

## CAPÍTULO QUINTO

### PROPUESTAS DE NORMAS SOBRE REFORMA CONSTITUCIONAL Y BASES PARA UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD JURÍDICA

El objeto de este capítulo es señalar las conclusiones relativas a este trabajo, terminar con una propuesta de reformas al artículo 135 constitucional y hacer un resumen de algunas de las transformaciones institucionales que el país requiere para marchar por nuevas sendas de progreso, desarrollo, seguridad y bienestar para sus habitantes.

#### I. CONCLUSIONES RESPECTO DE LOS CUATRO PRIMEROS CAPÍTULOS DE ESTE TRABAJO

1. Con respecto a los temas tratados en el capítulo I, Reflexiones sobre constitucionalidad cabe concluir, en síntesis, lo siguiente:

- A. En la Constitución mexicana, la fórmula política, en tanto expresión ideológica, organizativa y económica, estaría constituida, de manera fundamental y en síntesis, por los artículos 25, 39 a 41 y 49 que establecen respectivamente: que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional; que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo; que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal; que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión y por los de los estados en lo que respecta a sus regímenes interiores, y la última norma citada dispone como están constituidos los tres poderes de la Unión. Estas normas se encuentran complementadas por una serie de disposiciones del mismo ordenamiento como, por ejemplo, el artículo 115 relativo a la organización y atribuciones de los municipios. Se estima que las normas ci-

tadas, al comienzo de este párrafo, para ser modificadas deberían someterse a referéndum y así determinarse en la propia Constitución. La razón de esta propuesta estriba en que si bien es efectivo que las Constituciones deben quedar abiertas a la evolución de los estados con el objeto de mejorar la institucionalidad vigente, debe considerarse también que éstas deben contar con un núcleo estable, que les sirva de ancla, que se caracterice por su permanencia y que sea conocido y cuente con la adhesión del pueblo. Además, una modificación como la mencionada permitiría fortalecer la idea de que el pueblo es realmente soberano y por ello al exigirse su participación se contribuiría a perfeccionar la democracia en el país.

- B. Sobre las fuentes del derecho constitucional en México, es conveniente que, en forma expresa, se determine que los convenios internacionales, que respeten el ordenamiento supremo, tengan una jerarquía superior al de las leyes federales y locales, con el objeto de garantizar que dichos convenios no puedan ser transgredidos por normas de naturaleza interna. De esta manera, se pondrá término a las interpretaciones judiciales, minoritarias hasta la fecha, que impugnan esta tesis. Por otra parte, se considera inconveniente para los intereses fundamentales de México sustentar la idea de que las normas internas de un país puedan prevalecer sobre los acuerdos internacionales suscritos porque ello implicaría un desconocimiento del derecho internacional que es la base de la defensa de los intereses nacionales frente a las potencias de mayor desarrollo. Si se permitiera derogar la normatividad internacional por las reglas internas, podría involucrar además el desconocimiento de los compromisos que el país ha contraído con las organizaciones internacionales y que han significado avances, por ejemplo, en materia de derechos humanos, mejoramiento de la educación o garantías de naturaleza laboral. Por otra parte, es necesario de que los tratados internacionales relativos a derechos humanos tengan el mismo nivel de jerarquía que las normas de la Constitución, como sucede en otros países, con el objeto de avanzar en el cumplimiento de las normas concernientes a estos derechos y resguardarlos en mejor forma en el ámbito nacional. Además, convendría determinar expresamente que los convenios internacionales pueden comprender cualquier materia, sea ésta del orden federal, estatal o municipal, porque el pacto federal contenido en la carta política debe autorizar la celebración de cual-

quier acuerdo que beneficie la nación en su conjunto o a cualquiera de sus partes.

- C. En materia de defensa jurídica de la Constitución, se es partidario de que los órganos constitucionales autónomos, u otras instituciones similares, tengan la facultad de interponer controversias y acciones de inconstitucionalidad con el propósito de que puedan defenderse de posibles ataques a su autonomía y a sus atribuciones. Debe recordarse que en febrero de 2007, el IFE presentó una controversia constitucional en contra del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de diciembre de 2006, en virtud de que se afectaban exclusivamente las partidas del gasto de operación del IFE, y no las prerrogativas de los partidos políticos. Los ministros, por mayoría, resolvieron que el IFE no cuenta con legitimación activa para promover controversias constitucionales, en virtud de que no se encuentra en ninguno de los supuestos previstos en la fracción I, del artículo 105 de la Constitución federal. La propuesta consiste en que todos los órganos constitucionales autónomos sean facultados por la norma citada para interponer controversias cuando se vulnere su autonomía o las atribuciones que le ha concedido la Constitución para cumplir sus funciones. De esta manera, se evitará que esta clase de organismos queden en la indefensión, como sucedió en el caso que se ha señalado.
- D. No ha sido propósito de este trabajo analizar y hacer propuestas sobre el tema de los derechos sociales, sin embargo, si se han esbozado algunas propuestas para mejorar la institucionalidad vigente. Desde este punto de vista cabe incluir en la carta magna, un capítulo más integrado relativo a los derechos sociales que es necesario reconocer. No se trata de aumentar el número de derechos que no se cumplirán en la realidad sino de avanzar en el proceso de dar carácter vinculante a esta clase de derechos y obligar a los servidores públicos a cumplir con las disposiciones pertinentes cuando existan recursos disponibles para ello. Si bien es efectivo que la ortodoxia económica vigente ha puesto en jaque el llamado estado de bienestar, debe recordarse que la finalidad de toda comunidad política es velar por la seguridad y el bienestar de sus habitantes. Cuando no se respetan las necesidades básicas y las esperanzas del pueblo, la sociedad pierde la paz, la tranquilidad interna y la cohe-

sión social que es necesaria. Convendría igualmente legislar, a nivel constitucional, en materia de derechos colectivos para proteger los intereses de consumidores y usuarios frente a los abusos de ciertas empresas debido a las prácticas monopólicas o a las acciones concertadas de algunas de ellas en perjuicio de la población.

2. Sobre el contenido del capítulo II, Teoría de la reforma constitucional, corresponde destacar y concluir:

- A. Se requiere complementar el artículo 39, con un párrafo segundo, en que se determinen los casos en que el pueblo puede alterar o modificar su forma de gobierno porque, como se ha expresado, se trata de un artículo trunco, al cual habría que incorporar ciertas formas de participación ciudadana, como el plebiscito y el referéndum, con el objeto de perfeccionar la democracia en el país en los términos que se ha señalado en páginas anteriores de este trabajo.

El artículo 39 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos es una norma importante porque establece que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y que todo poder público dimana del pueblo y se establece para beneficio de éste. Esta norma, en consecuencia, es la piedra angular de la democracia representativa en el país. Se trata, además, de una disposición que es trunca porque expresa en su parte final que el pueblo tiene en todo tiempo el derecho de alterar o modificar su forma de gobierno, pero no determina como se ejerce esta facultad. Las reglas del ordenamiento supremo que complementan esta disposición son las relativas a la elección de los poderes Ejecutivo y Legislativo federales, contenidas en el título tercero, que señalan como operará la democracia representativa en el seno de la sociedad mexicana. Igualmente se considera que son un complemento de ese artículo, las regulaciones relativas al juicio político, la declaración de procedencia y los procedimientos para hacer efectiva la responsabilidad de los servidores públicos contenidas en el título cuarto constitucional.

No se estima suficiente lo expuesto en el artículo citado y habría que complementarlo para señalar en que otras formas, aparte de la elección de los representantes de los poderes ejecutivo y legislativo federales —o de los representantes a nivel estatal o municipal—, se podría hacer efectiva

esa voluntad popular. La solución puede consistir en establecer en esa disposición las figuras del referéndum y del plebiscito que implican respectivamente la participación popular en la aprobación de ciertas normas constitucionales o bien en la aceptación de ciertas políticas públicas, como sucede en las Constituciones de otros estados. Como es lógico, hay que regular, en términos generales, en el propio ordenamiento supremo los casos específicos en que es posible esa participación popular. Así, se puede determinar que corresponde efectuar referéndum o bien plebiscito para los casos de cesión de soberanía en organismos multinacionales o cambios en la forma de gobierno o en la determinación de políticas públicas de extraordinaria trascendencia para el futuro del pueblo de México o para poder modificar o derogar ciertas normas, como las que establecen, por ejemplo, la rectoría del desarrollo nacional en el artículo 25. Lo expuesto trae a colación, la conveniencia de establecer en la Constitución, como ya se ha expresado con anterioridad, como un núcleo estable, ciertas normas que constituyen lo que se ha denominado también como la fórmula política. De tal manera que en los artículos 39 —o en el 40—, se puede establecer que para modificar el sistema republicano, el régimen representativo, democrático y popular se requiere de la participación ciudadana.

Falta por determinar a quien corresponde llamar a referéndum o plebiscito y podría otorgarse esa atribución al Congreso por la mitad más uno de sus integrantes cuando se reúnan los supuestos establecidos en el ordenamiento supremo, quién debería determinar, además, los términos en que se efectuaría la consulta popular. El Instituto Federal Electoral sería la autoridad en cargada de la organización del proceso electoral, la determinación de los votos válidos y nulos y la declaratoria del resultado de la votación. Las impugnaciones al proceso serían de competencia del Tribunal Federal Electoral.

Los artículos 39 o 40 deben ser modificados, asimismo, para establecer la iniciativa popular tanto en modificaciones a la Constitución como en la creación o modificación de nuevas leyes con la participación al menos del 5% del padrón de electores, lo que representa una suma no lejana de los tres millones seiscientos mil ciudadanos. Existe, sin embargo, en esta materia ciertas aprehensiones por el hecho de que en materia de radio y televisión existe un alta concentración del poder económico y político y se requiere —como dice Habermas— domesticar el poder de los medios. Es decir, debe existir una mayor democratización en este entor-

no porque los medios existentes acaparan un porcentaje muy alto de la audiencia nacional, situación que es antidemocrática y que atenta o puede atentar contra los intereses nacionales como se observó en la discusión de la reforma constitucional en que se acotó el poder de dichos medios en materia de propaganda electoral.

B. Con relación a los problemas y excesos que involucra el ejercicio del poder, se podrían adoptar una serie de medidas en la Constitución y en los ordenamientos que la complementan con el objeto de regular en mejor forma la responsabilidad política de los gobernantes, establecer la figura de la revocación del mandato para casos de gravedad e introducir reformas a las normas sobre juicio político y desafuero con el propósito de hacer más efectivos estos procedimientos. También es necesario crear un órgano constitucional autónomo que controle, en forma independiente, el ejercicio de los recursos federales, como se expresará más adelante. Sin embargo, debe hacerse presente que estas medidas serán insuficientes sino es la sociedad, en su conjunto, a través de sus instituciones, la que debe organizarse para combatir los excesos de las autoridades, la corrupción y las prácticas políticas ajenas a los intereses nacionales.

3. Con respecto a los temas tratados en el capítulo III La reforma constitucional en el derecho comparado, las conclusiones que se pueden señalar son:

El estudio de las normas sobre reformas de la Constituciones, en el derecho comparado, permite visualizar una gran variedad de soluciones en que se encuentra textos muy abiertos a las modificaciones y ordenamientos en que hay Constituciones en que no hay cláusulas pétreas y otra en que abundan este tipo de obstáculos. Además hay textos supremos en que se regula una posible abrogación de éstos. Cabe agregar que otras de las singularidades de algunos ordenamientos consiste en que la Constitución está acompañada de leyes constitucionales que la complementan.

La Constitución de la Federación Rusa de 1993, se caracteriza por tener un procedimiento de reforma complicado que se manifiesta; por ejemplo, en que una quinta parte del Consejo de la Federación o de la Duma, que integra el Poder Legislativo, puede presentar el proyecto de modificación, y en que exigen requisitos especiales para modificar las

normas relativas a la organización del Estado o para proteger ciertos derechos de la población.

En Italia, la reforma debe ser aprobada por ambas cámaras en dos votaciones sucesivas y en la segunda de éstas, debe ser aprobada por mayoría absoluta de los componentes de ambas asambleas. E incluso existe la posibilidad de que la reforma sea sometida si así lo requieren las instituciones facultadas para ello.

En Venezuela se regula también la posibilidad de la reforma total de la Constitución y se reconoce que el pueblo venezolano es el depositario del poder constituyente originario y puede convocar a una asamblea nacional constituyente con el objeto de transformar al Estado o crear un nuevo ordenamiento supremo.

Hay otras Constituciones, como la española, según Manuel Aragón, está abierta al cambio de sus disposiciones y que no contiene mayores obstáculos para su reforma.

De tal manera que hay una gran variedad de soluciones, en la legislación comparada, para determinar como se modifica un ordenamiento supremo, y generalmente se establecen mayores requisitos que para aprobar una ley ordinaria, lo cual es un reconocimiento de la trascendencia que se otorge al procedimiento de reforma constitucional.

Con respecto a los temas a que se hace referencia en el capítulo IV La Reforma en la Constituciones de los Estados de la Federación y en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, las observaciones que se pueden realizar son las siguientes

- A. Se estima que el procedimiento establecido en el artículo 135 constitucional, relativo a la reforma de la Constitución que requiere los dos tercios de los congresistas presentes y que exige igualmente la aprobación de la mayoría de las legislaturas estatales es, en términos generales, una regulación adecuada para modificar las normas del ordenamiento supremo, debido a que se trata de una República organizada federalmente. Además, no sería necesario introducir, en este aspecto, mayores rigideces o dificultades para reformarlo porque las constituciones no deben ser inmutables sino abiertas a las transformaciones políticas, económicas y sociales.
- B. Sobre el procedimiento de reforma de las constituciones estatales, cabe destacar lo regulado por la Constitución del Estado de More-

los que en su artículo 42, faculta al gobernador, a los diputados del Congreso estatal, a los ayuntamientos y a los ciudadanos que representen el 3% del padrón electoral para que puedan presentar iniciativas en la materia. Como el padrón electoral en ese estado para el 2006 fue de 1,175,559 el 3% de dicho padrón ascendía en esa época a 35,265 ciudadanos. Lo que se puede discutir en esta materia es el porcentaje que se debe requerir para presentar iniciativas ciudadanas, pero es indudable que contribuye a democratizar una entidad federativa establecer una norma semejante a la que está vigente. Además, el artículo 19 Bis de ese ordenamiento, reformado en 1999, reconoce ciertos medios de participación ciudadana y acepta el referéndum para que los ciudadanos manifiesten su aprobación o rechazo a dichas reformas. Aunque, en ese estado no se ha puesto en práctica esa norma, es un avance en materia de participación ciudadana que convendría extender a las constituciones de otros estados de la Federación.

4. Sobre las normas relativas a la reforma constitucional, misma y concernientes a una nueva institucionalidad jurídica, en los apartados que siguen se señalarán las conclusiones y propuestas que corresponden.

## II. PROPUESTAS DE ENMIENDAS AL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL

Las propuestas de modificación del artículo 135 constitucional deben perseguir varios objetivos, que se estima que son los siguientes:

1. Debe señalarse con mayor precisión, en la misma norma, quienes tienen la iniciativa para presentar un proyecto de reforma constitucional y sobre el particular no se observa inconveniente alguno en que dicha iniciativa sea presentada conjuntamente por el titular del Ejecutivo y miembros del Congreso de la Unión o con la intervención también de los miembros de algunas legislaturas estatales porque estas circunstancias no entrañan intromisión sino acuerdos entre los poderes constituidos. No obstante, no se estima conveniente que sea un solo diputado o senador el que inicie el proceso de revisión porque deben evitarse actos de protagonismo político, que se presenten propuestas que no tengan real trascendencia o bien se mantengan ocupadas a las cámaras en asuntos de menor



interés. Por esta razón, sería preferible que la iniciativa requiera al menos la firma de diez diputados o senadores o, en general, diez congresistas. Lo que no se encuentra exagerado en atención a que hay leyes supremas, como la de Brasil que exigen un tercio de una cámara para presentar el proyecto.

2. Sobre, las propuestas de las legislaturas estatales bastaría que una de éstas lo solicitara, como lo determina la normatividad vigente en atención a que estas determinaciones se toman por mayoría. Además, es conveniente que el artículo 135 prescriba que los acuerdos en dichas legislaturas se aprueben por mayoría de los miembros presentes con la finalidad de evitar que en las constituciones de las entidades federativas se establezcan condiciones que pongan mayores obstáculos a la reforma de la carta política federal.

3. Para evitar igualmente que el titular del Ejecutivo actúe con ligereza, como lo ha hecho en algunas ocasiones, sería conveniente que toda iniciativa de reforma sea suscrita también por la totalidad de los secretarios de su gabinete, porque aún cuando éstos dependan del presidente, se pueden escuchar al menos otras opiniones que enriquezcan el proyecto o que supriman aspectos inconvenientes de éste.

El hecho de que la iniciativa sea firmada por todos los secretarios es indudable que le da una mayor seriedad al proyecto de reforma. Debe recordarse sobre este tema que el artículo 92 constitucional, de acuerdo a reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, del 2 de agosto de 2007, prescribe que todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin cumplir este requisito no serán obedecidos. Las normas reglamentarias de esta disposición están contenidas en el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que reitera que cada secretario de Estado formulará, respecto de los asuntos de su competencia los proyectos de ley, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente de la República. El artículo 13 de esa misma Ley agrega que los “reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales ir firmados por el secretario de Estado... respectivo” y “cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más secretarías...deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos.” El párrafo segundo de esa norma a la letra agrega: “Tratándose de los decretos pro-

mulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo de la Secretaría de Gobernación.” A mayor abundamiento, el artículo 27 de la Ley Orgánica citada determina que a la Secretaría de Gobernación corresponde presentar al Congreso de la Unión las iniciativas de ley o decreto del Ejecutivo.

De acuerdo las normas citadas en el párrafo anterior existe en la legislación mexicana el criterio de dar seriedad y respaldo a cada acto del Ejecutivo sea que vaya a involucrar la reglamentación de una disposición legal, conforme al artículo 89 constitucional en su fracción I; o bien la presentación de una iniciativa de ley al Congreso de la Unión. Con un criterio semejante y dentro de la misma lógica, se justifica que una iniciativa de reforma constitucional del Ejecutivo sea apoyada y respaldada por la totalidad de los secretarios que integran el gabinete, con el propósito, como se ha expresado, de que el proyecto correspondiente tenga un mayor respaldo y pueda ser enriquecido con la participación de otros secretarios.

4. Con relación a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, es conveniente que este cuerpo legislativo tenga atribuciones más amplias en la materia y pueda presentar reformas constitucionales que se refieran a cualquier asunto y no sólo las concernientes al Distrito Federal con el objeto de ampliar y democratizar el espectro de quienes pueden presentar reformas y porque no hay razones de real valía que justifiquen darles un trato distinto al de otras legislaturas aunque este Distrito no constituya un estado de la República.

5. Respecto del Poder Judicial, a través del Pleno de la Suprema Corte, por mayoría calificada, debiera tener indudablemente competencia para presentar reformas en materias de organización y administración de justicia por los aportes que pueden realizar. No se estima conveniente en cambio que presenten propuestas en cualquier tema porque podría politizarse su intervención y es necesario mantener a dicho poder alejado de la discusión política mediática. Igualmente debe ser obligatorio, antes de la discusión de la reforma en la Comisión y en el Pleno de cada Cámara, efectuar una consulta a la Suprema Corte cuando se trata de iniciativas de reforma constitucional que tengan relación con el Poder Judicial.

6. La participación popular en la iniciativa de una reforma constitucional es otro tema de interés que corresponde plantear y habría que establecer que un porcentaje de los ciudadanos puede presentar proyectos de reforma al ordenamiento supremo, en ciertos asuntos, lo que podría ser benéfico para la

vida democrática del país. Como es natural, es menester precisar las materias en que puede existir dicha iniciativa y determinar el porcentaje de firmas que se requiere para ello, que podría fijarse en el .25% del total del padrón electoral lo que equivale aproximadamente a 175,000 ciudadanos. Para ser posible esta clase de iniciativas es menester adoptar otras medidas con el objeto de que realmente se trate de una participación libre y conciente de los ciudadanos, como, por ejemplo, suprimir los oligopolios que existen en materia de radio y televisión, que a menudo distorsionan y deforman la realidad y que, a veces, constituyen un atentado no sólo contra la democracia sino contra los intereses de la nación.<sup>297</sup> Hay que promover también la existencia de radios y televisoras comunitarias o de los institutos públicos de educación superior que puedan funcionar con autonomía. En forma especial, debe elevarse el nivel de educación de los ciudadanos y mantener informada a la población de los aspectos más trascendentes de la vida nacional a través de exigencias a los poderes del Estado, a los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y universidades, las que deben ser contenidas en la ley suprema y reglamentadas en las leyes secundarias.

7. Análisis aparte, debe merecer la intervención del pueblo en las reformas al ordenamiento supremo presentadas por los poderes federales y estatales. Sobre el tema, es menester completar la normatividad contenida en la última parte del artículo 39 constitucional que dispone, que el pueblo tiene en todo momento el derecho inalienable de alterar o modificar la forma de gobierno. En este sentido es necesario definir con precisión en que consiste, a que se refiere esta facultad del pueblo soberano y enseguida determinar como se puede hacer valer esta atribución. De esta manera, para casos especiales y con la intención de que sea una realidad se podría establecer el referéndum al que debería convocar obligadamente el Congreso de la Unión y llevarse a cabo por el Instituto Federal Electoral.

8. Sobre las materias que podría contener el referéndum éstas deben referirse a la modificación de la ley suprema en desmedro de: las garantías individuales, afectaciones a la soberanía popular, la vida democrática del país; la forma republicana de gobierno, y el sistema federal. A lo que hay que agregar la supresión de los órganos constitucionales autónomos

<sup>297</sup> Debe recordarse que la Suprema Corte de la Nación declaró la inconstitucionalidad de ciertas normas de la Ley Federal de Radio y Televisión que favorecía la concentración económica en este sector.

en materia de derechos humanos, elecciones, tribunales agrarios y Banco Central; o bien la adopción de formas avanzadas de integración política o económica. Como es lógico esta consulta popular tendría lugar una vez aprobada la reforma ad referendum por los órganos constituidos.

Es conocida la manipulación que puede efectuarse a través de los medios de comunicación, del aparato de gobierno o de la propaganda en general en materia de referéndum o de plebiscito. Sin embargo, dada la trascendencia de los temas señalados, o de otros que se estimen pertinentes, es necesaria la consulta al pueblo soberano en estos asuntos.

9. Sobre el veto del presidente de la República, se está de acuerdo en que éste no debe existir cuando se trata de reformas constitucionales ya aprobadas por los dos tercios del Congreso de la Unión y la mayoría de las legislaturas estatales. Sin embargo, cuando se trata de iniciativas de reforma presentadas por diputados, senadores o legislaturas de los estados, la comisión respectiva de la Cámara de origen antes de su examen debería consultar la opinión del titular del Ejecutivo. En todo caso, dicho poder debe contestar dentro de un plazo prudencial, de lo contrario se entiende que acepta la propuesta. Incluso éste podría tener el derecho de enviar un representante, con rango de secretario, ante la discusión del Pleno para que intervenga en ésta y haga valer sus planteamientos.

10. En relación con la intervención de la Comisión Permanente en las modificaciones constitucionales, se estima que la reglamentación existente es también adecuada.

11. La abrogación de la Constitución y su reemplazo por una nueva, podría estar igualmente contenida en el texto de ésta, en el artículo 135 o en un artículo bis que regule, en términos generales, la reforma total. El llamado a una asamblea de esta naturaleza involucra un proceso político complejo, con fuertes tensiones y una probable intranquilidad social y económica. Por esta razón, la opción, que parece más viable es establecer ciertas pautas generales que regulen la formación de ese poder constituyente como, por ejemplo, determinar que el Congreso realice la convocatoria por mayoría calificada, que el poder constituyente tenga una amplia representatividad y que tanto su elección como su funcionamiento esté regido por normas y principios de carácter democrático. También es conveniente señalar que el pueblo tiene, de manera general, el derecho a solicitar que se inicie un nuevo proceso constituyente para adecuar el ordenamiento supremo a la cambiante realidad política, económica y social.

No conviene, en cambio, reglamentar con prolijidad la formación de un nuevo poder constituyente porque sería atentar contra su propia naturaleza ya que se trata de un poder que es prejurídico y no conviene limitar la soberanía popular.

12. Sería conveniente, en forma similar a lo que prescribe el artículo 92 de la Constitución de los Países Bajos, incorporar una norma que disponga en forma especial que mediante un tratado pueden otorgarse competencias legislativas, administrativas y judiciales o organizaciones de derecho internacional público con tal de que se cumpla con los mismos requisitos que se exigen para una reforma constitucional. De esta manera se evitaría tener que realizar reformas constitucionales para aprobar tratados que entregan jurisdicción a organismos internacionales como sucedió en el caso de Francia y Portugal cuando aprobaron la Corte Internacional de Justicia de La Haya. La aprobación de los demás tratados requeriría de simple mayoría en el Senado de acuerdo a la legislación que se encuentra vigente.

Como se ha señalado, una reforma constitucional total debe estar precedida de una amplia discusión e información a la ciudadanía y de un movimiento político y social que apoye esa reforma y conjure o atenúe las presiones de los poderes fácticos.

Conforme a las propuestas indicadas, por una parte, se daría una mayor seriedad a la iniciativa de reformas constitucionales y se la diferenciaría de los proyectos de leyes o decretos; y, por otra parte, se democratizaría este proceso sin poner obstáculos que lo hagan imposible porque las determinaciones de los poderes constituyentes originarios deben ser respetados, pero no pueden ser un obstáculo para que el orden jurídico de un país se modernice y se transforme de acuerdo a las necesidades de la nación.

### III. HACIA UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD

#### 1. *Objetivos de una nueva institucionalidad*

Más relevante que la opción entre una reforma de ciertas normas del ordenamiento supremo o de una nueva constitución, lo que se requiere en el país son una serie de transformaciones de la institucionalidad vigente cuyo objeto debe precisarse y que pasan por supuesto, en algunos casos,

por enmendar la Constitución. La realidad nacional es claro para algunos actores y analistas políticos y consiste en que el país se encuentra estancado, ha crecido un promedio anual de aproximadamente 2.5% en los cuatro sexenios anteriores de un neoliberalismo económico frustrante. Además, el desarrollo del país ha producido una brutal concentración de la riqueza que ha beneficiado a ciertos grupos empresariales, en desmedro de la clase media que cada día ve mermados sus ingresos y en perjuicio de cerca de 44 millones de pobres y de éstos 14 en extrema pobreza. La democracia mexicana, por otra parte, debe perfeccionarse porque no es posible que casi dos tercios de la población carezca de sistemas públicos de salud; se tenga una educación que ha sido calificada de deficiente por los organismos internacionales; el país haya perdido competitividad en las áreas agrícolas, industriales y tecnológicas; y existan tantas deficiencias en materia de justicia, seguridad pública y social. Aparte de estas privaciones que alcanzan a capas tan vastas de los habitantes de la nación, hay un problema aún más grave que consiste en que México, como comunidad política, no podrá sobrevivir sin caer en el caos o en una penuria económica mayor sin una reacción de los actores políticos y sociales que se traduzca en cambios urgentes de la institucionalidad. Se trata entonces de un asunto de pervivencia o sea de un problema mayor. Desafortunadamente, no son muchas las voces que planteen con vigor la dimensión de la crisis que se está incubando. La clase política parece más preocupada en ampliar sus espacios de poder o dirimir sus disputas internas que en la solución de los grandes temas nacionales. Los sectores empresariales no han demostrado tampoco tener una visión innovadora y progresista y aparecen más preocupados en defender sus intereses que en velar por el desarrollo general y el futuro del país. El impuesto empresarial a tasa única, IETU, por ejemplo, despertó fuertes resistencias en esos sectores lo que prueba que todavía no hay clara conciencia de la dimensión de los graves problemas que en el corto plazo deben enfrentarse.

Los objetivos de una nueva institucionalidad deben perseguir, en síntesis, que el país crezca a tasas más elevadas que las actuales y que deben ser cercanas o superiores al 5%, como ha sucedido aproximadamente, en los años recientes, con el promedio de los países de América Latina. Este crecimiento debe realizarse con respeto al medio ambiente, en forma sostenida o permanente y cuidando disolver las asimetrías existentes entre las distintas entidades federativas de la República para acotar las grandes diferencias entre regiones pobres y ricas. Dentro de las claves de este de-

sarrollo se encuentran las modificaciones al modelo económico, el fortalecimiento de la banca de desarrollo y buscar formas para que la banca comercial se convierta igualmente en una palanca de progreso, aportando capital de riesgo. El perfeccionamiento del federalismo es otro factor que debe considerarse, en especial, para lo cual hay que mejorar la capacidad administrativa y recaudatoria de los estados de la Federación porque actualmente la mayor parte de los recursos de éstos y de los municipios emanan de la hacienda federal. Hay cambios sustanciales que deben realizarse igualmente en el sistema tributario: para que las empresas, en especial las de gran tamaño, contribuyan al erario nacional con tasas semejantes a las de los países desarrollados; para evitar la elusión fiscal que involucra aprovechar los resquicios de la legislación para pagar menos impuestos; para simplificar el sistema tributario y hacerlo más comprensible para los contribuyentes; y combatir en forma más eficiente y eficaz la evasión fiscal. Debe tenerse presente, sin embargo, en materia tributaria, que no se pueden conseguir grandes avances en este campo mientras no se devuelva a la población sus aportes al fisco en inversiones y servicios de interés general, como educación, salud, seguridad y vivienda y no exista un combate frontal a la corrupción.

Por otra parte, los beneficios del crecimiento no deben concentrarse en un pequeño número de empresas o personas sino extenderse a vastas capas de la población. Para ello es necesario un apoyo substancial a las pequeñas y medianas empresas que son las mayores generadoras de empleo.

Debe existir también un esfuerzo del Estado mexicano, en forma conjunta, con los sectores empresariales para invertir en proyectos de ciencia y tecnología por el valor agregado que éstos pueden representar en bienes y servicios y porque la base de la economía moderna está sustentada en proyectos como los señalados. Debe elevarse además considerablemente la competitividad del país, tanto en el sector público como en el privado, donde sigue existiendo una maraña de exigencias o trámites inútiles que frenan el desarrollo.

En materia institucional, además, deben realizarse transformaciones para mejorar la gobernabilidad del país, entre las que se cuentan fortalecer ciertas atribuciones del Poder Ejecutivo, con el objeto de que pueda enviar proyectos de ley al Congreso con urgencia o suma urgencia, lo que implica que deben resolverse a favor o en forma desfavorable en un plazo corto, como sucede en la Constitución, por ejemplo, de Chile. La creación de un órgano constitucional autónomo para controlar el ejer-

cicio de los recursos federales es otra de las medidas que pueden adoptarse para contribuir a un buen gobierno en la administración pública y combatir la corrupción. Hasta aquí, en términos muy generales, los propósitos fundamentales de una nueva institucionalidad.

## 2. *La Ley de Reforma del Estado*

El 14 de noviembre de 2006, por iniciativa que elaboró el senador Manlio Fabio Beltrones Rivera del PRI, se presentó en el Senado un proyecto de ley relativo a la reforma del Estado conocida también como Ley Beltrones. Este texto legal fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de abril de 2007, y estableció, en su artículo 2o., una Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión compuesta por representantes de ambas cámaras. También podían integrar esta Comisión con derecho a voz, pero sin derecho a voto, representantes del Poder Ejecutivo nacional y de las presidencias de los partidos políticos nacionales. El Poder Judicial también participaba, en los términos señalados, en las materias que le conciernen. Conforme al artículo 12 de este ordenamiento, los temas sobre los que debía existir un pronunciamiento obligatorio eran:

- I. Régimen de Estado y de Gobierno;
- II. Democracia y sistema electoral;
- III. Federalismo;
- IV. Reforma del Poder Judicial, y
- V. Garantías Sociales.

Se podían tratar también otros asuntos de interés de acuerdo al procedimiento señalado en la ley, pero primero debían completarse los trabajos concernientes a los temas que se consideran obligatorios. Como se comprenderá, la agenda era muy amplia, pero no necesariamente se agotaba en cada uno de las materias indicadas porque ello dependía de las decisiones que se adoptaran en la Comisión y en el Pleno de las dos cámaras. La vigencia de esta ley concluía transcurridos doce meses calendarios a partir de su fecha de publicación.

Dentro de los avances que cabe destacar, en síntesis, como consecuencia de los objetivos de la ley citada, se encuentran los siguientes. En primer término, las reformas constitucionales que se publicaron en el *Diario*



*Oficial de la Federación* del 13 de noviembre de 2008 tienen el mérito de haber acotado el poder de la televisión y del radio en las competencias electorales porque se otorgó atribuciones al Instituto Federal Electoral para contratar la propaganda en dichos medios, durante las campañas, y se prohibió a los partidos políticos y a cualquiera persona física o moral contratar propaganda al respecto. Esta modificación es importante también porque contribuye a dar mayor equidad a los procesos electorales. Por otra parte, se regulan en mejor forma los tiempos de las campañas y, por primera vez, se reguló el periodo que debe tener las precampañas. Los medios citados y también algunos intelectuales reaccionaron en contra de esta reforma argumentando que se estaba atacando la libertad de expresión. Sin embargo, ello no es efectivo, porque esos medios podrán seguir teniendo programas de carácter político en que de alguna manera promuevan a un candidato, partido político o ciertas acciones de gobierno, y lo que está prohibido es la posibilidad de que sea el poder de los medios el que sea decisivo en el resultado de una contienda electoral, lo que contribuye a democratizar los procesos y alcanzar una mayor equidad.

Se ratifica en la reforma, en el artículo 41 constitucional, fracción I, párrafo segundo, que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público. Respecto de dichos partidos, además, se prohíbe la intervención de las organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos con la finalidad de evitar cualquier forma de afiliación corporativa.

Durante el tiempo de las campañas electorales, tanto federales como locales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión, en los medios de comunicación social, de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo expuesto con anterioridad serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia, según el apartado C, párrafo segundo del artículo 41 constitucional. Todo lo cual contribuye por igual a una mayor equidad de estos procesos.

Por otra parte, hay normas para evitar la suciedad de las campañas. De esta manera, el artículo 41 en su apartado C dispone, que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

Se modifica, asimismo, el artículo 6o. constitucional con el objeto de determinar que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado además por el Estado.

Las modificaciones constitucionales señaladas, entre otras disposiciones, agregan normas sobre reparto de los tiempos para propaganda de los partidos políticos y sobre la distribución de recursos para éstos. Todas las modificaciones señaladas involucraron la necesidad de reformar diez y siete leyes, entre éstas, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para establecer las bases de una nueva estructura del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que determina la permanencia de las salas regionales y el Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, la Ley de Instituciones de Crédito para que el Instituto Federal Electoral no quede sujeto al secreto bancario en materia electoral, y la Ley Federal de Radio y Televisión para establecer sanciones a los medios que infrinjan las disposiciones legales pertinentes.

Se realizan igualmente una serie de modificaciones al artículo 116 constitucional en su fracción IV con el propósito de que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán el cumplimiento de las normas señaladas anteriormente.

Por último, para los efectos de lo determinado en el tercer párrafo de la fracción V del artículo 41 de esta Constitución, se estableció de que en un plazo no mayor a 30 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, la Cámara de Diputados debía proceder a integrar el Consejo General del Instituto Federal Electoral porque se estimó necesario

proceder a su renovación por etapas antes de que expirara el periodo correspondiente de los consejeros en ejercicio.

Se estiman positivas la mayor parte de las reformas efectuadas porque contribuyen a dar mayor transparencia y equidad a las elecciones federales, estatales y municipales y constituyen un progreso en la modificación de la institucionalidad por su carácter democrático.

Otra reforma importante, que constituye un avance en el proceso de dar mayor gobernabilidad al titular del Ejecutivo, fue la publicada el 29 de agosto de 2008 y que modificó el artículo 88 constitucional. De acuerdo a esta modificación el presidente de la República podrá ausentarse del territorio nacional hasta por siete días, informando previamente de los motivos de la ausencia a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente en su caso, así como informar de los resultados de las gestiones realizadas. En ausencias mayores a siete días, se requerirá permiso de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente. Debe recordarse que anteriormente la redacción de la norma citada obligaba al titular del Ejecutivo a solicitar permiso al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, en su caso, para ausentarse del territorio nacional. Esta norma era absurda porque sujetaba al presidente para poder cumplir sus funciones en el exterior a solicitar la autorización de otro poder.

Quedaron pendientes muchas reformas para mejorar la institucionalidad como, por ejemplo, reducir el número de diputados que es excesivo; democratizar ambas cámaras suprimiendo los diputados y senadores plurinominales; crear un órgano constitucional autónomo encargado de mejorar la administración pública y controlar el ejercicio del presupuesto de los poderes federales y estatales o, en su defecto, dar mayores atribuciones a la llamada Auditoría Superior de la Federación que depende de la Cámara de Diputados; establecer una segunda vuelta en las elecciones presidenciales o de gobernadores con el objeto de favorecer las coaliciones electorales y permitir que se transformen en coaliciones de gobierno; la reforma del sistema tributario, y el perfeccionamiento del federalismo hacendario, y tantas otras reformas que son necesarias para mejorar la gobernabilidad en particular y la institucionalidad en general. No obstante, no parecía razonable avizorar resultados de una mayor trascendencia en esa época, por la resistencia de los poderes fácticos, por las dificultades que existen para alcanzar acuerdos en el seno de la clase política y porque no es fácil que en un tiempo tan breve se puedan concretar decisiones que durante tantos años se han venido postergando. De tal manera

que, a la expiración de la Ley para la Reforma del Estado, aunque hubo algunos avances, privó y sigue prevaleciendo la incertidumbre y el escepticismo dentro del entorno social.

### *3. Nueva Constitución o reformas a la existente*

Se ha planteado el dilema de optar por una nueva Constitución o de realizar reformas a la existente para mejorar la institucionalidad del país y tener una mayor eficacia en el establecimiento y realización de las políticas públicas encaminadas al crecimiento del país y para alcanzar un mayor bienestar de sus habitantes. Sin embargo, las transformaciones que son necesarias para el cumplimiento de estos objetivos si bien incluyen cambios constitucionales exceden la alternativa señalada porque lo que se requiere es un nuevo consenso social sobre los objetivos nacionales y un perfeccionamiento institucional que consista, entre otras medidas, en: fortalecimiento de nuestro orden jurídico; reformas políticas que den gobernabilidad al país y establezcan una efectiva responsabilidad de los gobernantes; cambios sustanciales del sistema tributario que deben ser de naturaleza redistributiva, suprimir los privilegios y la evasión fiscal; la consolidación del federalismo que es una necesidad apremiante con el objeto de que los recursos emanen en forma trascendente de las entidades federativas y municipios o fluyan oportunamente hacia éstos; una administración de justicia pronta y eficaz que otorgue confianza a la ciudadanía y termine con la impunidad de los delincuentes; poner el acento en el crecimiento económico y en la creación de empleos, y un real combate a la desigualdad y la pobreza que en forma permanente eleve las condiciones de vida y de trabajo de la población.

### *4. Una nueva Constitución como base de una nueva institucionalidad y como vía para fortalecer nuestro orden jurídico*

Hay diversos autores nacionales que se han pronunciado sobre la materia y mayoritariamente parece privar la opinión de quienes con prudencia prefieren reformas a la Constitución en vez de una nueva carta fundamental por los riesgos que involucraría un proceso constituyente y la dificultad que existe para encontrar consensos. Además, es indudable que, en el corto plazo, es más fácil ponerse de acuerdo en ciertas reformas que son ne-

cesarias que emprender la magna tarea de elaborar un nuevo ordenamiento supremo.

Sin desconocer los escollos que pueden presentarse y los inevitables riesgos que hay que correr, parece preferible, en cambio, en un horizonte no tan lejano, la elaboración de una nueva Constitución la que debe estar precedida de una amplia discusión e información a la ciudadanía y de un movimiento político y social que apoye esa reforma y conjure o atenúe las presiones de los poderes fácticos, lo cual presenta obstáculos difíciles de vencer, como se pudo apreciar al ser aprobada la Ley Federal de Radio y Televisión en el 2006. Como es lógico, habría que buscar una coyuntura que permita llevar a buen puerto este proceso y crear un entorno favorable al consenso.

Se prefiere una nueva Constitución como un intento, entre otras medidas de relevancia, para hacer modificaciones profundas en el ámbito institucional y reconstituir nuestro orden jurídico que se encuentra vulnerado por diversos hechos, entre los que se cuentan: la lentitud y carencias de la administración de justicia; la corrupción de los cuerpos de policía; la impunidad con que actúan la mayor parte de los delincuentes; o el enriquecimiento de ciertos servidores públicos en alianza ilegítima con ciertos sectores empresariales. Se trata de una propuesta cuya realización aislada no va a fortalecer el orden jurídico nacional sino que tendría que estar acompañada de modificaciones en otros ámbitos de la vida institucional del estado, como el fortalecimiento del federalismo o la reforma tributaria, por ejemplo.

##### *5. Contenido de una nueva Constitución y de ciertas leyes supremas de carácter constitucional*

Las Constituciones extensas sólo son conocidas por los expertos o estudiosos de la materia y son inabordables para la generalidad de la ciudadanía. Por esta razón, se prefiere la opción de contar con una Constitución breve de aproximadamente cuarenta o cincuenta artículos, con el objeto de facilitar su conocimiento, divulgación y respeto y para que constituya un sólido cimiento del cambio institucional y de un nuevo estado de derecho. La cual debe ser complementada por una o dos leyes, ojalá sólo una, que tengan el carácter de constitucionales y respecto de las que se requiera también un quórum especial para su aprobación. Fue-

ra de esta categoría quedarían las leyes orgánicas de los poderes del Estado o de los órganos constitucionales autónomos que conservarían el carácter de leyes ordinarias sin requisitos especiales para su aprobación o reforma. La percepción actual sobre la Constitución, por la ciudadanía, es que su aplicación es discrecional para las autoridades y que su trasgresión no tiene mayores consecuencias. O sea, se trata de una representación de la cabeza de nuestro orden jurídico que tiene consecuencias funestas. Por esta razón, una Constitución breve tendría la ventaja de ser divulgada, conocida y respetada por los habitantes de la República y constituir un ancla en que se base el perfeccionamiento institucional y el respeto del orden jurídico nacional. A lo que debe unirse el establecimiento de sólidos mecanismos de defensa de esta carta política.

Y cabe preguntarse que debe contener, en términos generales, esta breve Constitución que se propone. Por supuesto que deben incluirse los derechos fundamentales y ampliar los derechos sociales que deben concederse a los habitantes de la República, en un marco de pluralismo, que involucre también lo que se ha llamado por Habermas “la inclusión del otro”. No se trata acá de extender el número de derechos que el Estado es incapaz de cumplir sino de garantizar en forma efectiva y permanente de que el esfuerzo estatal vaya encaminado a la satisfacción de las necesidades básicas de la población, a su bienestar y a su seguridad.

Debe también comprenderse el procedimiento y requisitos para la creación de los organismos constitucionalmente autónomos y las funciones que éstos deben desempeñar. Sobre el particular es aconsejable la transformación de la Procuraduría General de la República y de las procuradurías estatales en órganos constitucionales autónomos, en sus respectivos ámbitos, cuyas funcionarios superiores deben contar, asimismo, con la aprobación de los respectivos Congresos en una votación de mayoría calificada; y que estén dotados de un consejo ciudadano superior que vele en forma directa por su eficacia y por el respeto al orden jurídico vigente.

Una solución similar a la anotada en el párrafo anterior debe adoptarse a nivel federal y de entidades federativas con la creación de una Contraloría general constitucionalmente autónoma, que no dependa de ninguno de los tres poderes y que controle no sólo el ejercicio de los fondos federales, sino por igual la legalidad de las actuaciones de todos los servidores públicos y promueva el eficaz funcionamiento de las instituciones públicas. En consecuencia, deben transformarse la entidad de fiscalización

superior de la nación, más conocida como Auditoría Superior de la Federación, y la Secretaría de la Función Pública y convertirse en un nuevo organismo. Las dependencias señaladas podrían quedar reducidas o órganos internos de supervisión, o más bien, desaparecer. El control de los recursos federales debe por supuesto comprender también a los Poderes Legislativo y Judicial que internamente los han manejado en forma discrecional. Igualmente, en los niveles estatales y municipales debe existir una revisión del correcto ejercicio de los recursos federales. La creación de un órgano contralor autónomo ayudará a una mejor administración de los recursos de la hacienda pública y a combatir las prácticas de corrupción, cuidando al mismo tiempo que estas nuevas estructuras públicas no se traduzcan en mayores egresos para el Estado ya que es posible hacer transferencias de recursos de las dependencias señaladas a la nueva Contraloría general que se establezca. La creación de esta nueva institución no bastará para suprimir las prácticas corruptas, pero es indudable que ayudaría: a una mayor supervisión del ejercicio presupuestal; a contar con un mejor mecanismo de rendición de cuentas; y podría colaborar al control de la legalidad, a la desburocratización de los servicios y para alcanzar una mayor competitividad.

En esta nueva Constitución deben contenerse también las bases generales de la organización del estado federal y de las entidades federativas y municipios, sus respectivas competencias y las atribuciones de los órganos del Estado.

Del título sexto, relativo al trabajo y a la previsión social deben conservarse las bases generales que aseguren a los trabajadores el derecho a un empleo digno y socialmente útil y el derecho a organizarse a través de sindicatos.

De las prevenciones generales del título séptimo, las normas de naturaleza más general pueden conservarse en el núcleo central constitucional, como por ejemplo el artículo 133 sobre la supremacía de la Constitución y la jerarquía de los convenios internacionales, leyes federales y estatales. Igualmente, deben comprenderse las normas para la reforma parcial y total de la Constitución en la forma que se ha propuesto de modificación al artículo 135 constitucional y que actualmente contiene el título octavo. Asimismo debe conservarse lo dispuesto en el artículo 136 del título noveno relativo a la inviolabilidad de la Constitución.

Cabe preguntarse que partes de la Constitución se incorporarían a una o dos leyes constitucionales y la respuesta lógicamente no es fácil. Del

título III, quedarían en el núcleo de la Constitución las bases fundamentales de los tres poderes y las disposiciones más reglamentarias pasarían a la ley constitucional que se propone. Del título IV pueden permanecer en el ordenamiento supremo las bases generales de la responsabilidad de los servidores públicos y las otras normas pasarían a la ley. Las disposiciones más reglamentarias del título séptimo, como las que regulan el principio de la separación del Estado y las iglesias podrían legislarse en la ley constitucional.

Igualmente, se incorporarían las disposiciones más reglamentarias del título quinto relativo a los estados de la Federación, el Distrito Federal y los municipios. Las bases generales de estas materias, como se ha expresado, se conservarían en el núcleo central constitucional.

Se podrían contener, asimismo, las normas más detalladas relativas a la planeación nacional, hacienda pública, rectoría económica del Estado, la prohibición de los monopolios, lo más reglamentario de los derechos que concede a la nación el artículo 27 constitucional, el derecho de la Federación a gravar las mercaderías de importación, exportación o de tránsito.

Debe aclararse que no se trata de desmenuzar el contenido de la Constitución de 1917, en su versión vigente, entre un núcleo central y una o más leyes constitucionales que podrían crearse, porque hay que introducir serias modificaciones a la normatividad en vigor que perfeccionen y actualicen nuestro ordenamiento supremo. Lo que se ha expuesto es sólo un ensayo modesto y preliminar de lo que podría contenerse en dichas diferentes partes. De esta manera se podría aceptar lo que ciertos autores y algunos magistrados de la propia Corte Suprema de la Nación, ya mencionados con anterioridad, han aceptado como una especie de bloque de constitucionalidad. Al que podrían agregarse, como sucede en otros países, los convenios internacionales en materia de derechos humanos. Se trata igualmente de que el núcleo central se encuentre sólidamente protegido de tal manera que la llamada normatividad constitucional coincida con la realidad y los servidores públicos que la infrinjan no queden impunes y deban rendir cuentas de su cumplimiento ante la Nación.

De acuerdo a la propuesta señalada, la nueva constitución, la ley constitucional que se apruebe y los tratados internacionales en materia de derechos humanos constituirían el bloque de constitucionalidad en el Estado Mexicano. Esta manera de rediseñar las fuentes del derecho constitucional tendría la ventaja, como se ha expresado, de contar con un núcleo básico que tenga cierta permanencia y respaldo, y de complementar la carta po-



lítica con una ley constitucional que esté más sujeta a las variaciones sociopolíticas que el país requiera.

#### 6. *La relación entre Poderes y gobernabilidad*

Sobre el tema de la relación entre poderes y la gobernabilidad debe recordarse que anteriormente no existía este último problema debido al predominio del presidente de la República que elegía con libertad a sus secretarios, imponía sus opiniones al Legislativo, restaba independencia al Poder Judicial y actuaba como jefe supremo de la Federación y del Partido Revolucionario Institucional.

La carencia de gobernabilidad se ha presentado principalmente en el sexenio 2000-2006 debido a la falta de entendimiento entre Ejecutivo y Legislativo, en atención a que el partido del presidente no tuvo mayoría en el Congreso, y a que éste no supo aprovechar la fuerza y el apoyo de la ciudadanía en los momentos iniciales de su mandato. Por otra parte, no se contó con un programa de gobierno apoyado en su conjunto por las fuerzas políticas que desde un comienzo jugaron al desgaste del gobierno por razones ideológicas o bien por simple conveniencia política. En otros casos, el propio gobierno, no quiso debilitarse políticamente en temas tan vitales como la reforma del sistema de pensiones. En la actualidad, el tema de la gobernabilidad sigue siendo una asignatura pendiente porque el nuevo titular del Ejecutivo no cuenta por sí solo en el Senado y en la Cámara de Diputados con la mayoría suficiente para establecer las políticas públicas que pretende llevar adelante ni menos realizar las reformas constitucionales que requieren de mayoría calificada. Su alianza con el Partido Revolucionario Institucional, que obtuvo el tercer lugar en las preferencias para la elección presidencial, tendrá posiblemente un costo político muy alto y le puede significar una reducción de su propia base de apoyo. Por otra parte, la fuerte presión social que agrupa a ciertas fuerzas de centro e izquierda y que prosigue en su posición de desconocer el triunfo del titular del Ejecutivo en las elecciones presidenciales del 2006, constituye una oposición tenaz que le resta apoyo.

Para solucionar las carencias de gobernabilidad, se está abriendo paso entre ciertos académicos y algunos actores políticos la idea de constituir un Ejecutivo con un jefe de Estado que sería el presidente de la República y un jefe de gobierno que sería nombrado por la mayoría del Congreso.

Sobre el particular y con variaciones sobre el tema, el diputado José A. Aguilar Iñárritu del Partido Revolucionario Institucional de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados presentó a la Comisión de Reforma del Estado de esta Cámara, un proyecto de modificaciones a la Carta Política con el objeto de que se nombrara un jefe de Gabinete por el presidente de la República con la aprobación de la mayoría absoluta de ambas cámaras, conservando el titular del Ejecutivo su calidad de jefe de Estado y de gobierno. El titular del Ejecutivo conservaría la facultad de designar a los secretarios de Estado, a partir de los perfiles que emanen de la negociación con las distintas políticas públicas; y seguirían bajo su responsabilidad las atribuciones concernientes a relaciones exteriores, hacienda, fuerzas armadas y seguridad nacional. El jefe del gabinete sería el responsable de garantizar la correcta operación del gobierno y de mantener los acuerdos con el legislativo. Su labor consistiría además en facilitar la formación de acuerdos, promover la conformación de nuevas mayorías, en ciertas materias, y velar por la ejecución de los programas de gobierno. El Congreso tendría también ciertas facultades limitadas para censurar a dicho jefe de gabinete. Se trata, según expresa el ex diputado señalado, de “incorporar en las tareas del ejecutivo las características de la diversidad legislativa”. Es una propuesta que pretende ser intermedia entre el régimen presidencial existente y un gobierno parlamentario.

En un país como México, de acentuada tradición presidencialista y en que los actores políticos por si solos tienen tantas dificultades para lograr acuerdos, despierta dudas que un sistema que tiene algunas semejanzas con el parlamentario pudiera producir buenos resultados, alcanzar consensos, dar estabilidad, crecimiento y prosperidad a la nación. Sobre el particular, Dieter Nohlen ha expresado que, “para Europa, el mejor sistema es el parlamentario”. Sin embargo para América Latina, parece preferible un sistema presidencialista porque no existen las condiciones básicas para que el parlamentarismo pueda funcionar eficazmente. Por ello, si se decide establecer la figura del jefe de gabinete, para flexibilizar las relaciones con el Congreso, éste debe ser nombrado y sustituido por el presidente y no debe depender del voto de confianza del Congreso.<sup>298</sup>

María Amparo Casar, piensa que el presidencialismo puede combinarse con éxito con la gobernabilidad democrática si se conceden al titular del

<sup>298</sup> Nohlen Dieter, entrevista al autor de Lourdes Morales Canales, publicada en el Suplemento “Enfoque” del *Periódico Reforma* el 12 de noviembre de 2006.

Ejecutivo algunas facultades que ya tienen algunos gobiernos de América Latina, como: las de urgencia o preferencia para proponer ciertas reformas al orden jurídico; la de convocar a la legislatura a períodos extraordinarios, en la que sólo se considerarían los proyectos del presidente; la iniciativa exclusiva del Ejecutivo en ciertas materias como división política y administrativa del país, remuneraciones, pensiones y retiros de los asalariados, normas para la negociación colectiva, disposiciones sobre seguridad social; y la posibilidad de que se llame a referéndum. La mayor parte de estas propuestas tienen por objeto que el presidente pueda controlar la agenda legislativa y, en consecuencia, exista una mayor gobernabilidad. Asimismo, estima la autora de estas propuestas que deben existir mecanismos de emergencia para evitar las trabas legislativas que se produzcan entre Ejecutivo y Legislativo. A todo lo cual debe unirse un equilibrio de poderes consistente en una efectiva rendición de cuentas del Ejecutivo que deben exigir los otros dos poderes.<sup>299</sup>

Otra solución que se ha adoptado es la que consiste en la cláusula de gobernabilidad que se inserta en materia electoral y que se concreta, por ejemplo, en que cualquier partido que alcance un porcentaje del 40% en el Congreso nacional, se considere legalmente que tiene la mitad más uno de los votos. Esta fórmula rigió en México, pero fue afortunadamente suprimida porque significó darle una sobre representación al partido que se perpetuó en el gobierno y porque peca de ser antidemocrática. Además, el sistema de tres partidos relativamente fuertes que predomina en México, constituye un factor que impide en la realidad que fructifique una fórmula como la mencionada y produce además problemas de inestabilidad.

Una tercera opción para solucionar la falta de gobernabilidad o lo que se ha llamado el gobierno dividido es la de realizar una elección presidencial de dos vueltas. Este es un sistema que ha producido buenos resultados en Francia. En una solución de esta naturaleza, en la segunda votación participarían los dos candidatos que hayan obtenido las más altas minorías relativas. Esta opción tiene el inconveniente de que en la segunda votación generalmente disminuye el número de votantes y, en consecuencia, es bastante relativo que gane apoyo popular el nuevo gobierno.

<sup>299</sup> Casar, María Amparo, “La relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación”, ponencia presentada en el primer semestre de 2007 en el Seminario de la Fundación *Friederich Hebert*.

Por otra parte, existe el problema de asegurar que algunas de las fuerzas políticas que no alcanzaron los primeros lugares apoyen a algunos de los candidatos que alcanzaron las dos primeras mayorías lo que va a depender de las negociaciones que se celebren para compartir el nuevo gobierno y puede ocurrir, asimismo, que dichos acuerdos fracasen o no sean convenientes para algunos de los partidos políticos que intervienen. Lo que hay que preservar en este caso es que se constituyan sólidas mayorías que gobiernen al país y no sólo una mayoría transitoria de carácter aritmético, que recargue de votos al candidato ganador, pero que en realidad no lo respalde. De tal manera que el establecimiento de la segunda ronda debe ser complementada con otras modificaciones al sistema que propicien o faciliten la conjunción de las fuerzas políticas, como por ejemplo, permitir la rápida constitución de una coalición o frente amplio. No obstante, cabe observar que ningún sistema constitucional o electoral por si mismo podrá obligar a los partidos políticos a alcanzar acuerdos porque éstos sólo puede ser conseguidos y subsistir por medio de la negociación y la madurez de los interlocutores. A lo que puede contribuir, además, en forma positiva, la existencia de un sólido movimiento político y social que impulse estas reformas, como ocurrió por ejemplo, en España, cuando se celebraron en 1977 los llamados Acuerdos de la Moncloa.

### *7. La reforma electoral*

Una de las ideas básicas que debe tenerse presente al plantear la reforma electoral es la de reducir los costos del gobierno. No es posible que en un Estado donde la pobreza se extiende a capas tan vastas de los habitantes se tenga un sistema político electoral que tenga costos tan altos. No se trata de revivir la antigua doctrina liberal del Estado mínimo y guardián porque la complejidad del mundo moderno requiere de estados con estructuras más complejas y con intervención estatal en la vida política, económica y social. Debe perseguirse, en cambio, disminuir los costos que son innecesarios, equilibrar los ingresos de los servidores públicos que tienen desniveles exagerados y fundamentalmente suprimir aquellos costos del Poder Ejecutivo que no se justifiquen, dar un destino más eficaz a los recursos presupuestados para la administración de justicia y reducir el gran número de diputados federales que podrían ser sólo 360 lo que equivaldría aproximadamente a un diputado por cada 286 mil

habitantes en vez de los 208 mil actuales, al considerar el conteo del INEGI de 2005 que determinó que existían 103.3 millones de habitantes en el país. Esta disminución sería acompañada de una nueva conformación de las unidades electorales que en vez de ser distritales podrían ser por estados y el Distrito Federal y en proporción al número de ciudadanos inscritos en cada uno de éstos. El sistema de votación tendría que ser diferente porque habría que suprimir la existencia de los diputados por representación proporcional cuya designación es antidemocrática por no ser designados por el pueblo soberano sino propuestos por las cúpulas partidarias. La designación de estos representantes contribuye además a la formación de congresistas absorbidos sólo por el trabajo interno de las cámaras o de los partidos y, lo que es más criticable, ajenos o alejados de las inquietudes y necesidades de la población.

Se propone en este tema de que cada partido o coalición lleve una lista de candidatos. El total de los votos válidamente emitidos se divida por los diputados a elegir en cada entidad federativa. De esta manera aparece una cantidad que en los términos del artículo 13 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Cofipe, se podría denominar cociente natural. Y las listas de cada partido elegirían tantos candidatos como las veces que dicho cociente esté contenido en la votación total de esa lista. A su vez, serían elegidos en cada lista los candidatos que tengan la más alta votación. En caso de que falten diputados por elegir se designarían los candidatos de las listas que tengan un resto mayor de acuerdo al procedimiento designado también en el artículo 13 del Cofipe. En caso de empate entre dos o más listas en el resto mayor, se elegirían aquellos candidatos aún no designados por el sistema de cociente natural que tengan por sí la mayor votación. Si vuelve a persistir el empate se nombraría a aquel candidato que pertenezca a la lista que obtuvo una mayor votación. En el caso del Senado, se puede conservar el número de senadores, pero cambiar el sistema de elección en la forma que se ha señalado, suprimiendo la elección por fórmula de mayoría y minoría que también peca de antidemocrática. Las elecciones de diputados locales y de asambleístas en el Distrito Federal se podrían realizar de igual manera. Es conocido que no hay sistema electoral perfecto y que habrá casos de diputados que sean elegidos con votaciones cuantitativamente muy distintas, pero la forma propuesta de elegir mandatarios tiene varias ventajas sobre el sistema actual, aparte de las ya mencionadas, porque combina

los intereses de los partidos políticos con los de los candidatos y además evita en cierta medida las pugnas intrapartidarias que desembocan en la renuncia de los militantes o en la mudanza a otras tiendas políticas.

Las sumas que se entregan a los partidos políticos para su vida interna y para las elecciones siguen siendo excesivas y deberían rebajarse sustancialmente. Debe evitarse también que los medios de comunicación, en especial la televisión, prosigan constituyéndose en un elemento tan decisivo en las campañas electorales.

Otra reforma que es necesaria es la reelección de los congresistas, porque se necesita una mayor profesionalización de quienes acceden a estas importantes funciones; y porque perfecciona nuestra democracia, el hecho de que los electores tengan la posibilidad de premiar a quienes han cumplido su trabajo a favor de la comunidad y de sancionar aquellos que le han fallado. Sobre el particular, se está de acuerdo en que la reelección de los congresistas, a nivel federal o estatal, o de las autoridades municipales, como medida aislada, no va a solucionar los grandes problemas nacionales y que la población reclama. Sin embargo, cabe observar la resistencia o negativa de las cúpulas partidarias a aprobar una medida de esta naturaleza, lo cual se explica por el hecho de que perderían, de alguna manera, el control sobre algunos de sus representantes más destacados o populares, ya sea en el ámbito federal, estatal o municipal. No obstante, parece preferible aceptar la reelección de senadores y diputados federales, congresistas estatales e integrantes de los cabildos porque ello involucra dar una mayor relevancia a las aspiraciones ciudadanas sobre las decisiones de las cúpulas partidarias y porque contribuiría a un perfeccionamiento de nuestra democracia el contar con representantes más profesionales y conocedores de los problemas nacionales y de su entorno regional. Esta reelección, como sucede en otros Estados, podría ser indefinida para congresistas federales y estatales. En lo que respecta a los municipios, es preferible que la reelección de presidentes municipales y regidores sólo sea por un período consecutivo más porque en este caso se trata de la administración de bienes de una comunidad política y la reelección indefinida podría implicar hacer inexistente el mecanismo de rendición de cuentas. No es conveniente, en cambio, la reelección de presidente de la República ni de gobernadores de las entidades federativas, porque sería una medida contraria a la tradición política nacional, en atención a que sus periodos son lo suficientemente amplios para hacer un

buen gobierno y con base en que dicha reelección pondría en riesgo la equidad que debe existir en todo tipo de elecciones.

Es necesario, asimismo, ampliar la participación política tanto activa como pasiva a otros sectores. No hay una razón valedera para excluir de la posibilidad de ser elegidos en ciertos cargos a las personas que se han naturalizado, los que podrían optar a los cargos de regidores o presidentes municipales, diputados locales o federales y senadores. Con la limitación de que no pueden ser titulares del Ejecutivo, gobernadores de los estados, presidentes de las cámaras, así como de las salas y del Pleno de la Suprema Corte. No es posible que en este mundo tan integrado y comunicado sigan existiendo ciudadanos de primera y segunda clase y exista tanta discriminación en las leyes nacionales. Deberían también participar en las elecciones los extranjeros legalmente residentes en el país que tengan la calidad de inmigrados en las elecciones municipales y de diputados locales, en condiciones de reciprocidad, como sucede en otras naciones.