su hegemonía, ya que en los últimos años el Legislativo ha acotado al Ejecutivo; debido a ello es que quizás este a través de su iniciativa de reforma pretende lograr el debilitamiento de aquel poder, acentuando el régimen presidencial en el país, el cual no ha perdido su hegemonía, ha sido preponderante sobre los demás poderes.

Asimismo, con la reforma en cuestión, puede darse margen a suspicacias, entre ellas, que el Ejecutivo y los partidos políticos la promuevan no para el beneficio, ni para una mayor participación del pueblo mexicano en la cuestión política, sino para la sucesión presidencial que les permita permanecer o llegar al poder; respectivamente, por lo que estimamos que no es el momento para realizar la reforma política que propone el Ejecutivo, entre otros motivos, debido a la crisis de estructura que vive el país, en donde se requiere atender la grave inseguridad, la falta de empleos, de educación, de acceso a la salud pública, sectores que a nuestro juicio tienen prioridad.

Por otra parte, se requiere la madurez política, educativa, cultural y social de los ciudadanos, de la población, para que tenga éxito la reforma que se pretende, madurez que en la actua-

La propuesta de reforma política del Ejecutivo Federal...

lidad no se tiene, debe darse en otro momento, porque será contraproducente e irá al rotundo fracaso.

De igual manera, no debe darse la reforma en cuestión, de cara a la sucesión presidencial, a la elección de 2012, porque lejos de lograr la democracia, del gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, una mayor injerencia de los ciudadanos en las decisiones políticas, en las decisiones de Estado, en el fondo lo que se persigue es que tanto el partido que detenta el poder, como los partidos y grupos políticos a través de reformas como la que nos ocupa, se vean favorecidos en sus propios intereses, al acceder a la Presidencia de la República, y el partido que la detenta lo que quiere a través de la propuesta de reforma citada es no perder ésta y seguir en el poder.

Por último, cabe preguntar si en momentos como los que vive la Nación, ante una grave recesión económica, ante falta de satisfactores económicos apremiantes para la población, ¿será conveniente gastar en los procesos político electorales para acceder al poder, implementando reformas constitucionales y legales en materia política, con los grandes gastos económicos que conlleva?; o ¿encauzar esos esfuerzos y gastos en los mecanismos de fiscalización y transparencia, de control del ejercicio del poder, de aquellos que lo ejercerán una vez que han sido electos?.

I.- LA PROPUESTA DE REFORMA POLÍTICA DEL EJECUTIVO FEDERAL

Con fecha 15 de diciembre de dos mil nueve, el Presidente de nuestro país, Felipe Calderón Hinojosa presentó a la Cámara de Senadores una iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la que se denominó "Reforma Política".

En esta iniciativa, el Ejecutivo Federal propone diez puntos, los cuales se resumen de la manera siguiente:

- 1 y 2.- Reelección consecutiva de legisladores federales y locales, y elección consecutiva de miembros de ayuntamientos y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.
- 3 y 4. Reducción de los miembros del Congreso de la Unión e incrementar el porcentaje de votación para que los partidos políticos conserven su registro.
- 5.- Que las personas puedan presentar iniciativas de ley o iniciativa popular.
- 6.- Candidaturas independientes.
- 7.- Segunda vuelta para la elección del Presidente.
- 8.- Facultad de iniciativa de la Suprema Corte.
- 9.- Facultad del Presidente de presentar al Congreso iniciativas preferentes.

10.- Facultad del Ejecutivo de hacer observaciones a proyectos aprobados por el Congreso de la Unión.

No obstante lo anterior, por la brevedad de esta monografía sólo nos ocuparemos de la propuesta de reforma constitucional en torno a la iniciativa legislativa; destacando los siguientes puntos: la facultad de la Suprema Corte de iniciativa de ley, el referéndum en el procedimiento de reformas a la Constitución, enviadas por el Ejecutivo Federal, la iniciativa ciudadana y las iniciativas de ley del Presidente de la República con carácter preferente.

II.- DIVISIÓN DE PODERES

Para estar en aptitud de abordar la propuesta de reformas a la Constitución respecto de la iniciativa de leyes del Presidente, es menester aludir a la teoría de separación de poderes tiene su aparición real en las constituciones liberales, influenciadas por la revolución francesa de 1789; aunque es de hacer mención que ya desde la antigüedad fue advertida por Aristóteles, Polibio, Cicerón y otros; durante la edad media, en nuestra opinión, no se dio esta separación orgánica, inclusive escritores de esa época, destacando Maquiavelo, justifican el poder absoluto de un solo individuo, lo que impide naturalmente la división aludida; cabe indicar que esta teoría de la separación de poderes, alcanza relevancia con el inglés John Locke que hace la

separación única y exclusivamente de los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Es con Montesquieu cuando esta teoría alcanza su plena vigencia, y en nuestra opinión, no se trata de una "división del poder", más bien se trata de una colaboración, o en su caso de la distribución de funciones para el ejercicio del poder; esta doctrina tuvo su origen histórico político, dándose su aparición en vísperas de la gran revolución democrática, en una época en que el pueblo comenzaba a atacar el poder ilimitado del monarca, y los súbditos reclamaban una participación más intensa en la legislación¹; sin embargo, como opina Kelsen (opinión que acogemos) había que dividir el poder del Estado -que constituye una unidad esencial- con el fin de que el monarca ejerciera por lo menos una parte del mismo, con la mayor ilimitación posible y constituyendo de este modo el contrapeso de los demás poderes². Esta situación, en nuestro concepto desde sus orígenes la previó Montesquieu, su pensamiento nunca fue el de que los poderes deberían de estar plenamente separados, ya que la idea era, evitar que el ejercicio de la protestad del estado dependiera de la voluntad de un solo hombre o de una sola asamblea; lo que no pudo prever Montesquieu, fue lo que anotó Kelsen, es decir, que en la actualidad un solo hombre, ya no el monarca, sino

¹ Silva Ramírez, Luciano, *El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, p. 13.

² Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, Editorial Porrúa, México, 2005, pp. 200, 201.

La propuesta de reforma política del Ejecutivo Federal...

el Titular del Estado (ejecutivo federal en regímenes presidencialistas), ejerce ilimitadamente el ejercicio de dicho poder, precisamente, mediante la función ejecutiva o administrativa, que ha visto ampliada su actividad realizando atribuciones que formalmente corresponderían a las funciones Legislativa y Judicial.

Para Hauriou, refiriéndose a la división de poderes, el pensamiento de Montesquieu ha sido interpretado erróneamente, incurriéndose en vicios en la organización constitucional; de tal forma, que muchos estudiosos buscando la salida más fácil han negado la existencia o utilidad del principio de la separación de poderes; otros, han confundido los poderes públicos, ya con las funciones, ya con los órganos, y han tratado de sustituir la separación de poderes, por la de las funciones de los órganos; así, estima que Montesquieu entendió el principio de la separación de poderes en un sentido flexible, que entraña la colaboración de los mismos poderes, en el cumplimiento de las mismas funciones; sin embargo, expresa que existe un contrasentido que en los Estados Unidos de América, se haya dado al principio de la separación un significado rígido, adaptando a cada poder una función, con la única facultad de limitar o moderar a los demás poderes en ciertas ocasiones, pero excluyendo toda colaboración entre ellos; -agregando respecto la concepción flexible de la separación de poderes- que mediante ella, se realiza un sistema ligado y equilibrado de poderes, cuyo juego constituye para el gobierno del Estado, una vida

anterior, permanente y continuada, al mismo tiempo que una garantía de libertad; no obstante, reconoce que entre el equilibrio del Poder Ejecutivo y el Legislativo unas veces ha dominado el primero y otras el segundo. Asimismo, el profesor francés alude a la distinción de los poderes públicos y de los órganos gubernamentales, siendo en sí mismos los poderes públicos voluntades gubernamentales, que necesariamente han de estar servidos por órganos encargados de elaborar o de ejecutar estas voluntades. Existen estrechas relaciones entre los poderes públicos y sus órganos, y sin embargo, no se debe confundir unos con otros, porque en varios casos la voluntad del poder público es una síntesis de la pluralidad de órganos para un mismo poder público. De este modo, el llamado Poder Legislativo tiene por órganos dos cámaras, cada una de las cuales manifiesta por separado su voluntad sobre los proyectos de ley, y una ley no puede ser votada sin el procedimiento que exige que la voluntad de una de las cámaras se sume a la voluntad compuesta del Poder Legislativo. Por último, el citado profesor, manifiesta, que en su tiempo (refiere al de Montesquieu), estos tres poderes eran realmente competencia de la voluntad política y jugaban de hecho, los tres, un papel político. El Poder Ejecutivo y el Legislativo hacían el dúo en Inglaterra; en cuanto al poder Judicial, era en Francia especialmente donde desempeñaba un poder político por la resistencia que los parlamentos judiciales habían comenzado a oponer al registro de los edictos reales, lo mis-

mo que al desenvolvimiento de la centralización administrativa; -asegurando más adelante- el poder judicial se ha separado de la política, reduciéndose a lo contencioso, de este modo se ha visto como pasaba el poder judicial a segundo plano, en la doctrina francesa de la separación de poderes³.

Por nuestra parte, no concordamos con el punto de vista en su parte final, de tan respetable opinión, ya que no es verdad que el poder judicial carezca del atributo de poder político, para reducirlo a un ámbito meramente contencioso; en nuestro concepto el error estriba en confundir las actividades desempeñadas por los órganos que constituyen los poderes políticos, con los atributos que caracterizan a estos últimos ya que la voluntad del Estado es única, como aduce Fischbach, el poder del Estado debe ser, como la voluntad subjetiva de la persona aislada, uno e indivisible, con la pérdida de la unidad de voluntad se pierde también el carácter de ésta; una división de poder del Estado entre diversos elementos componentes de su voluntad es, por tanto jurídicamente imposible. Por consiguiente, en el Estado unitario y en el federal no está dividido el poder del Estado mismo, sino que meramente se practica una delimitación de las zonas de actividad que competen a cada uno de los dos sujetos estatales⁴. De tal suerte, que esa voluntad se ejer-

ce mediante tres grandes funciones, investidas de ciertos requisitos para que puedan cumplir con su cometido y es precisamente, el carácter político, el que les permite llevar a cabo su actividad en forma imperativa, que se impone sobre aquellos grupos u organismos que se encuentran en el seno del Estado, pero esa voluntad se exterioriza mediante órganos, de acuerdo a la competencia que les asigna la ley; en nuestro país el fundamento de la división de funciones, para el ejercicio del poder del Estado, lo tenemos en la Constitución en su artículo 49, que expresa:

“Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo...”⁵.

De lo anterior, se desprende fácilmente que las funciones mediante las cuales se ejercita el poder del Estado están concebidas en un plano de igualdad político jurídico por nuestra Norma Fundamental; por lo que no es dable considerar que algunas de dichas funciones al expresar y exteriorizar la voluntad del Estado pierdan sus atributos, como es el de carácter político de que están investidos, y menos aún el de caer en el error de considerar en forma idéntica la actividad que despliegan los órganos que forman parte o

³ Haoriou, Maurice, *Principios de Derecho Público y Constitucional*. Editorial Reus, Madrid, pp. 375, 376, 378, 380, 381, 382.

⁴ Fischbach, O. G., *Teoría General del Estado*, 3a edición, Editorial Nacional, pp. 141, 142.

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La propuesta de reforma política del Ejecutivo Federal...

85

están encargados de llevar a cabo la función que les compete; así el Poder Judicial Federal mediante sus órganos: Suprema Corte, Tribunales Colegiados, Tribunales Unitarios de Circuito y Jueces de Distrito, desempeñarán la defensa de la constitución mediante el juicio de amparo protegiendo garantías individuales, asimismo, declarará, el derecho para resolver un conflicto de intereses en que la Federación sea parte, y establece la primacía de la Constitución en aquellas hipótesis de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional sin que sea válido por esto, asegurar que la función judicial se circunscriba única y exclusivamente a un aspecto contencioso, relevándola de su atributo político, toda vez que en ambos ejemplos se está dando la manifestación de la potestad de la voluntad del Estado, precisamente para lograr el orden y la organización dentro de su ámbito espacial de validez; tanto más cuando que el poder del Estado es político, porque en él participan y forman parte del mismo los hombres, y el hombre es un ser político por naturaleza; en tal sentido el orden y organización, como finalidad teleológica del poder del Estado, encuentra su realización en las tres funciones típicas del mismo, de crear, ejecutar y decidir la ley aplicable al caso concreto; si desconociéramos ese atributo esencial que caracteriza las tres funciones fundamentales del Estado (legislativa, ejecutiva y judicial) nos llevaría al absurdo de considerar a dichas funciones única y exclusivamente en el ámbito de lo jurídico, el cual se justificaría siempre y cuando

nos apegáramos a la teoría expuesta al respecto por Kelsen, de concebir al estado como una multitud de hombres, que están situados en una parte rigurosamente delimitada de la superficie terrestre, bajo un poder organizado, esto es, ordenado, y por cierto, ordenado jurídicamente... El Estado no es un hombre, o muchos hombres que están bajo un poder ordenado, es un orden, bajo cuyo poder están los hombres. Y este poder no es otra cosa sino la vigencia de este orden, que es un ordenamiento jurídico⁶.

Se podría pensar que la naturaleza de cada función (ejecutiva, legislativa y judicial) se determinaría tratando de encontrar las diferencias entre dichas funciones; así suele afirmarse, que la justicia tuviera por objeto la realización del orden jurídico, mientras que la administración consistiría en una función bien distinta, la que sea, aunque la generalidad suela hablar de la realización de los intereses públicos, pero esto está desprovisto de todo fundamento, toda vez, que la justicia, al realizar el orden jurídico, sirve a los intereses públicos, y la realización de los intereses por parte de la administración, no excluye que ello se lleve a cabo por medio del orden jurídico. Por lo tanto, no nos queda como nota diferencial, meramente sutil, que nos permita una separación neta de las dos regiones del órgano, su relación con órganos del mismo complejo orgánico. Podemos anticipar: en la justicia domina absoluta coordinación de órganos; en la administración, junto

⁶ Kelsen, Hans, *Ob. Cit.* pp. 133, 134.

a la coordinación existe subordinación. La organización de justicia es un complejo orgánico que se caracteriza por la coordinación; la organización administrativa, una jerarquía orgánica que se señala por la subordinación. Esa diferencia en la situación jurídica respectiva del juez y del orden administrativo queda expresada con la fórmula consabida de que el juez es independiente, mientras que el orden administrativo no lo es. La independencia judicial ha desempeñado mayor papel en la política, que en la jurisprudencia. Aceptado como requisito del derecho natural liberal, en todas las constituciones modernas, la independencia judicial, al igual de otros contenidos constitucionales tradicionales, se ha convertido en una institución de papel a la que se ha dedicado más consideración académica que atención profunda. Sin embargo, el problema de la independencia judicial y de la dependencia de las autoridades administrativas constituye el punto inguinal para la comprensión del dualismo entre justicia y administración... -llegándose a la definición de que- la administración es aquella actividad del Estado que no es legislación, ni justicia⁷. Cabe hacer la aclaración de que esta sencilla fórmula la señala Merkl para poder aclarar los conceptos fundamentales de la teoría administrativa.

Todo lo anterior nos conlleva a enunciar someramente, las funciones del Estado (más bien las actividades

de los órganos componentes de las funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial) que según Fraga, aludido por Porfirio Marquet, son desde dos puntos de vista:

- A) Desde el punto de vista del órgano que las realiza; es decir, adoptando un criterio formal, subjetivo y orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según que estén atribuidas al Poder Legislativo, al Ejecutivo, al Judicial, y,
- B) Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función; es decir, partiendo de un criterio objetivo, que prescinde del órgano al cual están atribuidas, las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales, según tengan los caracteres que la teoría jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de esos grupos. -Agregando siendo lo general la coincidencia, la excepción debe estar previamente en la Constitución⁸.

III.- FACULTAD DE INICIATIVA DE LA SUPREMA CORTE

En la iniciativa de reforma del Presidente, en relación a este tema, se adiciona el artículo 71, fracción IV, para quedar de la siguiente manera:

⁷ Merkl, Adolfo, *Teoría General del Derecho Administrativo*. Editorial Nacional. pp. 36, 37, 52, 54.

⁸ Marquet Guerrero, Porfirio, *La Estructura Constitucional del Estado Mexicano*. Editorial UNAM.

La propuesta de reforma política del Ejecutivo Federal...

87

“Artículo 71.- ...

I a III.- ...

IV. A la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siempre que la iniciativa hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de sus miembros, respecto de las siguientes leyes:

- a) Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;
- b) Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución; y
- c) Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de esta Constitución.

....”

En torno a este punto, es de hacer mención que en las Constituciones de algunas entidades federativas, al Poder Judicial local, a sus Tribunales Superiores de Justicia se les ha otorgado la iniciativa de leyes, entre otros, a Yucatán⁹, Tlaxcala¹⁰; inclusive, desde hace algunos años existen en el Congreso de la Unión dictámenes en que están consagrando dicha facultad a favor de la Suprema Corte, solamente en cuestiones que conciernen a este Alto Tribunal; sin embargo, las nuevas condiciones políticas, sociales, económicas y jurídicas no permiten semejante propuesta; por lo que estimamos que la reforma en tal sentido

⁹ “**Artículo 35.-** El derecho de iniciar Leyes o Decretos, compete: I a II.- ...

III.- Al Tribunal Superior de Justicia en los asuntos de su Ramo; y

...”

¹⁰ “**ARTÍCULO 46.-** La facultad de iniciar Leyes, Decretos, corresponde:

I a II...

iría en contra de la división de funciones consagrada en el artículo 49 constitucional, en donde el Constituyente originario, como decisión fundamental delimitó la organización, atribuciones y funcionamiento de cada uno de los poderes públicos constituidos evitando así que un solo individuo ejerciera el poder absoluto en detrimento del orden constitucional y de los gobernados; además, la Corte sería juez y parte, ya que a la vez estaría creando e invalidando normas a través de la iniciativa de ley, controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y el juicio de amparo, respectivamente, lo que es inadmisibles en un Estado constitucional democrático.

Por lo que no estamos de acuerdo con la reforma que se propone a favor de la Suprema Corte para tal efecto; sería más conveniente que se le otorgue la facultad reglamentaria y no aquella de iniciativa de leyes; ya que en México dicha facultad no resultaría benéfica para la estructura, organización y funcionamiento del más Alto Tribunal, en virtud de que se entorpecería su papel de impartir justicia constitucional porque sus iniciativas de leyes tendientes a su óptimo funcionamiento, en tratándose de su actividad administrativa, verbigracia la de lograr una adecuada distribución y mayor prontitud en el despacho de los asuntos para una mejor y recta impartición de justicia, se frenaría por el retardo en la aprobación, inclusive el rechazo de

III.- Al Tribunal Superior de Justicia, en asuntos del ramo.

...”

su iniciativa de ley; o al quedar sujeta al procedimiento legislativo esencialmente establecido en los artículos 71 y 72 constitucionales, dependiendo de los consensos, vaivenes, cabildos, intereses, composición política, de las fracciones parlamentarias en las Cámaras del Congreso General; máxime, que esta facultad reglamentaria que se propone es acorde con la función materialmente administrativa efectuada por la Corte para una mejor eficacia en el despacho de los asuntos, está de acuerdo con la teoría y la doctrina constitucional y administrativa, que son unánimes en establecer que mediante dicha atribución se provee en la esfera administrativa para la mejor observancia y aplicación de la ley, ya que a través de aquella se regularía, desmenuzaría la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para su debida observancia y aplicación, inclusive se evitaría así que la Corte se siga arrogando atribuciones legislativas con la facultad que actualmente tiene de emitir acuerdos generales; además, no quedaría supeditado el buen funcionamiento de la Corte a la aprobación y expedición de las leyes cuyos proyectos e iniciativas hubiese enviado al Congreso para el buen despacho de los asuntos, la impartición de una justicia constitucional ágil, por los intereses y vaivenes políticos en dicho Congreso¹¹; un ejemplo de éxito y eficacia de esta atribución lo encontramos en el Tribunal Constitucional Español al que se le ha conferido en

su Ley Orgánica la facultad reglamentaria, como se desprende de la lectura del artículo segundo punto dos, que a continuación se transcribe:

“Artículo Segundo.

Uno. ...

Dos. El Tribunal Constitucional podrá dictar reglamentos sobre su propio funcionamiento y organización, así como sobre el régimen de su personal y servicios, dentro del ámbito de la presente Ley. Estos reglamentos, que deberán ser aprobados por el Tribunal en Pleno, se publicarán en el ‘Boletín Oficial del Estado’, autorizados por su Presidente.”

IV.- EL REFERÉNDUM PARA REFORMAS CONSTITUCIONALES PREFERENTES ENVIADAS POR EL EJECUTIVO FEDERAL

En relación a este punto, la propuesta del Presidente de la República, es la siguiente:

“Artículo 35.- ...

I.- Votar en las elecciones populares y en los procesos de referéndum;
...”

“Artículo 36.-...

I.-...

II.-...

III.- Votar en las elecciones populares y en los procesos de referéndum en los términos que señalen esta Constitución y la ley;
...”

¹¹ Silva Ramírez, Luciano, *Ob. cit.*, pp. 135 y 136.

La propuesta de reforma política del Ejecutivo Federal...

“Artículo 41.-...

I a V.-...

VI.-...

...

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo...; la organización del proceso de referéndum el cómputo de su votación y la emisión de la declaratoria de validez de su resultado;...

...”

“Artículo 71. ...

I a V.-...

...

El Presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas de ley o decreto con carácter preferente al inicio de cada primer periodo ordinario de sesiones. Dichas iniciativas deberán ser dictaminadas en Comisión y votadas por el Pleno de ambas Cámaras antes de que concluya dicho periodo. De lo contrario, éstas se considerarán aprobadas en los términos en los que fueron presentadas por el Ejecutivo Federal; con excepción de aquellas que tengan por objeto reformar o adicionar esta Constitución, caso en el cual se podrá convocar a referéndum, de conformidad con lo previsto en el artículo 135, Apartado B, de esta Constitución”.

“Artículo 135.-...

Apartado A.-...

Apartado B.- En el caso de las iniciativas de reforma constitucional enviadas por el Ejecutivo Federal con carácter preferente, el procedimiento de referéndum dispuesto por el artículo 71 de esta Constitución, se sujetarán a las siguientes bases:

- a) Podrán ser sometidas a referéndum las iniciativas preferentes cuando no sean dictaminadas, y votadas en ambas Cámaras antes de que concluya el periodo de sesiones correspondiente, y siempre y cuando no se trate de materia electoral, fiscal, presupuestaria, de seguridad nacional y de organización, funcionamiento y disciplina de la fuerza armada permanente;
- b) La convocatoria será hecha por el Instituto Federal Electoral previa solicitud que haga el Presidente de la República dentro de los diez días hábiles posteriores a la conclusión del periodo correspondiente;
- c) La votación se llevará a cabo el primer domingo del mes de julio del año correspondiente;
- d) Se reputarán aprobadas las iniciativas que cuenten con las dos terceras partes de los votos válidos emitidos a favor a nivel nacional en el referéndum y con más de la mitad de los votos válidos a favor en la mayoría de las entidades federativas;
- e) Para que los resultados del referéndum sean obligatorios es necesaria la participación del cincuenta por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral;
- f) El instituto Federal Electoral hará los cómputos de los votos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones y reformas; y
- g) El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conocerá de las impugnaciones que se presen-

ten respecto del procedimiento de referéndum en términos del artículo 99, fracción III de esta Constitución.”

La propuesta de adicionar un apartado B al artículo 135, introduciendo el referéndum en el procedimiento de reformas a la Constitución respecto de iniciativas del Ejecutivo Federal, destruiría el modo de ser del Estado, su estructura misma, la Constitución esencia, las decisiones político fundamentales plasmadas por el Constituyente originario en la Constitución, entre otras, la adopción de un régimen representativo, democrático y federal, la división de poderes o funciones, así como aquella de que solamente corresponde al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados, acordar y aprobar respectivamente las reformas a la Constitución, etcétera; decisiones que de acuerdo a la teoría de la Constitución de Carl Schmitt quedan excluidas del procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución, aún con el subterfugio del Constituyente Permanente. Máxime, que no precisan que son o a que se refieren las iniciativas de reforma constitucional enviadas por el Ejecutivo Federal con el carácter preferente, para que sean sometidas a referéndum; inclusive, la expresión “preferente”, resulta vaga y subjetiva, dará margen a la incertidumbre e inseguridad jurídica.

Además, carece de técnica jurídica porque no expresa qué partes de la Constitución pueden ser reformadas y adicionadas, cómo se efectuaría esa reforma; ya que debió establecer estos puntos que son de vital impor-

tancia para no caer en la arbitrariedad y autoritarismo, que no se afecten decisiones político fundamentales del Constituyente originario, como acontecería en la especie, no siendo suficiente sólo adicionar un apartado B, como sugiere la propuesta de reforma; situaciones que se han contemplado en las Constituciones de diversos países evitando así la destrucción de la estructura política del propio Estado, así como la Constitución esencia, por ejemplo como acontece en la Constitución Federal de Alemania, la cual en su artículo 79 contempla tal cuestión, como se corrobora de la lectura de dicho numeral, al indicar:

“Artículo 79 [Reforma de la Ley Fundamental]

- (1) La Ley Fundamental sólo puede ser reformada por una ley que expresamente modifique o complemente su texto. En el caso de tratados internacionales que tengan por objeto un acuerdo de paz, la preparación de un acuerdo de paz o la abolición de un régimen de ocupación o que estén destinados a la defensa de la República Federal, será suficiente, para aclarar que las disposiciones de la presente Ley Fundamental no se oponen a la conclusión y a la entrada en vigor de tales tratados, incluir en el texto de la Ley Fundamental un agregado que se limite a dicha aclaración.
- (2) Una ley de este carácter requiere la aprobación de una mayoría de dos tercios de los miembros del Bundestag y de dos tercios de los votos del Bundesrat.
- (3) No está permitida ninguna modificación de la presente Ley Fundamental

La propuesta de reforma política del Ejecutivo Federal...

que afecte la organización de la Federación en Länder, o el principio de la participación de los Länder en la legislación, o los principios enunciados en los artículos 1¹² y 20¹³.”

Como se observa, la Constitución aludida, señala que no está permitida la modificación de la Ley Fundamental tratándose de los derechos humanos, los derechos fundamentales del hombre, así como su forma de gobierno federal, democrático y social, la declaración de que todo poder del Estado dimana del pueblo, la división de poderes, etcétera; decisiones fundamentales que también contempla nuestra Carta Magna, verbigracia en el Título Primero, Capítulo I, De las Garantías Individuales, artículos 1 a 29; la adopción de un sistema republicano, representativo, democrático, federal, constituido en una Federación en el numeral 40; la división de poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en el artículo 49, etcétera.

¹² “Artículo 1 [Protección de la dignidad humana, vinculación del poder estatal a los derechos fundamentales]

(1) La dignidad humana es intangible. Respetarla y protegerla es obligación de todo poder público. (2) El pueblo alemán, por ello, reconoce los derechos humanos inviolables e inalienables como fundamento de toda comunidad humana, de la paz y de la justicia en el mundo. (3) Los siguientes derechos fundamentales vinculan a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial como derecho directamente aplicable.”

¹³ “Artículo 20 [Fundamentos del orden estatal, derecho de resistencia]

Así también, dicha Constitución refiere la manera y quienes pueden enmendar la Ley Fundamental, cual sólo puede ser reformada por una ley que expresamente modifique su texto, ésta ley será aprobada por la mayoría de dos tercios de sus Cámaras.

Más aún, la propuesta de marras resulta confusa, contradictoria y violatoria del texto actual del artículo 135, ya que es competencia, facultad exclusiva del Legislativo Federal y de las Legislaturas de los Estados, el acordar y aprobar, respectivamente, la reforma constitucional, por lo que resulta contradictorio, confuso que en el Apartado B, el Ejecutivo efectúe “iniciativas preferentes” de reformas a la Constitución Federal.

No soslayamos que el referéndum, es un mecanismo de la democracia representativa tiene un carácter estrictamente normativo, su objeto es la creación, modificación, adición o derogación (en su caso, abrogación) de normas jurídicas generales, incluso, de enteros ordenamientos jurídicos, como lo es la Constitución o leyes fun-

(1) La República Federal de Alemania es un Estado federal democrático y social. (2) Todo poder del Estado emana del pueblo. Este poder es ejercido por el pueblo mediante elecciones y votaciones y por intermedio de órganos especiales de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. (3) El poder legislativo está sometido al orden constitucional; los poderes ejecutivo y judicial, a la ley y al Derecho. (4) Contra cualquiera que intente eliminar este orden todos los alemanes tienen el derecho de resistencia cuando no fuere posible otro recurso.”

damentales, tratados internacionales, leyes ordinarias, reglamentos, bandos municipales o acuerdos administrativos de validez general¹⁴.

Tampoco perdemos de vista que el referéndum es un instrumento de participación ciudadana, también conocida como de democracia semidirecta, tiende a ser complementario de la representativa, es necesario para complementar las instituciones de la democracia y no para sustituirla.

Si bien es cierto, que en México encontramos antecedentes de la aplicación de figuras de democracia semidirecta, como el referéndum; sin embargo, los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, demuestran que en nuestro país se adopta sólo la modalidad de democracia representativa; esta primera premisa es un punto fundamental para cuestionar este punto de la propuesta de reforma política.

Cabe hacer notar al respecto de este instrumento de la democracia semidirecta, que a diferencia de las bondades o ventajas que se mencionan en la exposición de motivos de las propuestas de reforma política que se analizan, se encuentran argumentos en contra, al compararlo con el sistema de democracia representativa, entre otros:

¹⁴ González Oropeza, Manuel, "Participación ciudadana como complemento del gobierno representativo", *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III congreso internacional de Derecho Electoral*, IJ-UNAM, 1996, p. 268.

- Es contraproducente cuando los votantes carecen de cultura en general, de cultura política, cívica, lo que les impide tomar decisiones correctas.
- Los votantes con las carencias anotadas son fácilmente manipulados por los medios de comunicación y los grupos de interés.
- Propician la aplicación de las estrategias publicitarias utilizadas por los grupos de poder paralelos al Estado, para que el ordenamiento sometido al referéndum influya en las decisiones políticas que sean favorables a sus intereses.

Los argumentos en contra del referéndum, son los que señalan con énfasis los efectos del debilitamiento de las instituciones democráticas a causa de los procedimientos de democracia semidirecta, como son los siguientes:

- Es un instrumento "maniqueo", que al mismo tiempo pone de manifiesto la debilidad de la democracia representativa.
- Implica la toma de decisiones entre dos opciones (por lo general "sí" o "no"). Y considerando la complejidad de los problemas que presenta la sociedad actual, el definir entre dichas opciones, radicalizaría las posturas ante tales problemas, implicando que, en vez de su pronta resolución, los mismos se agraven.
- Debilitan el gobierno representativo y conducen a una visión de la democracia sin responsabilidad

La propuesta de reforma política del Ejecutivo Federal...

gubernamental. Los legisladores pierden los incentivos para tomar decisiones.

- Contrariamente a lo que afirman sus defensores estos mecanismos pueden llegar a ser controlados por grupos de intereses poderosos, que encuentran en ellos una manera de soslayar los procedimientos legislativos normales.
- Sin un sistema representativo fuerte, el referéndum podría ser empleado para legitimar decisiones que no representen la votación de la mayoría, a través de prácticas que manipulen los resultados.
- Finalmente, muchos argumentan que el ciudadano ordinario no está preparado para tomar decisiones complejas e importantes.

La democracia semidirecta, como ya se ha mencionado tiene ventajas y desventajas. Su utilidad depende estrechamente del uso que de ellos hagan los partidos y el resto de los grupos de influencia que actúan en las sociedades complejas en la actualidad.

La democracia semidirecta como ya se asentó tiende a ser complementaria de la democracia representativa, más que antagonica; con aquella se trata de corregir deficiencias en el funcionamiento de las instituciones de representación, empero, lo anterior no significa o garantiza una mayor democracia, ya que como se ha mencionado hay desventajas porque en esta influyen otros factores como lo son, la conciencia del elector a participar en esos procedimientos, o bien, las tendencias de los medios masivos de comunica-

ción, así como la intromisión de los partidos políticos en organizaciones sociales y los intereses de grupos poderosos. Todo lo anterior, impide una adecuada decisión en el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución que establece el artículo 135, ya que para tener una opinión y decisión correcta, certera, sobre esta situación, se requiere de conocimientos altamente calificados en Derecho Constitucional, inclusive de abogados especialistas en esta materia, en la que el pueblo quizás bien intencionado para participar en el referéndum correspondiente, está carente de conocimientos en aquella rama del derecho.

V.- LA INICIATIVA CIUDADANA

La propuesta de reforma del Presidente, en relación a la iniciativa ciudadana, pretende adicionar los artículos 35, fracción VI y 71, fracción V, de la siguiente manera:

“Artículo 35.- ...

I a V.- ...

VI. Ejercer el derecho de iniciativa ciudadana en los términos que establezcan esta Constitución y la ley.”

“Artículo 71. ...

I a IV.- ...

V. A los ciudadanos que representen un número no menor al cero punto uno por ciento del padrón electoral que satisfaga los requisitos que para el ejercicio del voto establezca la ley.”

...”

Al respecto, es de hacer mención, que en determinados países ha sido un acierto el que los gobernados y no sólo los entes de poder como en el caso nuestro, sean los que propongan iniciativas de leyes. En esta forma de democracia semidirecta, cualquier ciudadano puede presentar iniciativa de ley, es la prerrogativa que se reconoce individual o colectivamente a los ciudadanos para presentar proyectos o iniciativas legislativas y que éstas sean consideradas por el Órgano Legislativo, sin necesidad de que acudan ante alguno de los integrantes de ese poder para que puedan ser tomadas en cuenta. Según Biscarretti di Ruffia, es la transmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o de formación de la ley formal a una determinada fracción del cuerpo electoral¹⁵.

En México sería contraproducente, por la falta de cultura en general, de cultura cívica, política, jurídica de nuestra gente, propiciaría que fácilmente sean manipulados por los medios de comunicación, por los impecables discursos, las estrategias publicitarias utilizadas para tales efectos por los grupos de poder paralelos al Estado. Además, ocasionaría un sinnúmero de iniciativas que sería materialmente imposible que el Congreso de la Unión las atendiera, o lo grave, que las propusieran los grupos de poder oligopóli-

cos para consolidar su poderío e influir en las decisiones políticas del Estado mexicano.

Máxime, que de acuerdo a la práctica judicial y a la jurisprudencia en nuestro sistema de derecho los particulares no tienen injerencia en el proceso de formación y creación de las leyes, este sólo corresponde a los órganos de poder que señalan los artículos 71 y 72 constitucionales.

VI.- FACULTAD DEL PRESIDENTE DE PRESENTAR AL CONGRESO INICIATIVAS PREFERENTES

La propuesta de reforma del Presidente, en torno a este tema, es del tenor siguiente:

“Artículo 71. ...

I a V.- ...

...

El Presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas de ley o decreto con carácter preferente al inicio de cada primer periodo ordinario de sesiones. Dichas iniciativas deberán ser dictaminadas en Comisión y votadas por el Pleno de ambas Cámaras antes de que concluya dicho periodo. De lo contrario, éstas se considerarán aprobadas en los términos en los que fueron presentadas por el Ejecutivo Federal; con excepción de aquellas que tengan por objeto reformar o adicionar esta Constitución, caso en el cual se podrá convocar a referéndum, de conformidad con lo previsto en el artículo 135, Apartado B, de esta Constitución”.

¹⁵ Biscarretti di Ruffia, Paolo, *Derecho Constitucional*, 3ª edición, Editorial Tecnos, 1987, p. 65.

La propuesta de reforma política del Ejecutivo Federal...

95

“Artículo 72.- ...

a) y b) ...

c) En caso de no alcanzarse dicha mayoría en alguna de las Cámaras o si transcurridos veinte días hábiles no se efectuará la votación respectiva, el Ejecutivo promulgará y publicará el proyecto y, por tanto, tendrá el carácter de ley o decreto respecto de todos los artículos, apartados, fracciones, incisos o párrafos que no hubieren sido observados por el Ejecutivo.

...”

En esta propuesta, se da una especie de “afirmativa ficta legislativa”, en virtud de que dos iniciativas vitales o preferentes que envíe el Presidente al Poder Legislativo para poder ser votadas obligatoriamente en el primer periodo ordinario de sesiones del Congreso de los meses de septiembre a diciembre, en caso de no ser discutidas y votadas se considerarán automáticamente aprobadas en los términos en los que fueron presentadas por el Ejecutivo Federal y este publicará el proyecto y tendrá el carácter de ley; semejante reforma atentaría en contra del modo de ser del Estado, de la decisión política fundamental de la división de funciones plasmada por el Constituyente originario en el artículo 49 constitucional; iría en contra de la estructura misma del Estado, vulneraría la Constitución esencia; en virtud de que las decisiones fundamentales como las que nos ocupa queda fuera del procedimiento de reformas y adiciones de la Constitución del artículo 135 constitucional, aún con el subterfugio del Constituyente Permanente al contra-

venir además de la división de poderes, los artículos 71 y 72 constitucionales que establecen el procedimiento legislativo, en el que se precisan las facultades que tiene el ejecutivo en el proceso de creación de las leyes; amén de que debilitaría y subordinaría al poder legislativo hacia el ejecutivo.

BIBLIOGRAFÍA

- Bidart Campos, Germán J., *El Derecho Constitucional del Poder*. Tomo II. Editorial Ediar. Buenos Aires, Argentina. 1967.
- Biscarretti di Ruffia, Paolo, *Derecho Constitucional*, 3ª edición, Editorial Tecnos, 1987.
- Fischbach, *Teoría General del Estado*, 3a edición, Editorial Nacional.
- González Oropeza, Manuel, “Participación ciudadana como complemento del gobierno representativo”, *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III congreso internacional de Derecho Electoral*, IIJ-UNAM, 1996.
- Haoriou, Maurice, *Principios de Derecho Público y Constitucional*. Editorial Reus, Madrid.
- Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, Editorial Porrúa, México, 2005.
- Marquet Guerrero, Porfirio, *La Estructura Constitucional del Estado Mexicano*. Editorial UNAM.
- Merkel, Adolfo, *Teoría General del Derecho Administrativo*. Editorial Nacional.

Silva Ramírez, Luciano, *El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 2010.

LEYES CONSULTADAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución de Yucatán

Constitución de Tlaxcala

Ley Fundamental de la República Federal de Alemania

Ley Orgánica del Tribunal Constitucional Español