



# Una nueva Constitución para México aprobada por el pueblo soberano

Jacinto Héctor Pino Muñoz



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
EDITORIAL FLORES

JACINTO HÉCTOR PINO MUÑOZ

# UNA NUEVA CONSTITUCIÓN PARA MÉXICO APROBADA POR EL PUEBLO SOBERANO



Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Serie: Doctrina Jurídica, núm. 773

Coordinación editorial:

Secretario Técnico: Raúl Márquez Romero

Jefa del Departamento de Publicaciones: Wendy Vanesa Rocha Cacho

Cuidado de la edición: Miguel López Ruiz

Apoyo editorial: Carlos Trápala Chávez

Flores Editor y Distribuidor, S. A. de C. V.

Calle Cuauhtémoc No. 1405, col. Del Gas

C.P. 02950, Azcapotzalco, Ciudad de México

Tels.: (55) 5556-0590 / 5556-7020 / 5355-1108

[floreseditor@prodigy.net.mx](mailto:floreseditor@prodigy.net.mx)

[floreseditor@hotmail.com](mailto:floreseditor@hotmail.com)

[www.floreseditor.com.mx](http://www.floreseditor.com.mx)

ISBN: 978-607-610-314-2

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico o por fotocopia, por registro u otros medios, ni su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión o uso del ejemplar, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.

Copyright ©: 2016

Jacinto Héctor Pino Muñoz

Flores Editor y Distribuidor, S. A. de C. V.

Editorial Flores

## CONTENIDO

Acerca del autor.....	IX
Prólogo.....	XIII
Introducción.....	XXI

### CAPÍTULO PRIMERO

#### REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN O NUEVO ORDENAMIENTO SUPREMO

I. Los problemas existentes en el Estado mexicano .....	1
II. El dilema de reformar la Constitución vigente o elaborar un nuevo ordenamiento superior .....	1
III. A favor y en contra de una nueva Constitución .....	3
IV. Las propuestas de reformas .....	11
1. Las propuestas de los actores políticos.....	11
2. Las propuestas de la Presidencia de la República en el sexenio pasado ....	19
3. Las propuestas en términos generales del gobierno actual.....	20
V. ¿En qué puede ayudar una nueva Constitución? .....	21
VI. Las razones que aconsejan una nueva constitución.....	22
1. Ausencia de la soberanía popular en las reformas aprobadas .....	23
2. Numerosas reformas con contenido ideológico diferente.....	25
3. Superación del reglamentarismo .....	26
4. El desconocimiento de la Constitución en particular y del orden jurídico en general .....	27
5. El mejoramiento del civismo y el cumplimiento de la ley .....	27
6. La fuerza normativa de la Constitución .....	29
7. Un lenguaje más comprensible para la sociedad.....	31

8. El perfeccionamiento de la democracia y la participación ciudadana .....	32
9. Creación de nuevas instituciones constitucionalmente autónomas .....	34
10. Los derechos sociales y su vinculación jurídica.....	35
11. La incorporación de nuevos derechos .....	36
12. Transición y gobernabilidad.....	38
13. El perfeccionamiento del federalismo existente y establecer un real federalismo hacendario .....	40
14. Cumplimiento de los compromisos contraídos en los convenios internacionales .....	40
15. Consideraciones generales acerca de las propuestas señaladas .....	41
VII. Contenido de una nueva y breve Constitución .....	42
1. Antecedentes generales .....	42
2. Preámbulo de la nueva Constitución .....	42
3. Estructura de la nueva Constitución.....	43
4. El bloque de constitucionalidad en México.....	45

## CAPÍTULO SEGUNDO

### LOS PRINCIPIOS QUE DEBEN REGIR LA NUEVA CONSTITUCIÓN

I. Consideraciones preliminares.....	49
II. Las bases en que se debe cimentar la nueva Constitución .....	49
1. La organización básica del Estado.....	49
2. La utopía.....	49
3. El respeto y la protección de las generaciones futuras .....	50
4. Prohibición de la esclavitud y de toda forma de degradación del ser humano .....	51
5. Democracia política, jurídica económica y social.....	51
6. Soberanía del pueblo mexicano .....	52
7. El Estado, rector del desarrollo nacional .....	58
8. El reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas .....	59
9. La protección social .....	59

10. La política educacional.....	64
11. La política hacendaria .....	65

### CAPÍTULO TERCERO

## RECONOCIMIENTO Y EXPANSIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, SOCIALES Y POLÍTICOS DE LOS HABITANTES DE LA NACIÓN Y DE LOS CIUDADANOS Y SUS DEBERES

I. Generalidades.....	69
II. Clasificación de los derechos.....	71
III. Los derechos humanos individuales.....	75
1. El derecho a la vida de todo ser humano .....	75
2. Derecho a la integridad física, psíquica y moral .....	78
3. Derecho a la alimentación y nutrición .....	79
4. El derecho al agua .....	87
5. El derecho a la salud.....	87
6. El derecho a la dignidad del ser humano y a no ser discriminado.....	89
7. Derecho a la educación .....	91
8. Derecho a una vivienda digna y decorosa.....	94
9. Derecho a la libertad personal .....	94
10. El derecho a la igualdad.....	99
11. Derecho a la protección de las personas en su familia, domicilio y propiedades, posesiones o derechos.....	108
12. El derecho a la propiedad, posesiones y derechos.....	109
13. Prohibición de visitas domiciliarias .....	109
14. Prohibición de registro y allanamiento de morada o cateo.....	110
15. Inviolabilidad de la morada por parte de fuerzas armadas en tiempos de paz .....	110
16. El derecho a la libertad en sus múltiples manifestaciones.....	110
17. Derecho de petición y de queja.....	124
18. Derecho a que se le administre justicia en forma eficaz, imparcial y expedita y a tener defensoría jurídica gratuita y de calidad cuando no se tengan recursos para contratarla.....	125

19. Garantías de la administración de justicia .....	126
20. Derecho a la inviolabilidad de la correspondencia y las comunicaciones...	126
21. Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica.....	127
22. Protección de datos personales.....	128
23. Derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar.....	134
24. Objeción de conciencia .....	134
25. Derecho de rectificación o respuesta.....	138
26. Derecho al libre desarrollo de la personalidad y a la intimidad.....	139
27. Derecho a la seguridad y legítima defensa de su persona, familia y población .....	140
28. El derecho a ser indemnizado por el Estado o particulares cuando se le ha infringido un daño o perjuicio sin causa legítima .....	141
IV. Derechos humanos de ciertos sectores de la población que deben protegerse...	142
1. Protección de los niños y adolescentes.....	142
2. La equidad de género en sus diversas expresiones .....	144
3. La protección de las personas con capacidades diferentes .....	147
4. Los derechos de las personas de la tercera edad .....	148
5. Los derechos de los indígenas, de sus pueblos y comunidades .....	149
6. Los derechos de ejidos, comunidades y de sus miembros.....	155
7. Derecho a la protección civil en casos de emergencia.....	156
V. Derechos sociales .....	157
1. La seguridad social universal y el seguro de desempleo .....	159
2. El derecho a la cultura.....	161
3. Derecho a la información plural, veraz y oportuna de los medios de comunicación .....	161
4. El derecho a las telecomunicaciones .....	163
5. Derecho a acceder a las tecnologías de la comunicación y de la información.	163
6. Derechos de los consumidores.....	164
7. Derechos de los usuarios de los servicios financieros, de seguros y fianzas y del sistema de ahorro para el retiro .....	167
8. El derecho a la defensa de los contribuyentes .....	168
9. El derecho a la cultura física y a la práctica del deporte .....	168
10. Derecho al transporte seguro, eficiente y económico.....	168
11. Derechos colectivos .....	169

VI. Derechos políticos y ciudadanía .....	178
1. Derecho a la información pública gubernamental.....	178
2. Derecho a votar, a ser elegido para cargos de representación popular y a asociarse libremente para tomar parte en los asuntos políticos del país.....	181
3. Derecho a presentar candidaturas independientes.....	181
4. Derecho a referéndum y plebiscito o consulta popular.....	182
5. Derecho a presentar iniciativas de ley y de reformas a la Constitución .....	182
6. Los ciudadanos y el Plan Nacional de Desarrollo .....	182
7. La ciudadanización de ciertos órganos .....	183
8. Derechos políticos de ciudadanos naturalizados y extranjeros.....	186
VII. Los deberes de los mexicanos y de los habitantes de la República en general..	187

#### CAPÍTULO CUARTO

### EL NUEVO MODELO DE ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

I. Introducción.....	191
II. La organización del Estado mexicano .....	192
1. La forma de gobierno.....	192
2. Los Poderes de la Federación .....	192
3. El Poder Ejecutivo .....	193
4. El Congreso de la Unión .....	197
5. El Poder Judicial .....	205
6. Los órganos constitucionales autónomos .....	235
7. Federalismo.....	238

#### CAPÍTULO QUINTO

### LAS DISPOSICIONES GENERALES EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN

I. El sistema de rendición de cuentas y el régimen de responsabilidades de los servidores públicos .....	247
--	-----

II. Las prevenciones generales del título séptimo de la Constitución .....	249
III. El Estado laico y las normas que lo regulan.....	249
IV. Las restricciones a la libertad de circulación y las facultades de la Federación para gravar mercancías.....	250
V. Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el gobierno de la Unión al servicio público o al uso común ....	250
VI. Las normas vigentes en el país y su jerarquía .....	250
VII. La interpretación de las normas en el orden jurídico.....	251
VIII. La reforma y abrogación de la nueva Constitución y de la ley constitucional complementaria.....	253
IX. Inviolabilidad de la Constitución .....	255

#### CONCLUSIONES

I. Consideraciones generales sobre el trabajo .....	257
II. Sobre la clasificación de los derechos en el nuevo ordenamiento supremo...	257
III. La consulta popular, como un derecho político de los ciudadanos.....	259
IV. Modificaciones a la estructura institucional.....	261
V. La reforma energética.....	265
VI. La agudización de las contradicciones en la Constitución .....	267
1. La rectoría del desarrollo nacional .....	267
2. Federalismo.....	268
VII. La reforma política electoral.....	270
1. La creación del Instituto Nacional Electoral .....	270
2. La reelección de representantes populares .....	271
3. Candidaturas independientes .....	271
4. Iniciativa popular de leyes.....	272
5. La formación de partidos políticos .....	272
VIII. La continuación de las reformas constitucionales.....	272
IX. Epílogo.....	273
Bibliografía .....	279

## ACERCA DEL AUTOR

Jacinto Héctor PINO MUÑOZ

Licenciado y maestro en Derecho; doctor en Ciencias Políticas y Sociales con mención honorífica por el Centro de Investigación y Docencia en Humanidades del estado de Morelos, donde imparte las cátedras de Instituciones políticas y Economía y finanzas públicas. Ha sido profesor, asimismo, en la Universidad Autónoma del Estado de Morelos y en la Universidad Politécnica del mismo estado en Pedagogía jurídica y Derecho constitucional. En la UNAM ha impartido clases de derecho aéreo, constitucional, seguridad y facilitación en el sector aeronáutico en las facultades de Derecho e Ingeniería y en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la misma Universidad. Fue también maestro e investigador en la Universidad de Chile y en la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Actualmente está adscrito a la Universidad Autónoma de Chiapas y es investigador nacional nivel I.

Posee una vasta experiencia en la elaboración de convenios internacionales, reformas constitucionales, redacción de leyes y reglamentos, y un amplio conocimiento en el ámbito de la aviación civil nacional e internacional.

Entre sus obras destacan: *La legislación aérea de México y Centro América en materia de responsabilidad civil aeronáutica*, y *Prolegómenos a la teoría y reforma constitucional*.

*A Marija*

## PRÓLOGO

En el ámbito del derecho constitucional siempre encontramos temas recurrentes no sólo por gusto personal, sino porque siempre están ahí para ser discutidos. Los derechos humanos, por ejemplo, desde el origen mismo de los textos constitucionales han sido motivo de especial atención, y hoy en día siguen siendo centro de referencia. A otros temas, en cambio, como las disposiciones constitucionales relativas al territorio, que sólo han tenido los cambios propios de la división territorial, no se acude con frecuencia, por la naturaleza del contenido que regulan. En consecuencia, hay temas que despiertan gran interés y tienen movimiento normativo; otros lo tienen menos o casi es nulo. El que nos ocupa en esta ocasión, relativo a la creación de una nueva Constitución, es de los primeros.

Decidir si en nuestros días es necesaria una nueva Constitución ha provocado no pocos debates, sobre todo porque en los últimos veinte años hemos pasado momentos sociales y políticos diferentes a los que estábamos acostumbrados. Llegó la alternancia política a nivel municipal, luego estatal y finalmente federal, y con ello los esfuerzos para lograr un equilibrio en el ejercicio de los órganos del poder; después nos insertamos de lleno en el ámbito internacional debatiéndonos todavía sobre la supremacía constitucional y la primacía de lo internacional, y a últimas fechas los temas sociales y de derechos humanos han cambiado vertiginosamente nuestro panorama jurídico. Con este panorama, es lógico suponer el surgimiento de cuestionamientos en torno a si las reformas constitucionales han sido suficientes para hacer congruente el texto constitucional con nuestra cambiante realidad social y política o si ha llegado el momento de elaborar una nueva Constitución.

La mayoría de los juristas que han abordado el tema se ubican en la posición de que no es necesario transitar a una nueva Constitución. Los menos, como bien lo refiere Jacinto Héctor Pino Muñoz y entre quienes él se encuentra, sostienen que es necesaria una nueva Constitución.

Este es el tema que motivó la elaboración de la excelente obra que prologamos. Se trata de un libro que pone nuevamente sobre la mesa el tema de la nueva Constitución. Jacinto Héctor Pino Muñoz, jurista y publicista de formación, lo hace de una manera extraordinaria, con sencillez, como si estuviera haciendo un recuento de los temas principales que hemos llevado a la Constitución, dando su parecer y exponiendo sus puntos críticos cuando juzgó que así debía hacerse. Debemos subrayar que

Pino Muñoz, autor ya de otra obra relevante relacionada con el tema, titulada *Prolegómenos a la teoría y a la reforma constitucional*, no tomó el camino sencillo, pues de haberlo hecho hubiera bastado con darnos su opinión sobre la necesidad de una nueva Constitución y algunos elementos que pudieran servir de guía para la elaboración de un nuevo texto constitucional. En lugar de ello optó por exponer, con lujo de detalle, el contenido que integraría el nuevo texto, labor que consideramos encomiable, porque ayuda a repasar y repensar todo el contenido constitucional. Fue un gran esfuerzo que dio como resultado la extensa obra que ahora comentamos.

Quien esto escribe había visto con simpatía la posición mayoritaria en contra de la necesidad de un nuevo texto constitucional. Sin embargo, recientemente he llegado a la conclusión de que la posición mayoritaria resulta insuficiente ante la situación jurídica y fáctica en la que nos encontramos. A continuación explico mi parecer con más detalle.

Parto de la afirmación de que una nueva Constitución no debe ser un fin en sí misma, sino la consecuencia de un cambio en la realidad social que acontece en un determinado momento. Las normas jurídicas (y las constitucionales lo son) deben mantener un acercamiento causal con nuestra vida en sociedad. Por ello, si buena parte de la discusión gira en torno a buscar algo nuevo por el solo hecho de innovar, esa posición no tiene cabida y debe rechazarse inmediatamente, ya que una propuesta de laboratorio no es buena consejera, mucho menos cuando se trata de un texto jurídico tan importante. En el mismo sentido, el oportunismo político no debe servir como punto de partida para la elaboración de una nueva Constitución. La distribución del ejercicio del poder y el reconocimiento de derechos no son cosa menor, y si se busca agitar las aguas para obtener una supuesta ganancia en la conformación de las fuerzas políticas y en la toma de decisiones, para ello mejor debería cambiar la conformación de las fuerzas políticas con base en el sustento social, y no elaborar un nuevo texto constitucional.

La elaboración de una nueva Constitución debe ser producto de una causa social intensa. En la historia de las Constituciones, el binomio “ruptura social-nueva Constitución” siempre ha estado presente y lo seguirá aun cuando los tiempos hayan cambiado y estemos ante una sociedad internacional más civilizada. La ruptura social es la más normal de las causas que aconsejan la elaboración de un nuevo texto constitucional, y cuando éste se ha alcanzado entra en juego la reforma constitucional, para introducir los cambios jurídicos que la sociedad va demandando, apareciendo así el segundo binomio, el de “no ruptura-reforma constitucional”.

El paso del tiempo nos ha mostrado que una nueva Constitución también puede surgir cuando emerge una crisis social, en donde el texto constitucional viene a representar no sólo una solución jurídica, sino principalmente una vía de solución política y social. Así parece haber sucedido en Colombia al crearse una nueva Constitución

en 1991 bajo un ambiente de falta de participación política ciudadana y de movimientos guerrilleros; en Bolivia, en 2009 se redactó una nueva Constitución como consecuencia de una crisis social unida a un cambio ideológico en el que prevaleció un Estado plurinacional, con real participación de los indígenas y un socialismo comunitario como base de su economía.

Con base en estos sucesos latinoamericanos, a los que podemos sumar los de Perú en 1979 y Brasil en 1988, podemos decir que en nuestra región pasamos del binomio “ruptura social-nueva Constitución” al de “crisis social-nueva Constitución”.

En el supuesto de nuestro país, en México, queda claro que no estamos ante un escenario de ruptura social; existe, eso sí, un escenario de crisis social, que podría constituir un punto de reflexión para determinar si su grado de intensidad puede ser aliviado o reconducido por la elaboración de una nueva Constitución. A nuestro entender, si bien estamos pasando una etapa de fuerte crisis de seguridad pública, causada en buena medida por el grado de violencia que ha surgido como consecuencia de la delincuencia organizada y el narcotráfico, no parece que sea un problema que se resuelva con un nuevo texto constitucional, así fuera producto de un acuerdo político. El texto fundamental está lejos de ser el elemento unificador en esta etapa mexicana en que nos encontramos. La razón que a nuestro parecer podría justificar la expedición de una nueva Constitución es otra muy diferente.

En ocasiones se ha sostenido la necesidad de un nuevo texto constitucional debido a que el contenido que prevalece obedeció a los intereses prevalecientes en otra época. Fue un texto, se dice, que no incluyó a todos los sectores sociales, como sucedió con los pueblos indígenas, o bien que por mucho tiempo se adaptó a un régimen político que plasmó su ideología en la Constitución.

Ninguna de estas razones parece aceptable. Los pueblos indígenas, que efectivamente no tuvieron participación en la elaboración del texto de 1917, ya fueron considerados en la Constitución al haberse reformado el artículo 2o. y regulado en él la situación en la que se encuentran. La idea de un texto demasiado apegado a un régimen político tampoco resulta ser una barrera que aconseje la elaboración de un nuevo texto constitucional, sobre todo porque el actual resultó ser lo suficientemente abierto para permitir la alternancia política, y en ocasiones las reformas constitucionales han resuelto algunos desequilibrios.

Con independencia de los argumentos anteriores, Jacinto Héctor Pino Muñoz ofrece en este libro quince razones que aconsejan la elaboración de una nueva Constitución, varias de las cuales consideramos podrían solventarse con una reforma constitucional, acaso integral. La ausencia de la soberanía popular en la reforma es, a nuestro parecer, la más intensa de las razones que ofrece, la cual se podría sumar al debate en el que nos encontramos. No olvidamos que el autor construye su posición de un nuevo texto constitucional al apreciar todos los argumentos en su conjunto, por lo que dejamos que el lector forme su opinión al leer la obra.

Mediante la reforma constitucional se han introducido nuevos elementos que han permitido la adaptabilidad del contenido de la Constitución a nuestra realidad social. Por tanto, argumentar una razón de contenido constitucional para sostener la expedición de una nueva Constitución no parece un argumento convincente, ya que a lo largo de sus cien años nuestro texto constitucional se ha reformado con tal asiduidad que podríamos afirmar que estamos prácticamente ante uno nuevo, o, como se suele decir, si los constituyentes de 1917 observaran el texto de 2014, no lo reconocerían como propio. En todo caso, cualquier inconsistencia en el contenido puede ser superada, como hasta ahora ha sucedido, mediante la reforma constitucional.

Esta afirmación nos lleva a sostener que, entonces, no es necesario un nuevo texto constitucional, porque tenemos un procedimiento de reforma lo bastante generoso para adaptar cualquier contenido constitucional, por más complicado que pudiera parecer. Sin embargo, acudir con tanta frecuencia a la reforma constitucional ha evidenciado que su alcance está muy abierto, que su uso se ha pervertido y que al final ha provocado el fracaso de buena parte del resto del contenido constitucional.

La apertura de la reforma constitucional significa que puede elaborarse sin límite alguno en cuanto al contenido o alcance, y que el procedimiento de reforma, si bien puede considerarse diferente al de las leyes, constituyéndose en una Constitución rígida, no ha hecho cuando menos difícil la manipulación del contenido constitucional. La reforma constitucional no tiene, al parecer, límite material ni formal.

El procedimiento de reforma constitucional se ha manipulado. A nadie se le oculta que la dificultad del procedimiento ha quedado superada, pues todo gobierno entrante sigue reformando la Constitución para establecer en ella las directrices de su gobierno o para incluir los temas de impacto social con los que obtenga obtener legitimidad en el ejercicio del poder. La Constitución sigue funcionando más como instrumento del gobierno que como base jurídica de todo nuestro ordenamiento jurídico y parámetro de actuación de las autoridades, por la sencilla razón de que es fácilmente reformable y que las reformas no tienen mayor costo social o político.

La falta de límites y su naturaleza de instrumento de gobierno han hecho que la reforma constitucional termine por golpear y destruir parte de la propia Constitución. La reforma ha permitido la introducción de cualquier tipo de contenido constitucional, sin importar su armonía con el resto del contenido, y esto ha provocado graves contradicciones. La Constitución puede decir que nuestra forma de Estado es federal, pero se pueden introducir reformas con la centralización de la toma de decisiones, como ha sucedido con el sistema de justicia en nuestro país o con la organización y calificación de las elecciones. La educación, puede decirse en el texto constitucional, es competencia de todos los niveles de gobierno, pero la evaluación de la educación queda centralizada en un solo órgano nacional. Se pueden reconocer derechos humanos, pero también restringirlos hasta anularlos o impedirse la suspensión de los actos que los violan. Se puede dividir el poder para su ejercicio, pero al mismo tiempo pue-

de romperse ese equilibrio, otorgando más facultades a uno de ellos, o bien creando nuevos órganos ajenos a ese balance. Se puede tener prevista una forma de gobierno pero al mismo tiempo introducirse elementos propios de un gobierno diferente. Es posible distribuir la seguridad pública en los tres niveles de gobierno, pero también concentrarla en un mando único mediante firma de convenios. En resumidas cuentas, con la reforma constitucional se puede introducir cualquier tipo de contenido sin importar que lo incorporado contraríe y se quede endeble, casi cayéndose, parte de lo ya regulado en la Constitución.

Es común sostener que la Constitución no puede contradecirse a sí misma y que en caso de que ello llegara a suceder, debe interpretarse sistemática y armónicamente para resolver la contradicción. Esto es posible cuando el nivel de discrepancia es menor y reductible. Cuando, en cambio, estamos frente a una contradicción frontal, irreductible, entonces no hay posibilidad de armonización, razón por la cual el problema aumenta, y seguramente provocará una disfunción en el sistema jurídico e institucional. Esto, desafortunadamente, lo estamos empezando a percibir.

En este sentido, a nada productivo llevaría sostener la posición, que ahora considero moderada, de una reforma integral a la Constitución cuando mediante la reforma constitucional puede contrariarse la misma Constitución. El problema, a nuestro entender, es la apertura y perversión en que se encuentra la reforma constitucional.

Lo anterior, puede argumentarse, tiene fácil solución introduciendo límites a la reforma constitucional, ya que los previstos en el procedimiento, como hemos dicho, son insuficientes. La complicación, y punto importante a dilucidar, surge al momento de analizar si la inclusión de esos límites formales y materiales debe realizarse mediante el propio procedimiento de reforma constitucional o si por el contrario ese procedimiento está limitado para aplicarse a la propia reforma, en cuyo caso es obligada la creación de una nueva Constitución.

En cuanto a la limitación de aplicar el artículo 135 para reformar el propio artículo 135 constitucional, contrariamente a lo que se pudiera pensar, somos de la opinión de que sería un despropósito no sostener esta limitación, ya que, como hemos señalado, de la Constitución podría ser superada fácilmente.

Son pocos los autores que han abordado el tema, en especial, Jorge Carpizo, extraordinario jurista y universitario, pareciera estar a favor de la no existencia de límites, pues sostiene que la reforma constitucional puede modificarse mediante su propio procedimiento sin necesidad de acudir a una nueva Constitución. Sin embargo, llega a afirmar que lo que no puede hacer la reforma constitucional es la modificación para establecer un procedimiento flexible similar al de las leyes, ya que se acabaría el control constitucional y la jerarquía normativa. Si esto es así, es considerable concluir que para Jorge Carpizo existe al menos un límite material, de contenido, a la reforma constitucional. Tratando de dialogar con Jorge Carpizo, diremos que la imposibilidad de instaurar el procedimiento flexible para reformar la Constitución mediante

el propio procedimiento de reforma no quiere decir, *a contrario sensu*, que sí pueda instaurarse mediante la elaboración de un nuevo texto constitucional. Dejar que esto se introduzca en la normativa constitucional, así sea a través de una asamblea constituyente, es acabar con la suprallegalidad del texto constitucional. En consecuencia, extendemos la opinión que aplica Carpizo a la reforma de la Constitución misma.

Coincidimos en incluir el anterior límite a la reforma constitucional, pero adicionamos uno de carácter formal, que venimos construyendo a lo largo de estas líneas. A nuestro entender, el procedimiento de reforma constitucional no puede transformarse mediante el propio procedimiento de reforma, sino que debe acudir a la elaboración de un nuevo texto constitucional. El artículo 135 no puede reformarse con el propio 135, por las siguientes razones:

Al elaborarse una Constitución, queda regulado el procedimiento para incorporar modificaciones textuales de acuerdo con las necesidades de nuestra cambiante realidad social (Loewenstein); pero este procedimiento, a diferencia del resto, el contenido constitucional, adquiere solidez constitucional, a grado tal que puede y debe considerarse una parte existencial de la Constitución, parte de su núcleo duro, ya que la reforma es un elemento esencial previsto desde el nacimiento de la Constitución para permanecer todo el tiempo que la Constitución perdure, garantizándose así la identidad y la continuidad en la forma de ingresar contenido nuevo a la Constitución. Es la única parte del texto constitucional que no necesita declaración expresa para impedir su modificación, como si fuera una cláusula pétrea, intangible o inmodificable, ya que su propia noción implica que es y durará como parte originaria de la Constitución hasta que esta última sea cambiada.

Y siendo esto así, entonces, la regulación de la reforma constitucional no puede trastocarse a través del mismo procedimiento de reforma constitucional, como tampoco podría aceptarse que mediante la reforma se introdujera un nuevo contenido constitucional contrariando la esencia e identidad del ya existente. El propio contenido de la Constitución debe ser visto como límite material al contenido que desee introducirse mediante una reforma constitucional. El problema que subyace es quién debe controlar el contenido que desee incorporarse a través la reforma constitucional, lo que ahora no es motivo de reflexión.

Si cualquiera de los dos límites que acabamos de enunciar no se sigue, entonces la reforma constitucional serviría como un mecanismo constitutivo de fraude constitucional (Pedro de Vega). Éstos son, a nuestro entender, dos de los límites que pudiera tener la reforma constitucional, los cuales se tienen que tomar en cuenta al momento de analizar el contenido que fluye a través de la reforma constitucional, pues ya dijimos que podría pervertir el resto del contenido constitucional.

El límite para que el artículo 135 no sirva como vía para reformar el propio 135 es de naturaleza conceptual. En cambio, el límite para que el artículo 135 no sea utilizado de manera perversa estriba en la construcción de un procedimiento verda-

deramente agravado, con una rigidez que no sólo haga a la Constitución diferente a las leyes, sino que la convierta excepcionalmente alcanzable o prácticamente inmodificable, dependiendo lo que se quiera reformar, evitándose así regresar a nuestro planteamiento original de que habiéndose corrompido la reforma constitucional hay que renovarla mediante la elaboración de una nueva Constitución.

Mucho se ha experimentado en derecho comparado, internacional y nacional, en cuanto a los procedimientos de reforma constitucional. Estos procedimientos aseguran, por una parte, lo excepcional del uso de la reforma constitucional, pero, por otra parte, democratizan fuertemente la reforma constitucional, facilitando la participación directa del pueblo.

Si pasamos revista a cuatro de las últimas nuevas Constituciones que se han expedido en la región de América Latina, advertimos que ha habido grandes innovaciones en la regulación de las reformas constitucionales, cambios que nos permiten reiterar nuestra posición, que una reforma pervertida como la nuestra tiene muchas opciones para cambiar y dejar de serlo.

En las Constituciones de Argentina, Colombia y Perú, por ejemplo, se regula la reforma total y parcial, y en ambos casos los procesos previstos son lo suficientemente agravados para evitar cualquier tipo de perversión. En Argentina, ambos tipos de reforma se deben acordar por una mayoría calificada del Congreso y se realizan mediante una convención convocada al efecto. En Bolivia, la reforma total o la que afecte algunas partes importantes del texto como bases fundamentales, derechos humanos, garantías, primacía y reforma de la Constitución, amerita la convocatoria a una asamblea constituyente, que es activada por voluntad popular mediante referendo. Lo que apruebe la asamblea necesitará, a su vez, de otro referendo para entrar en vigor. Si la reforma es parcial sobre cualquier otro tema, entonces necesitará de un referendo aprobatorio. En el caso de Perú, la reforma debe ser aprobada por el Congreso y ratificada en referendo. Por último, en Colombia no se hace una distinción entre reforma total o parcial, pero cuando se reforma la Constitución puede acudir por decisión del pueblo a la Asamblea Constituyente o a un referendo.

Como puede advertirse, la reforma a la Constitución es tan importante, que la misma Constitución establece verdaderos procesos agravados, en donde el elemento esencial es la convocatoria a una asamblea constituyente o a un referendo, sin importar si la reforma es total o parcial. Si la asamblea constituyente es producto de la voluntad política del pueblo, titular del poder constituyente, entonces al realizarse una reforma constitucional debe intervenir de nueva cuenta el pueblo.

Llama la atención que en México, en las Constituciones locales donde el tema ha evolucionado, y en el que se han establecido grandes cambios que evitan, desde nuestro punto de vista, la perturbación en la que ha caído la reforma federal. De manera genérica podemos afirmar que en dieciséis entidades federativas está prevista la posibilidad de que las reformas, adiciones o derogaciones del texto constitucional sean

sometidas a referendo para su aprobación, aunque no hay prácticamente pronunciamientos de si la reforma puede ser total o parcial (Baja California, Baja California Sur, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Jalisco, estado de México, Morelos, Nayarit, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán). Esto constituye un avance en la reforma constitucional local, ya que el referendo es un medio idóneo para agravar y evitar el desenfreno de las reformas, sobre el cual se pronuncia a favor Jacinto Héctor Pino Muñoz en aras de hacer participar al pueblo soberano, propuesta a la que nosotros nos sumamos con entusiasmo.

Hasta aquí dejamos nuestras reflexiones. La manera en que debiera regularse el procedimiento de reforma constitucional en la nueva Constitución será motivo de análisis en otra ocasión.

No me queda sino agradecer a Jacinto Héctor Pino Muñoz la oportunidad ofrecida para exponer algunas reflexiones en torno a un tema tan apasionante como el de una nueva Constitución. Le enviamos nuestros mejores deseos para que continúe deleitándonos con alguna otra obra, producto de sus investigaciones. Por tanto, nos quedamos con el buen gusto de haber dedicado su libro a Maruja, después de haber hecho lo propio con sus hijos en otra obra.

Edgar CORZO SOSA\*

\* Investigador y coordinador del área de derecho constitucional en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y director de *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*.

## INTRODUCCIÓN

Existe en México la sensación justificada de que el país requiere de cambios profundos para alcanzar un ambiente de paz, un nivel básico de seguridad y bienestar para sus habitantes, y una mayor seguridad social. Las transformaciones realizadas en el sexenio en curso no permiten vislumbrar el cumplimiento de estos objetivos, ya que persiste en la población la desesperanza y la indignación, porque no hay frenos a la delincuencia, a la corrupción ni a la impunidad. Además, no existe la confianza de que el país pueda crecer en forma sustentable y sostenida, y de que se repartan en forma equitativa los beneficios del crecimiento. No se trata de introducir mejoras al desarrollo existente, sino de una transformación sustancial a dicho modelo de desarrollo.

Se tiene conciencia, además, de que no bastan los cambios institucionales, y de carácter político, económico o jurídico, porque se requieren también programas de gobierno y políticas públicas que coadyuven al crecimiento para repartir en forma más justa y proba la riqueza que se genera en la República. Puesto que crear condiciones para que se generen más y mejores empleos en el sector formal de la economía para fortalecer el mercado interno; atenuar la dependencia de la economía de Estados Unidos y de un entorno globalizador cuando es desfavorable, y para evitar la disgregación de las familias ocurrida principalmente por la migración a Estados Unidos o consecuencia de la inseguridad que impera en vastas zonas de México.

Lo prioritario es contar con una nueva institucionalidad plasmada en programas y políticas públicas para alcanzar los objetivos enunciados en beneficio del pueblo mexicano. Sin embargo, en la búsqueda un contexto político y social favorable sería necesario indagar la forma de aprobar una nueva Constitución que abra un gran debate nacional sobre los principios y la nueva institucionalidad que debe regir a la sociedad mexicana, y consagre un nuevo texto constitucional que fortalezca y consolide las esperanzas del pueblo de México, de contar con una sociedad en la que todos tengan ciertos niveles básicos de bienestar, en el que exista la cohesión y la movilidad social, y en el que nadie se considere abandonado a su propia suerte.

Las reformas que se proponen en este trabajo pretenden cambios sustanciales en el régimen constitucional vigente, los cuales consisten fundamentalmente en aprobar una nueva Constitución sencillamente redactada, de una breve extensión que pueda entender cualquier persona que sepa leer y escribir, que sea redactada por una asamblea constituyente y aprobada a través de un referéndum del pueblo soberano; la

complementaria una ley constitucional que comprenda las complejidades que tiene la Constitución vigente, aquellas que sean necesarias, la que se aprobaría en la misma forma. Las reformas de la nueva Constitución se realizarían también por referéndum, y las modificaciones a la ley constitucional complementaria se efectuarían mediante un procedimiento similar al que contiene el artículo 135 constitucional; esto es, por los dos tercios de los congresistas de ambas Cámaras y por la mayoría de las legislaturas estatales. Los detalles de los procesos de aprobación y reforma de ambos documentos se incluyen en el capítulo quinto de este trabajo.

La primera consideración que hay que tener presente en el nuevo texto supremo que se propone es el reconocimiento de la soberanía del pueblo mexicano, que está consagrada en el artículo 39 constitucional, y que determina que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo. Esta norma agrega que todo poder dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, el cual tiene en todo tiempo el derecho de alterar o modificar su forma de gobierno. A continuación, el artículo 40 dispone que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa, democrática y federal. En la Constitución de 1917 y en sus numerosas reformas sólo se realizaron modificaciones al sistema político y electoral sin que se establecieran formas directas de participación ciudadana. Esta situación cambió de manera relevante con las enmiendas introducidas por el decreto de reformas y adiciones a la Constitución, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de agosto de 2012.

En ese decreto se establecen varias formas directas de participación de la ciudadanía que contribuyen a fortalecer la soberanía popular, y que consisten en la aceptación de las candidaturas independientes, con la posibilidad de que cierto porcentaje de los electores puedan presentar proyectos de ley y en la consulta popular vinculatoria con ciertos temas de trascendencia nacional. Todas estas enmiendas constituyen un avance democrático en la evolución de nuestras instituciones, aunque algunas de estas reformas deban ser perfeccionadas, como es el caso de la consulta popular, que para que sea obligatoria para las autoridades se exigen requisitos que difícilmente pueden ser cumplidos. Además, en la regulación de esta consulta se incluyen ciertas restricciones, que han sido interpretadas en forma muy amplia por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que adiciona las dificultades para que la ciudadanía pueda ejercer este derecho.

No obstante, estos avances desde el ámbito político, requieren esfuerzos adicionales para perfeccionar la democracia en la sociedad mexicana. En efecto, la Constitución vigente fue aprobada en 1917 a través de representantes elegidos por el pueblo mexicano con el objeto específico de crear un nuevo texto constitucional. En el transcurso de los años, el poder constituido, integrado por el presidente de la República, el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales, ha aprobado un total 641 reformas a los artículos del texto constitucional, de las cuales 478 fueron aprobadas

en los periodos en que el presidente de la República tenía una clara mayoría en el Congreso de la Unión e imponía su voluntad, y 163, cuando no se contaba con esa mayoría. Por lo expuesto, hay que señalar que sólo en el sexenio anterior, 2006-2012, se aprobaron 110 reformas y adiciones a los artículos de la Constitución, y al 30 de noviembre de 2014 existen 66 modificaciones. De tal manera que los poderes constituidos mencionados han construido un entramado constitucional que es distinto al que originalmente aprobaron los constituyentes de 1917, porque está entremezclado con principios e ideologías basados en nuevas teorías, y se concretan en políticas públicas diferentes, que en vez de robustecer al Estado nacional están contribuyendo a debilitarlo.

Se necesita fortalecer la soberanía popular y contar de nuevo con un texto constitucional que esté más cerca de los anhelos y esperanzas del pueblo mexicano, el cual debe ser elaborado nuevamente por una asamblea constituyente, especialmente nombrada para esa misión, y la nueva Constitución debe ser aprobada por referéndum. De esta manera, se respetaría efectivamente la voluntad del pueblo mexicano y se tendría un texto que sólo puede ser modificado por los ciudadanos, y en consecuencia habría mayores garantías, aunque no absolutas, de que sea cumplido y respetado.

Las razones que aconsejan una nueva Constitución se señalan detalladamente en el texto de esta obra, y se pueden sintetizar en las siguientes:

- 1) Está ausente de la soberanía popular en las enmiendas publicadas, especialmente en las reformas y adiciones a los artículos de la Constitución que fueron aprobadas en la época del régimen presidencial en que el titular del Ejecutivo imponía totalmente su poder en el Congreso de la Unión.
- 2) Se tienen numerosas reformas tanto en la Constitución como en las leyes que la complementan o bien en la aplicación de las políticas públicas con contenido ideológico diferente. Así, el artículo constitucional 28 prohíbe los monopolios y las prácticas monopólicas; sin embargo, los distintos gobiernos han favorecido las actividades monopólicas u oligopólicas en el ámbito de la televisión, telecomunicaciones, la distribución de cemento y en la producción de ciertos alimentos, para citar algunos ejemplos.
- 3) Es necesario contar también con un texto en que se supere el reglamentarismo existente, porque las Constituciones deben contener normas generales y no disposiciones propias de una ley o reglamento, como sucede con los artículos 27, relativo a la propiedad de tierras y aguas en el territorio nacional; 41, en materia de partidos políticos y asuntos electorales, o el 99, concerniente a las atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- 4) El desconocimiento de los ciudadanos de la Constitución en particular y del orden jurídico en general es un factor que conspira en contra de la adhesión ciudadana a la normatividad existente, lo cual es inconveniente para cualquier Estado, y en especial para los países en vías de desarrollo, como México. Por esta razón, es aconsejable una Constitución breve y sencilla, y que realmente sea conocida, aprobada y respetada por los habitantes de la República, lo que permitiría fortalecer el orden jurídico y contar con una ciudadanía mejor informada de sus derechos y obligaciones.
- 5) Las encuestas sobre cultura política y cultura ciudadana promovidas por la Secretaría de Gobernación, en especial la quinta, realizada en 2012, revelan falta de interés de los habitantes de la República por los asuntos políticos, lo que reduce una ausencia de civismo, que se traduce, en definitiva, en que no existe una presión social generalizada sobre los actores políticos que se benefician con la situación existente, sean éstos cúpulas políticas, dirigentes de sindicatos o grupos empresariales. El mejoramiento del civismo y el cumplimiento de la ley aconsejan un texto constitucional más comprensible para promover la cultura ciudadana, porque ésta puede contribuir al perfeccionamiento de la institucionalidad vigente y al desarrollo del país.
- 6) Las encuestas señaladas en el numeral anterior declaran que la fuerza normativa o grado de cumplimiento de la Constitución es débil. La población piensa que ésta a menudo no se cumple, lo cual es inconveniente, porque debilita el orden jurídico en circunstancias en que es indispensable respetar las reglas del juego para que imperie la paz social y el país pueda progresar.
- 7) Porque se requiere un lenguaje más comprensible para la Constitución que en los términos en que está estructurada y redactada, ya que es un documento que contiene muchos tecnicismos, y que puede ser interpretado cabalmente sólo por académicos, políticos y abogados, pero no por el grueso de la población en general. De tal manera que si el nuevo texto es aprobado por referéndum, debe tener un lenguaje más comprensible.
- 8). Porque se necesita el perfeccionamiento de la democracia y de la participación ciudadana a través de la aprobación del texto constitucional por el pueblo soberano. Asimismo, se tienen que regular nuevos derechos de participación directa del pueblo, como son: la iniciativa de reforma constitucional, la revocación del mandato de los representantes populares o el perfeccionamiento de la consulta popular.
- 9) Es necesaria la creación de nuevas instituciones constitucionalmente autónomas, entre las que se cuente con una auditoría superior que controle el ejercicio de todos los recursos federales de los tres poderes de la Federación, de los órganos constitu-

cionales autónomos, de las entidades estatales y los municipios, y que constituya un freno real a la corrupción y a la impunidad; y la formación de un consejo político económico y social de carácter consultivo, con amplia participación ciudadana, que vele por un nuevo modelo de desarrollo sustentable, para caminar hacia un verdadero Estado de bienestar y ampliar la democracia existente.

Estas nuevas instituciones públicas, junto con los actuales organismos constitucionalmente autónomos, deben regularse, en términos generales, en un capítulo aparte de la Constitución.

- 10) Se necesita promover el cumplimiento de los derechos que no tienen acción jurídica para poder reclamarlos. Hay una serie de derechos, como el derecho a una vivienda digna o el derecho a la cultura, que no pueden ser exigidos por los habitantes del país. Entonces falta establecer mecanismos en la Constitución que promuevan su cumplimiento. Se entiende, por el momento, que no es posible dotar a los mexicanos de acciones jurídicas para reclamar el cumplimiento de todos estos derechos. No obstante, es posible señalar en la regulación del plan nacional de desarrollo y en los programas que de él emanan, por ejemplo, que se contengan estrategias y acciones que impulsen el cumplimiento de esos derechos y establezcan la obligación de las autoridades de generar condiciones para que ello ocurra.
- 11) Es necesaria también la incorporación de nuevos derechos, como el que tienen las personas a guardar reserva sobre sus convicciones políticas y religiosas; a la vida privada; a participar como representantes ciudadanos en organismos públicos reguladores de la vida económica; a opinar efectivamente sobre el plan nacional de desarrollo y de los programas que lo complementen; a tener un seguro de desempleo o el acceso a internet en condiciones de alta calidad, como se consagra en la Constitución de Finlandia. Igualmente, es necesario regular, en forma más general y ordenada, los derechos humanos, sociales y políticos de los habitantes del país en la nueva Constitución que se propone, cuya normatividad es notoriamente insuficiente y dispersa.
- 12) La transición política, fenómeno que se ha caracterizado por la pérdida de mayorías en el Congreso por parte del presidente de la República, la asunción de nuevas fuerzas políticas al gobierno federal, la pluralidad existente y los problemas de gobernabilidad, aconsejan buscar fórmulas que favorezcan los acuerdos entre los partidos políticos, y otorgar algunas facultades especiales al titular del Poder Ejecutivo. Se ha avanzado en el sentido de que el presidente ya puede salir fuera del país a cumplir sus funciones por hasta siete días sin permiso del Senado, y conforme al decreto de reformas constitucionales, publicado el 9 de agosto de 2012, puede enviar hasta dos iniciativas preferentes al comienzo de cada periodo legislativo.

- 13) El perfeccionamiento del federalismo existente y establecer un real federalismo hacendario son otras de las razones que justifican un nuevo texto constitucional. Existen una serie de factores que impiden el buen funcionamiento de estados y municipios; por esta razón, es necesario incorporar algunas normas en el nuevo texto constitucional que fortalezcan el sistema de rendición de cuentas de estos niveles de gobierno, y la creación del sistema civil de carrera. Igualmente, es necesario caminar paulatinamente hacia el federalismo hacendario, para que cada estado y municipio tenga un porcentaje más alto de sus ingresos propios, lo cual no puede establecerse por decreto, sino en la medida en que esos gobiernos mejoren su capacidad administrativa, de recaudación y control.
- 14) El cumplimiento de los compromisos contraídos en los convenios internacionales es otra de las razones por las cuales es conveniente una nueva Constitución. Hay una serie de convenios ratificados por México, que contienen derechos que no se han incorporado a la Constitución. Por ejemplo, los derechos de las personas discapacitadas a las que el artículo 1o. constitucional prohíbe discriminar, pero no se han establecido expresamente los derechos que le competen.
- 15) También hace falta ordenar en mejor forma los derechos que debería contener la Constitución en: derechos humanos, derechos sociales y derechos políticos, para agruparlos conforme a esta clasificación.

Las razones que se han señalado para aprobar una nueva Constitución, si se consideran en forma individual, pueden no justificar un cambio de la Constitución vigente, pero consideradas en su conjunto sí constituyen argumentos válidos para defender la génesis de un nuevo texto constitucional.

Aceptada la hipótesis de que es necesaria una nueva Constitución, la tarea pendiente consiste en establecer las características y la estructura que ésta tendrá. Sobre el tema se estima conveniente contar, como se ha expresado, con una Constitución sencillamente redactada, cuya extensión sea lo más breve posible, que contenga un preámbulo, en que se expliquen las razones por las que se ha estimado necesario el nuevo ordenamiento; las disposiciones generales y los principios que orientarán la nueva constitucionalidad que se consagre; los derechos humanos, sociales y políticos de los mexicanos; la estructura básica y atribuciones de los tres niveles de gobierno, así como de los órganos constitucionalmente autónomos, y una parte final con ciertas prevenciones de carácter general, como el sistema de rendición de cuentas y la regulación de las reformas a la nueva Constitución y a la ley complementaria.

La redacción de la nueva Constitución correspondería a una asamblea constituyente, y su aprobación y reforma deberían efectuarse a través de un referéndum aprobado por la mayoría de los ciudadanos que participen en la elección correspondiente.

El documento contendría normas generales, que son propias de todo texto supremo, y estaría acompañado de una ley constitucional que lo complemente, lo cual contendría los detalles y complejidades que se estimen necesarias para la cabal comprensión de aquél. La ley se aprobaría en la misma forma que la nueva Constitución, pero su reforma se haría en términos semejantes a lo señalado por el artículo 135 de la Constitución vigente; es decir, por los dos tercios del Congreso de la Unión y por la mayoría de las legislaturas estatales.

La nueva Constitución, la ley constitucional que la complemente y los tratados internacionales ratificados por México en materia de derechos humanos, sociales y políticos, constituirían lo que se denomina el bloque de constitucionalidad del país. Este bloque estaría centrado en el hecho de que el pueblo sería quien apruebe y reforme la Constitución, y la ley constitucional complementaria.

En la actualidad ya se está en presencia de un bloque de constitucionalidad en virtud de las reformas introducidas al artículo 1o. de la Constitución vigente, en sus párrafos primero, segundo y tercero, por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011. En este decreto, en el párrafo primero citado, se estableció que en México todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales que se hayan ratificado por el Estado mexicano, así como de las garantías para la protección de estos derechos, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece.

Los párrafos segundo y tercero agregan criterios de interpretación de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados sobre la materia, y señalan expresamente:

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

De tal manera que los principios de interpretación de los derechos humanos que prescriben los párrafos segundo y tercero del artículo 1o. constitucional forman parte también del bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos. Esta forma de interpretar los derechos debería extenderse también, en forma expresa, a los derechos sociales y políticos, para evitar que se restrinjan o limiten a través de la legislación secundaria o de las sentencias de los tribunales.

Prosigue el artículo 1o. en su párrafo tercero, determinando que, en consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Por último, el párrafo quinto de esta norma agrega textualmente que

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Este párrafo quinto y final del artículo 1o. añade un nuevo criterio hermenéutico al prohibir todo tipo de discriminación.

Puede surgir la duda de que la existencia de un bloque de constitucionalidad puede complicar y hacer más difícil el conocimiento de las normas de la nueva Constitución en su relación con la ley constitucional que la complementa. La verdad es que frecuentemente en el conocimiento de un caso, tanto los jueces como los abogados y los servidores públicos deben interpretar varias normas de diferente jerarquía para resolver un asunto o dictar una resolución. Además, se puede hacer un texto refundido de la norma constitucional y del artículo de la ley complementaria que lo adiciona, o bien contar con páginas adicionales intercambiables de las normas de la ley constitucional complementaria que regulen lo que prescriben los artículos de la nueva Constitución.

Cabe expresar, además, que no ha sido una tarea fácil sustentar esta idea de un bloque de constitucionalidad para México ni se han logrado resolver todos los problemas que esta concepción conlleva, porque la solución implica resolver problemas de carácter no sólo jurídico y político, de por sí complejos, sino también de asuntos propios de la ciencia económica y de la sociología. Por otra parte, no se piensa tampoco que la Constitución vigente sea un documento que ha sido totalmente superado por un contexto nacional e internacional muy diferente, puesto que hay numerosas reformas que han contribuido a modernizar el texto supremo. Además, no se trata de hacer tabla rasa de las disposiciones en vigor, porque muchas de ellas tienen plena validez, como el artículo 25, que establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, y para que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático. O bien el inciso a) de la fracción II del artículo 3o. constitucional, que se refiere a la educación, pero que considera a la democracia no sólo como una estructura jurídica o un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo de México. En esta época de una globalización que cierra

riesgos a cada paso a la institucionalidad y al desarrollo de México, y también al bienestar de su pueblo, es vital la conservación de tesis como las que sustentan los artículos mencionados, que por su bondad y validez deben conservarse como principios que deben regir al país.

Conviene aclarar que en la redacción de este documento se ha utilizado la palabra “Constitución” con mayúscula inicial en las referencias al texto vigente de los Estados Unidos Mexicanos y con minúscula inicial para la nueva constitución que se propone.

## CAPÍTULO PRIMERO

# REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN O NUEVO ORDENAMIENTO SUPREMO

### I. LOS PROBLEMAS EXISTENTES EN EL ESTADO MEXICANO

El Estado mexicano requiere de cambios institucionales profundos para perfeccionar y hacer realidad la democracia en el país desde un punto de vista jurídico, político, económico y social. Entre estos cambios está el de velar por que el derecho y su aplicación en la realidad se convierta constantemente en un factor favorable al desarrollo nacional y no ponga trabas u obstáculos al mismo.

En esta vía por retomar sendas de crecimiento y equidad en la sociedad mexicana, lo más trascendente es realizar los cambios institucionales que son necesarios y concretarlos lo más pronto posible, porque la crisis existente es grave y los riesgos de una ruptura están cotidianamente presentes. Dentro de estas tareas debe fortalecerse el orden jurídico, lo cual es una misión que no puede hacerse en forma abrupta; entonces surge el dilema de seguir reformando la Constitución o bien nombrar un poder constituyente con plena representatividad democrática que tenga la potestad de elaborar un nuevo ordenamiento supremo.

### II. EL DILEMA DE REFORMAR LA CONSTITUCIÓN VIGENTE O ELABORAR UN NUEVO ORDENAMIENTO SUPERIOR

El dilema de reformar la Constitución vigente con el propósito de mejorar la institucionalidad en el país, o bien de proceder a elaborar un nuevo texto supremo que produzca una especie de refundación de la República no es un tema sólo de expertos en derecho constitucional. Los problemas del Estado contemporáneo en México interesan en primer término al pueblo soberano, a través de los diferentes grupos que lo integran, y en especial a políticos, politólogos, sociólogos, filósofos, historiadores, profesionistas, miembros de sindicatos, empresarios, obreros, campesinos y estudiantes. De tal manera que constituye un error de proporciones pensar que un asunto de esta trascendencia debe quedar enmarcado en los confines del Congreso de la Unión o en el ámbito de los especialistas en derecho constitucional y ciencias políticas. Dichos especialistas deben

ser escuchados por ser conocedores de la materia, y sus consejos deben ser ponderados y tomados en cuenta. No obstante, definir el contenido de cada norma de una carta suprema es una decisión de carácter esencialmente político y jurídico, y puede ser también de naturaleza económica y social. Tampoco debe pensarse que la opción señalada es una alternativa entre partidarios para realizar cambios cosméticos al inequitativo régimen imperante y una izquierda que promueva transformaciones radicales, porque se trata de una discusión que va más allá de posiciones moderadas o extremistas.

Se tiene claro, sin embargo, que en la discusión y elaboración de reformas o de un nuevo ordenamiento deben participar los constitucionalistas por su experiencia y conocimiento de los temas incorporados en la Constitución de la República y de otras naciones y porque están al día en las nuevas materias que se incorporan al ámbito del derecho. Pero también es necesario escuchar a juristas de otras ramas del derecho, como expertos en derecho penal, económico, internacional o laboral, por los aportes que pueden realizar en algunos aspectos. Ratificando la idea, en todo caso, de que no se trata de problemas meramente jurídicos, lo que trae como consecuencia el escuchar a especialistas de otras ramas de las ciencias sociales.

No se puede centrar la discusión en los mayores peligros o conflictos que involucra un nuevo ordenamiento superior, porque los riesgos ya se encuentran presentes en la actualidad, sea cual fuera la opción que se pretende elegir. Se está en presencia de un Estado acosado por la inseguridad y por los múltiples problemas económicos existentes, entre los cuales se encuentran: un entorno institucional ineficaz, y un mediocre crecimiento del producto interno bruto, PIB, que impide el fortalecimiento del mercado interno y la creación de empleos suficientes. De tal manera que los riesgos ya están presentes, y es efectivo que el entramado institucional corre el peligro de deteriorarse aún más, debido a la crisis existente y a una clase política que, en sus cúpulas se encuentra cooptada, al parecer mayoritariamente, por los intereses de quienes reciben los beneficios de la inequitativa situación existente. Sin embargo, necesitamos tener confianza en un nuevo despertar de la sociedad mexicana en especial, en la gravitación de los sectores ciudadanos que se esfuerzan por cambiar las reglas del juego y construir un país más justo y democrático. Los movimientos que llevaron a la independencia del país y las fuerzas que desencadenaron la Revolución mexicana revelan que el pueblo soberano puede nuevamente reaccionar y buscar nuevos cauces para la institucionalidad vigente. La inquietud que prevalece en vastos sectores de la población, el hecho de tener organizaciones mejor estructuradas que antaño y de contar con especialistas que conocen los problemas del país y son capaces de elaborar las posibles soluciones, hacen avizorar que se está en una coyuntura en que se pueden enmendar rumbos en beneficio de la República y de la población en su conjunto. Los acuerdos alcanzados por los tres partidos políticos más importantes y por el presidente de la República, en el llamado “Pacto por México”, hacen presumir también que se reali-

zarán cambios institucionales de trascendencia a favor de los intereses generales del pueblo de México.

### III. A FAVOR Y EN CONTRA DE UNA NUEVA CONSTITUCIÓN

Jorge Carpizo expresaba que una Constitución se reforma con frecuencia por tres razones: para adaptarse a la cambiante realidad política social a la cual se aplica; porque surgen problemas nuevos en el entorno social que deben resolverse a través de las normas constitucionales; o bien porque los regímenes políticos deben perfeccionarse. Explica después por qué la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 ha sido tan longeva, y a su juicio, su permanencia se debe, en síntesis, a que no se ha producido una ruptura político-social en el país; porque su estructura fundamental no ha sido cuestionada; porque las reformas, pese a los excesos y errores cometidos, han permitido su evolución; porque ha impulsado la paz y movilidad social, con décadas de crecimiento económico, y porque ha gozado de legitimidad que proviene del movimiento político y social que se plasmó en la llamada Revolución mexicana.<sup>1</sup>

Sobre la Constitución vigente y sus posibilidades de cambio es posible encontrar tres posiciones, según señala Miguel Carbonell. De acuerdo con una primera postura, los retos que tiene el país pueden ser afrontados realizando ciertas modificaciones a la Constitución de 1917, lo cual sería posible porque se trata de un texto que ya ha sido susceptible de importantes procesos de reforma y, en consecuencia, se trata de un texto adaptado a las nuevas circunstancias, y sólo cabría hacer algunos cambios. Para él, esta opción es difícil de sostener, porque se tiene una realidad social y política que no satisface, y ya que el texto constitucional ha terminado por caer en una irrelevancia absoluta, existen derechos que no se sabe cómo proteger y, en resumen, se trata de un ordenamiento que fue dictado para otra época, en que prevalecía un partido único y una presidencia hipertrofiada. No conviene mantener esta situación porque se puede correr el riesgo de que el proceso político nacional se canalice por vías no jurídicas. Una segunda opción, al parecer la más posible, consiste en realizar una reforma integral al ordenamiento vigente, como sucedió con la Constitución argentina de 1994. La tercera posibilidad consiste en nombrar un congreso constituyente que apruebe una nueva ley suprema.<sup>2</sup> Según Carbonell, una Constitución es una especie de carta de navegación, “no de lo que somos sino de lo que queremos llegar a ser; no de lo que ya alcanzamos, sino de lo que queremos alcanzar”. O sea que la Constitución es una

<sup>1</sup> Carpizo, Jorge, “México: ¿hacia una nueva Constitución?”, *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 85 y ss.

<sup>2</sup> Carbonell, Miguel, “La Constitución mexicana hoy: cinco retos inmediatos”, *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 49-51.

especie de utopía. Es el moderno *contrato social*. Las transiciones a la democracia que han culminado favorablemente se han cimentado en un nuevo texto constitucional, y agrega que está convencido de que una nueva constitución es necesaria, urgente, y es algo adecuado para nuestro desarrollo como país.<sup>3</sup>

Las posturas políticas que existen en México se pueden simplificar y sintetizar en dos grandes bloques. Por una parte, están los que desean la permanencia del sistema político, económico y social vigente, que ha producido una brutal concentración de la riqueza y han condenado a la insatisfacción de sus necesidades básicas y a la miseria a vastas capas de la población, y quienes entienden que se necesitan hacer ciertos ajustes de trascendencia para conservar la paz social. Dentro de esta posición hay variables, porque también existen diferencias respecto a la profundidad y celeridad con que deben realizarse dichos cambios. Por otra parte, están los que estiman que deben hacerse transformaciones estructurales con el propósito de transitar hacia un sistema económico, político y social diferente, donde realmente haya equidad y se busque, en forma paulatina, un mejoramiento sustancial de las condiciones de vida y trabajo de los habitantes de la República. Se trata, entonces, de modificaciones no sólo cuantitativas, sino también cualitativas. Una nueva constitución puede ayudar al cumplimiento de estos últimos objetivos, según se explicará más adelante. Por tanto, ya parece aconsejable abrir el debate, dentro de la sociedad mexicana, sobre el contenido que debe tener este nuevo texto supremo, sin perjuicio de buscar la época propicia para convocar a un congreso constituyente elegido en forma democrática y realmente representativo que nos permita avanzar en la cimentación de un nuevo orden jurídico y de un país estructurado de manera diferente. En atención a que el mejoramiento de las calidades de vida y de trabajo de la mayoría de la población implican transformaciones que perjudicarán a ciertos sectores privilegiados que tienen la fuerza suficiente para oponerse a estos cambios, se trata de una empresa que no será fácil llevar a buen puerto, pero hay una serie de reacciones de ciertos sectores de la sociedad mexicana que permiten avizorar que se pueden superar estos obstáculos, y la historia de la nación permite abrigar esta esperanza en alguna medida, como ya se ha expresado.

La mayor parte de los constitucionalistas mexicanos, en una actitud prudente, prefieren seguir modificando la Constitución vigente a enfrentar los riesgos que implica la discusión de un nuevo texto supremo, porque podría involucrar retrocesos con relación a los avances que se han conseguido; por ejemplo, en materia laboral o en materia de reconocimiento de derechos de los integrantes de los pueblos indígenas. Sin embargo, los riesgos están presentes, incluso en la actualidad, porque la Constitución vigente puede siempre reformarse, y se pueden vulnerar los acuerdos básicos que han

<sup>3</sup> Carbonell, Miguel, “¿Es urgente una nueva Constitución?”, *El Mundo del Abogado*, año 15, núm. 153, 2012, pp. 18 y 19.

perdurado hasta la fecha. Incluso, en materia laboral, muchas empresas burlan las leyes en vigor, a través de los contratos de *outsourcing* o subcontratación, que abaten los costos de los empresarios, pero desconocen los legítimos derechos de los trabajadores, lo cual ha sido aceptado a través de la llamada “reforma laboral”, aprobada en el sexenio anterior.

En el supuesto de seguir modificando la Constitución, es posible encontrar a juristas de la talla de Héctor Fix-Zamudio, Jorge Carpizo, Diego Valadés, Ignacio Burgoa Orihuela, Salvador Valencia Carmona, Elisur Arteaga Nava, Alonso Lujambio y Hugo A. Concha Cantú, entre otros; en ellos, las razones que se exponen son de carácter jurídico y de orden político. Sin embargo, algunos de estos autores, como Valadés, señalan que se requiere una nueva constitucionalidad, pero advierte que no se dan las condiciones para convocar a un nuevo poder constituyente.

Quienes se han manifestado por una nueva arquitectura constitucional son el ya nombrado, Miguel Carbonell, Jaime Cárdenas Gracia, Manuel González Oropeza y Víctor M. Martínez Bullé Goyri. No es propósito de este trabajo señalar los diferentes argumentos que han planteado todos los partidarios de seguir reformando la carta vigente o los que promueven la aprobación de un nuevo ordenamiento supremo, todos los cuales son de una gran riqueza y profundidad. Sin embargo, conviene expresar algunas de las opiniones que se han vertido al respecto.

Jorge Carpizo enfatizaba con vigor y claridad la necesidad de proseguir en camino de las modificaciones en vez de correr los riesgos de un nuevo texto supremo. Estimaba que la Constitución vigente requería de algunas reformas fundamentales, reforzar el sistema de equilibrios entre los distintos poderes y para crear mecanismos de gobierno semidirecto, como son el referendo y la iniciativa popular. E incluso, tiene una lista de las reformas que deberían introducirse en ella; sin embargo, no es partidario de una nueva carta magna por las razones que, en síntesis, se expresan: la creación de un nuevo ordenamiento supremo no es un ejercicio teórico, debe elaborarse un nuevo texto cuando se produce una ruptura institucional del orden jurídico, lo cual es un dato, una información del mundo del ser y no del deber ser. La ruptura puede deberse a varias causas: una de éstas consiste en que la Constitución ya no rige jurídicamente a una sociedad, o porque existe alguna causa de ingobernabilidad u otra razón de ruptura, sean éstas pactadas o no. Existen problemas muy graves en el país, pero no hay ruptura, sino evolución y continuidad constitucional, a su juicio.

Acepta este jurista que la Constitución ha sido muy reformada, lo que se explica por los cambios trascendentes que han ocurrido en el país; pero no justifica los excesos cometidos, y señala que varias de esas modificaciones han involucrado incongruencias y errores técnicos. Por lo expuesto, Carpizo es partidario de una revisión técnica e integral del texto supremo. Agrega que muchas de esas reformas han sido positivas porque se han introducido algunas de las instituciones más avanzadas del

constitucionalismo moderno, de tal manera que no se cuenta con una Constitución empolvada y en pedazos, sino con un ordenamiento renovado y que puede seguir perfeccionándose.

Una constitución moderna, además, es el resultado de pactos entre las fuerzas políticas y sociales, en donde se llega a un acuerdo para que ningún actor se sienta excluido de él. En la actualidad, es más fácil en México lograr un acuerdo para aprobar un paquete de reformas que pactar el contenido de una nueva carta fundamental, debido a la existencia de tres partidos políticos importantes, que tienen dificultades hasta en su interior para llegar a ciertos acuerdos de trascendencia.

Al resolver los problemas que se han ido acumulando en el país, no pueden existir temas tabú que queden fuera de toda discusión, pero podemos enfrentarlos en un panorama político y social más despejado y proclive a los acuerdos. En consecuencia, hay que buscar una buena ocasión para discutir temas explosivos y que polarizan a la sociedad, como el aborto, la planeación familiar, la explotación de los recursos estratégicos por empresas privadas y las relaciones Estado-Iglesias.

Carpizo piensa, asimismo, que el diseño institucional de la ley fundamental es adecuado por el respeto que existe de los derechos humanos; el concepto de soberanía; la existencia de una República representativa y federal; separación de poderes y controles mutuos entre éstos; el laicismo de la vida civil; y la existencia de procedimientos apropiados para la defensa de la Constitución. Agrega que esta Constitución se encuentra legitimada por la llamada Revolución mexicana, porque ha impulsado la paz y movilidad social, y por décadas de crecimiento económico que desafortunadamente se han convertido en crisis en los últimos años. Además, las propuestas que contiene en materia de justicia social han sido y son de avanzada, las cuales requieren un gran esfuerzo para que se normativicen íntegramente.

Por otra parte, se propone sustituir la Constitución cuando comienza a funcionar como siempre debió hacerlo, cuando los controles legislativos han mejorado, los partidos políticos se han fortalecido, cuando las elecciones tienen un alto índice de confiabilidad, cuando el pluralismo de la sociedad se manifiesta en distintas opciones. El problema, en la realidad, no ha sido el ordenamiento supremo, sino las prácticas políticas viciadas que se aceptaban sin cuestionar hasta hace pocos años atrás. Cabe incluso agregar que hay algunos Estados europeos con niveles de vida muy elevados que han estado desmantelando el llamado “Estado de bienestar”, con el pretexto de que no existen suficientes recursos para financiarlo.

De tal manera que existe el riesgo de retroceder en algunos aspectos si se pretende que se origine una nueva constitución. Por lo expuesto, para este autor, es necesario que se continúe la lucha por la normatividad o aplicación plena de las disposiciones constitucionales y seguir introduciendo las reformas que sean necesarias.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Carpizo, Jorge, “¿Hacia una nueva Constitución?...”, *cit.*, pp. 99-104.

El jurista Héctor Fix-Zamudio también es partidario de seguir modificando la Constitución, porque según su criterio no existe la necesidad de elaborar una nueva. Destaca que algunas de las reformas han sido desafortunadas, pero éstas, en su conjunto, han significado una modernización del texto supremo, y en la actualidad se está en presencia de un ordenamiento renovado, aunque requiere que se siga perfeccionando. En esta tesitura, no está de acuerdo en que algunas de las reformas han desvirtuado los principios y valores del constituyente de 1917, porque éstos consisten en: el régimen republicano, federal, democrático, representativo y social, que se apoya en la soberanía popular, el pluralismo político y el respeto a los derechos individuales y sociales. Dichos valores y principios siguen vigentes y no deben considerarse inmutables y herméticos, porque su contenido puede variar, como ocurre en las Constituciones vivas y dinámicas.

Plantea también que el debate que se ha suscitado es de gran utilidad, y el dilema consiste en optar entre modificar sustancialmente la Constitución, como ocurrió en Argentina en 1994, o bien expedir una nueva ley suprema, como sucedió, por ejemplo, en Perú en 1979 o Brasil en 1988. La elección no es meramente teórica, y depende en gran parte de la situación política que prevalezca en un país.<sup>5</sup>

Agrega Fix-Zamudio que hay errores de técnica legislativa en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y en otras cartas magnas cuando se incorporan disposiciones excesivamente reglamentarias, por influencias, en ocasiones coyunturales, de grupos de presión. La existencia de normas de esta clase en los ordenamientos supremos trae como consecuencia que se tengan problemas de aplicación y de reforma de modo constante. Un ejemplo de ello es el extenso artículo 27 constitucional. Para obviar los problemas que este tipo de disposiciones acarrea, se propone crear leyes de carácter orgánico, que en otros países se han denominado “leyes constitucionales” o “estatutarias”, y cuya finalidad es desarrollar directamente las normas de la Constitución. Esta clase de leyes, por su trascendencia, deben tener mayores requisitos para su aprobación que los ordenamientos ordinarios. Se cuenta con antecedentes en particular sobre la historia constitucional de México. Fue Mariano Otero, en el Congreso de 1846-1847 en un voto particular, quien a través de las reformas a la Constitución de 1824, propuso esta clase de leyes intermedias para evitar que el legislador ordinario pudiera modificar con facilidad los derechos o garantías fundamentales.<sup>6</sup>

Diego Valadés, en un interesante trabajo sobre renovación o retroceso constitucional, expresa que la globalidad es un eufemismo que no permite ver con claridad las grandes asimetrías que se producen en el mundo, y alerta sobre los peligros que

<sup>5</sup> Fix-Zamudio, Héctor, “Necesidad de perfeccionar la reforma constitucional en el derecho mexicano. Las leyes orgánicas”, *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM-Porrúa, 2010, p. 192.

<sup>6</sup> *Ibidem*, pp. 207, 208 y 210.

se involucran para la soberanía de los estados, la pretensión de diluir las fronteras jurídicas y políticas. La soberanía, afirma, no sólo funda la independencia de los estados nacionales, sino que además es la base de la democracia. De tal manera que cualquiera que sea la opción que se pretenda elegir respecto a la Constitución debe involucrar en todo caso una “afirmación radical de la soberanía”. De igual forma, agrega que es extraño que la Constitución que ha servido para ascender los peldaños de la democracia, súbitamente dejara de ser útil y asimismo se convirtiera en un obstáculo para el desarrollo. En cambio, realizar un cambio total del ordenamiento supremo sí puede ser un obstáculo para una nueva constitucionalidad, debido a la tensión entre los agentes políticos, porque prevalece una lucha por el poder directo, y el discurso político presenta pocas convergencias. Por estas razones, prefiere una reforma profunda de la Constitución que evite las tentaciones regresivas. Sobre sus propuestas de reforma, hay que destacar que propone una concepción moderna del poder que se ajuste a un patrón de racionalidad, para que sus titulares inspiren y merezcan confianza, lo que implica que existan mecanismos de control del poder y de real acatamiento de las normas.<sup>7</sup>

En cambio, José Ramón Cossío plantea que la discusión sobre las reformas a la Constitución se ha centrado en dos planos. Uno de ellos se refiere a las modificaciones que deberían introducirse a la carta política y que se estiman indispensables, en términos del funcionamiento constitucional, o bien enmiendas valiosas en relación con ciertos valores o principios; el otro, es un ámbito procedimental, el cual consiste en determinar si debe continuarse el proceso de reformas o bien aprobar un nuevo ordenamiento supremo. Subsiste la idea, en las dos opciones, de atribuir “al derecho una enorme capacidad transformadora de la realidad social”. Pregunta, además, por las condiciones que permiten determinar si una Constitución recoge un proyecto nacional y superan las diferencias de proyectos o modelos que los distintos sectores de la sociedad tengan respecto de una determinada materia. Agrega este autor que en la actualidad todos los ámbitos de la vida nacional están sujetos a debate, pero éste carece de profundidad en el ámbito político, y debe realizarse por ello un esfuerzo en el campo académico. Para establecer normas capaces de satisfacer las complejas relaciones en sociedades que se conciben a sí mismas como plurales, como es el caso de México, lo primordial es precisar los supuestos que son la base de la Constitución que se piensa aprobar y la representación que de la misma pretenda hacerse. Habría, en consecuencia, que señalar el modelo político del cual se parte o se pretende partir; en segundo término, se tendría que explicitar la ideología constitucional que se acepta; tercero, señalar los contenidos de las normas constitucionales que se postulan;

<sup>7</sup> Valadés, Diego, “Renovación constitucional o retroceso constitucional”, *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM-Porrúa, 2010, pp. 333 y ss.

cuarto, identificar el proceso necesario para aprobar esas reglas, y finalmente, sostener y hacer funcionar la representación constitucional. Estos ejercicios de reflexión, a juicio del autor mencionado, no son fáciles, debido a la escasa tradición democrática imperante en el país y a la nula práctica constitucional. Con lo que se cuenta en la realidad es con una exagerada ideologización del derecho, que no permite llevar a buen puerto las reflexiones ya indicadas. Además, es de la mayor trascendencia que realmente se cumplan los preceptos de la Constitución.<sup>8</sup>

Jaime Cárdenas es quien más se ha esforzado para convencer de la necesidad de contar con una nueva constitución, y ha dado una serie de razones que justifican una nueva carta política, que se pueden resumir de la siguiente manera: comienza señalando los defectos de la carta vigente. Recuerda el mensaje que el presidente Venustiano Carranza remitió al Congreso Constituyente establecido en Querétaro. Se pidió un fortalecimiento del Poder Ejecutivo, en desmedro de los otros poderes, y una centralización de atribuciones, que se tradujo en perjuicio de los estados de la Federación y municipios. Además, la Constitución fue el producto de un movimiento armado, la Revolución mexicana de 1910, y no reflejó un consenso de los actores sociales, sino la voluntad de quienes vencieron en dicha contienda. Estas circunstancias explican que el presidente sea un actor político, cuya responsabilidad no pueda perseguirse; la incapacidad del Congreso de la Unión para controlar al Poder Ejecutivo, y un sistema federal defectuoso y contradictorio. Agrega que la legitimidad de la Constitución de 1857 estaba basada en el individuo y su dignidad personal, consagrada en su artículo primero, y que la Constitución de 1917, en cambio, señala al Estado como fundamento de todas las instituciones y subordina los derechos humanos a favor de los derechos colectivos.

Una vez aprobada la Constitución de 1917, a partir de 1929 surgió un entorno político que se caracterizó por la hegemonía de un partido casi único, y en consecuencia comenzó la falta de pluralidad política; el control del sistema electoral por la Secretaría de Gobernación; la falta de responsabilidad de los gobernantes, y en general, un entramado institucional y cultural sofocante, ajeno a nuevas experiencias jurídicas que impidió la construcción de una auténtica democracia y de un Estado de derecho.

Para Cárdenas Gracia, el ordenamiento vigente tiene además una serie de defectos institucionales, que son los siguientes: el más grave de éstos, es que no haya un esquema equilibrado de pesos y contrapesos entre los poderes públicos y en el ámbito federal. En efecto, se está en presencia de un Ejecutivo fuerte, aún en circunstancia de competencia con un Congreso de una mayoría opositora, debido a su facultad de veto, a sus facultades de planeación de la economía y al otorgamiento de subsidios.

<sup>8</sup> Cossío, José Ramón, "Los supuestos de la constitucionalidad", *Hacia una nueva constitucionalidad*, pp. 146, 147 y 165.

El Poder Legislativo, en cambio, es débil, principalmente a partir de 1933, fecha en que se derogó la reelección de los legisladores, además de que no tiene los recursos suficientes, sus atribuciones de control del Ejecutivo son menguadas y no posee la capacidad necesaria para incidir en áreas trascendentes de la vida económica y social del país. El Poder Judicial, por su parte, es también un poder sin la capacidad suficiente para velar plenamente por el control de la constitucionalidad. Para Cárdenas, se requiere de un tribunal constitucional, ajeno al Poder Judicial, acciones de inconstitucionalidad mejor reguladas, un recurso de amparo más eficiente y no tantas exigencias para declarar la inconstitucionalidad de una ley y, en general, un mejor control de las acciones de los otros poderes por parte del Poder Judicial.<sup>9</sup>

Con relación al federalismo, indica este autor que existen demasiados mecanismos de intervención federal en los estados y municipios, como la suspensión de garantías establecida en el artículo 29 constitucional; la declaración de desaparición de poderes que resuelve el Senado, conforme al artículo 76, fracción V; el juicio político de las autoridades locales, artículo 110, párrafo segundo; e incluso, la intervención del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en las impugnaciones electorales locales. De tal manera que la autonomía de estados y municipios, a su juicio, se ha transformado en letra muerta.

Otros problemas institucionales estriban en la falta de mecanismos de participación ciudadana en forma directa; en criterios de interpretación consagrados en el artículo 14, que son decimonónicos; hace falta una mejor regulación de los organismos constitucionales autónomos; reglas adecuadas sobre el carácter pluriétnico y multicultural de la sociedad mexicana; deben existir disposiciones más pertinentes para regular la relación Estado y los medios de comunicación; y en especial no se contienen fórmulas jurídicas que permitan la gobernabilidad en un sistema, como el actual, de varios partidos políticos y un régimen presidencial. En general, señala Cárdenas Gracia: una nueva economía y política y las aspiraciones de las nuevas generaciones reclaman un contrato social renovado.<sup>10</sup>

Manuel González Oropeza, actual magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es partidario también de una nueva carta para el Estado mexicano. Señala que la Constitución de los Estados Unidos prevé en el artículo V dos procedimientos de reforma. En el primero de ellos, el Congreso, por el voto de las dos terceras partes de ambas Cámaras, 8-12, propone las enmiendas que estimen necesarias, las cuales deben ser ratificadas por las tres cuartas partes 9-12 de las asambleas legislativas de los estados. En el segundo procedimiento, las legislaturas de las dos terceras partes de los estados convocan a un congreso constituyente, que aprueba

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 57 y 58.

<sup>10</sup> *Ibidem*, pp. 57-59.

ciertas enmiendas que deben ser ratificadas por las tres cuartas partes de las propias legislaturas. De tal manera que la Constitución de ese país contiene la posibilidad de la renovación constitucional por medio de un congreso constituyente, lo cual no sucede en México. El autor mencionado es partidario de suprimir el poder del presidente de la República en materia de iniciativas constitucionales debido a los abusos que se cometieron en el pasado para concentrar la actividad del Ejecutivo en las materias legislativas y reglamentarias. Propone, asimismo, un segundo candado, que consiste en la aprobación de las reformas por dos legislaturas diferentes. Además, señala que el artículo 135 constitucional, relativo a la reformas de la carta política, esclaviza la soberanía popular a la decisión de los poderes constituidos, y debe reformarse para contener la posibilidad de llamar a un congreso constituyente. Modificar la Constitución de 1917 no significa negarla, sino actualizar las normas fundamentales a la realidad política, económica y social del país.<sup>11</sup>

#### IV. LAS PROPUESTAS DE REFORMAS

##### 1. *Las propuestas de los actores políticos*

Porfirio Muñoz Ledo, en el ámbito político y también académico, es quien ha planteado con mayor vigor la necesidad de una profunda reforma del Estado y de convocar a un nuevo congreso constituyente con el propósito de aprobar una nueva carta magna. Señala que México tuvo una primera definición constitucional en 1824, con la Independencia; una segunda, en 1857, la de la Reforma; una tercera, en 1917, la Constitución social vigente; y debe tener una cuarta instancia, que se debería denominar “la República democrática” o “cuarta República”, que implica una refundación del sistema imperante. Señala que no tiene expresiones denigratorias para el ordenamiento supremo vigente, pero que ha sido sobre todo un instrumento de legitimación del ejercicio del poder; que sus sucesivas modificaciones, más bien fruto de las determinaciones presidenciales o arreglos cupulares, ajenas a la voluntad popular, y que la razón principal de su longevidad se ha convencido en escasa vigencia, porque ha sido violada cotidianamente. Entre las reformas que plantea están las siguientes: todos los tribunales que funcionan en forma independiente del Poder Judicial deben pasar a formar parte de éste para alcanzar una unidad de jurisdicción y fortalecer dicho poder, como es el caso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los tribunales agrarios. Además, el Poder Judicial debe tener la facultad de informar sobre los proyectos de ley que se

<sup>11</sup> González Oropeza, Manuel, “Renovación constitucional”, *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM-Porrúa, 2000, pp. 230 y 238.

refieran a su organización y funcionamiento, a los que se refieran a aspectos procesales y respecto de ciertos casos sustantivos.

Debe evitarse la concentración excesiva de facultades en manos de la Federación y fortalecer el federalismo dando mayores atribuciones a estados y municipios. Y expresa que es a través de la reforma del artículo 73, relativo a las facultades del Congreso de la Unión, como se han centralizado las atribuciones, burlando el espíritu federalista de la carta magna vigente. En el presupuesto de egresos de la Federación deben destinarse porcentajes fijos y suficientes para salud, educación, justicia y seguridad pública, para evitar que sean disminuidos.

Elevar a rango constitucional el órgano de fiscalización superior con facultades de revisión y auditoría a las dependencias de los tres poderes de la unión, lo que implica constituir dicha institución en un órgano constitucional autónomo.

En materia electoral, propone la posibilidad de establecer candidaturas independientes a los cargos de elección popular; desaparecer las diputaciones y senadurías de representación proporcional, así como las de primera minoría; permitir la reelección de diputados y senadores; establecer la segunda vuelta electoral en la elección presidencial si ninguno de los candidatos obtiene el 50% más uno de los votos; consagrar la iniciativa popular en materia legislativa; contar con un régimen electoral justo y definitivo, y consagrar el referéndum para modificar las disposiciones fundamentales de la Constitución.

Para Muñoz Ledo, finalmente, quienes opinan contra el cambio del orden constitucional, lo reconozcan o no, piensan que el régimen político mexicano es democrático, y lo que se requiere es un sucesivo perfeccionamiento, y en consecuencia, debe continuarse con las reformas constitucionales. Lo que debe discutirse, sin embargo, es si México necesita o no de un nuevo régimen político, y piensa en particular, que no hay una transición democrática, y que debe transformarse este régimen. Para dar gobernabilidad al país se requiere, a su juicio, de un régimen semiparlamentario con un jefe de Estado, el presidente y un jefe de gobierno surgido de la mayoría parlamentaria, y un efectivo control de la conducta de los gobernantes y del ejercicio del gasto público. En abono a su tesis, expone que la cantidad de reformas que se proponen al texto vigente es de tal envergadura que justifican la aprobación de una nueva carta. En suma, se trata de crear un nuevo orden jurídico que sea el inicio de una nueva cultura política.<sup>12</sup>

Carlos Castillo Peraza, quien no era jurista, intuía que la Constitución es el modo de ser de una comunidad humana, la expresión de esa comunidad que, en un mo-

<sup>12</sup> Muñoz Ledo, Porfirio, “La reforma del Estado mexicano”, *El Cotidiano*, México, núm. 144, julio-agosto de 2007, pp. 23-27.

mento determinado, decide vivir junta y en orden para asegurarse un conjunto de condiciones materiales y culturales que permiten a las personas y a los diferentes grupos en que éstas se organizan, un desarrollo pleno. Como la sociedad está formada por personas dotadas de inteligencia y voluntad y, en consecuencia, son libres, ello obliga a pensar en un instrumento que permita organizar en forma razonable un conjunto de libertades, de manera que la libertad de algunos no redunde en perjuicio de otros. Lo que puede dañar e impedir la unidad de una sociedad es la hipertrofia del Estado o la injusticia, porque ambas son fuentes de divisiones y conflictos. Peraza citaba a Pierre Joseph Proudhon, para quien la justicia es la fuerza centrípeta que tiene unida a una sociedad; y la libertad es la fuerza centrífuga que evita el congelamiento de la justicia, en una situación sin expectativas, que petrificaría a la sociedad misma. Este autor pregunta, entonces, si la Constitución vigente sirve para garantizar la unidad de la sociedad actual, de modo que permita transitar de ésta en el mañana, hacia una sociedad de unidad, pero mejor. Planteaba después que no se sabe a ciencia cierta si la unidad que existe se debe o no a la Constitución. Sugiere, como primer paso, respetar el ordenamiento supremo, especialmente en todo aquello que tiene que ver con la justicia, la libertad y los límites del Estado. Si ese respeto no genera energía y dinámicas sociales, habría que investigar cuáles son los obstáculos que se oponen a ello y si provienen específicamente de la Constitución para tener una nueva constitucionalidad. Hay que darle presente a la carta política para saber si tiene futuro; es decir, que la realidad coincida con la constitucionalidad. No era partidario, además, de integrar el ordenamiento supremo con un cúmulo de derechos que no puedan cumplirse para no desbordar al Estado y enfrentarlo a situaciones permanentes de violación de las normas fundamentales.<sup>13</sup>

Entre los políticos que han promovido una nueva constitución se encuentra Cuaúhtemoc Cárdenas Solórzano, con objeto de que contribuya a que el país enfrente los retos del siglo XXI en mejores condiciones; por tanto, se debe trabajar para que se tenga una nueva carta política. Para ello se requiere, entre otras ideas de trascendencia, la reforma del Estado, sustentada en una nueva constitucionalidad, en la que se establezca un gobierno de gabinete y se determinen las funciones que deben corresponder al jefe del Estado, al jefe de Gobierno, al gabinete y al Congreso. Se debe desarrollar, asimismo, un nuevo modelo de descentralización política, fiscal y administrativa que atempere las desigualdades socioeconómicas en las distintas regiones del país. Cárdenas propone, además, la creación de un sistema de planeación plenamente participativo y plural, que sirva no sólo a los intereses del mercado, sino

<sup>13</sup> Castillo Peraza, Carlos, “Entre la «energía» y la «dinámica»”, *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM-Porrúa, 2000, pp. 107 y 108.

en particular que impulse el desenvolvimiento social y el mejoramiento gradual de las economías regionales.<sup>14</sup>

Manuel Camacho Solís, en cambio, es partidario de una nueva constitucionalidad, pero no de una nueva constitución. Señala que la agenda grande de la nueva constitución aumentaría las resistencias y el conflicto entre los actores políticos. En un camino distinto, se tiene que llegar a un acuerdo en lo esencial, como por ejemplo: la formación de un nuevo gobierno que defienda los intereses generales y la integración de una nueva mayoría a través de una coalición legislativa; la supresión de privilegios y la simplificación del sistema fiscal, y la atención negociada del problema de pensiones; la coordinación efectiva del Estado para frenar la criminalidad; un mejor funcionamiento del Poder Judicial; la efectividad del gasto y de su fiscalización, y el impulso a las zonas estratégicas de inversión en beneficio del desarrollo regional. Todo ello para pactar una nueva estrategia de desarrollo con justicia que pueda aumentar el crecimiento y combatir la pobreza. Agrega que hace falta que la participación de los ciudadanos sea “contundente” para que establezca una correlación de fuerzas diferentes, con el propósito de obligar a negociar a quienes se oponen a los cambios.<sup>15</sup>

La promoción de llamar a un congreso constituyente y elaborar un nuevo texto superior es respaldada por el Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y Convergencia, que se denomina ahora Movimiento Ciudadano. El Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecológico se han manifestado, en cambio, por continuar modificando la Constitución de 1917, y no son partidarios de una nueva carta superior, de lo cual dejan constancia los documentos y discusiones que se plantearon derivados de la discusión sobre la reforma del Estado, que tuvo lugar en el Congreso Nacional, y las declaraciones de sus dirigentes y personeros más destacados derivados de la Ley para la Reforma del Estado publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de abril de 2007, y que tuvo una vigencia de un año.

El entonces Partido Convergencia, a través del diputado Jesús E. Martínez Álvarez, coordinador del grupo parlamentario de dicho partido en la Cámara de Diputados, en febrero de 2006 presentó a esa instancia un nuevo proyecto de texto supremo elaborado por un grupo de juristas encabezado por Salvador O. Nava Gomar, Roberto Gil Zuarth y el diputado señalado. Ese proyecto se elaboró con objeto de ser sometido a la consideración de juristas, académicos, intelectuales y actores políticos

<sup>14</sup> Cárdenas Solórzano, Cuauhtemoc, *Un México para todos*, México, Fundación para la Democracia-Fundación Arturo Rosenblueth-Planeta, 2005, <http://www.ccardenass.org>.

<sup>15</sup> Camacho Solís, Manuel, *El desacuerdo nacional. Orígenes, consecuencias y propuestas de solución*, México, Aguilar, 2006, pp. 341 y 344.

para ser presentado a la consideración del Congreso de la Unión. Este proyecto de ordenamiento tuvo como finalidad provocar un diálogo social del cual surgieran las bases de la organización de la convivencia de los mexicanos para el siglo XXI; proponer nuevas bases del sistema social; configurar un auténtico federalismo responsable, basado en los principios de solidaridad y subsidiariedad; y en el orden cultural se propone crear una nueva cultura constitucional. El texto tiene once títulos y un total de 167 artículos permanentes. El proyecto, desafortunadamente, no tuvo un mayor eco ni acogida dentro de la clase política del país.

Giovanni Sartori, politólogo italiano, expresó su opinión favorable a un nuevo texto constitucional para mejorar la institucionalidad vigente con ocasión de recibir en 2007 el doctorado *honoris causa* por la Universidad Nacional Autónoma de México.

La bancada del PRI en el Senado, a través de su coordinador, el senador Manlio Fabio Beltrones, presentó su propuesta de reforma política en esta Cámara, en febrero de 2010, la cual contiene proyectos de reformas a 31 artículos e incluye la reelección de legisladores hasta en dos ocasiones para diputados federales y locales, con un periodo total de nueve años, y una vez en el caso de los senadores, los que completarían doce años. Sin embargo, los diputados del PRI, en la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara, en septiembre de 2011, se opusieron a dicha reelección.

Igualmente, incluye esa propuesta la reducción del número de miembros del Congreso de la Unión, de 500 a 400 en la Cámara de Diputados y de 128 a 96 en el Senado. Plantea además que el presidente pueda decretar la suspensión de garantías individuales, regulada en el artículo 29 constitucional, pero sólo con la aprobación del Congreso. Propone además la consulta popular, organizada por el Instituto Federal Electoral a petición del presidente, con el acuerdo de ambas Cámaras y de 2% de los ciudadanos que estén inscritos en el padrón electoral. Se propone, asimismo, excluir de la consulta los temas electorales y fiscales, y por lo menos debe participar la mitad de los ciudadanos inscritos en el padrón del IFE para que el resultado de la consulta sea obligatorio o vinculante.

Se insta un mecanismo para la suplencia del presidente en caso de ausencia, para que el secretario de Gobernación quede “encargado del despacho” mientras el Congreso define nombrar a un presidente interino o sustituto. Además, se contiene la posibilidad de que el presidente acuda al Congreso a emitir un mensaje sobre su informe anual, además de su informe escrito. El titular del Ejecutivo Federal podrá asistir a las sesiones del Pleno de cualquiera de las dos Cámaras e intervenir para exponer sus proyectos de ley, facultad que podrá delegar en los secretarios de Estado.

Se establece que cuando no sean aprobados oportunamente, conforme a la Constitución, la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos, rejirán los correspondientes al año en curso, hasta que se aprueben dichos proyectos, lo cual es positivo en caso de que se presenten emergencias o problemas que impidan esa aprobación en el plazo constitucional.

La reforma de los priístas incluye que el Senado ratifique al gabinete, en órganos como Pemex y en órganos reguladores, con la excepción de las secretarías de la Defensa Nacional y Marina.

Los secretarios deberán rendir un informe de labores en febrero y septiembre, y podrán ser citados para dar explicaciones sobre su gestión: cada Cámara podrá citarlos una ocasión de forma semestral y formular preguntas. Por otra parte, se propone que las Cámaras puedan presentar una moción de censura a los secretarios de Estado, con el aval de una tercera parte de los votos. La aprobación por ambas cámaras implicará un apercibimiento, e incluso la remoción del cargo. Se impulsa, asimismo, la autonomía de la Procuraduría General de la República, cuyo titular sería nombrado para una gestión de cuatro años, por el voto de las dos terceras partes del Senado.

Otra propuesta interesante es la que agiliza las labores de revisión de la Auditoría Superior de la Federación y suprimen los principios de posterioridad y anualidad, para que esta dependencia pueda intervenir de manera más oportuna, y se le faculta para fincar responsabilidades a quienes correspondan.

Propone también otorgar las facultades de investigación que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y obligar a comparecer ante las Cámaras del Congreso de la Unión o de las entidades federativas a los funcionarios que no acepten una recomendación de esa institución. Esta facultad ya fue aprobada por ambas Cámaras y fue publicada el 10 de junio de 2011 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Finalmente, se señala un plazo de un año contado desde la publicación de las reformas constitucionales para las modificaciones legales que sean necesarias.

Esta propuesta contiene también una serie de aspectos de gran trascendencia con los cuales es dable coincidir, salvo algunos intentos por transformar el régimen político vigente en algo semejante al parlamentarismo, lo cual es discutible.<sup>16</sup>

Para Enrique Peña Nieto, actual titular del Ejecutivo, según expresó durante la campaña electoral, la mayoría electoral alcanzada en una segunda vuelta no garantiza que esa mayoría se transforme en una coalición de gobierno mayoritaria, y la ratificación del gabinete tampoco garantiza la gobernabilidad. Por ello, prefiere suprimir el límite de 8% de representación legislativa sobre la votación nacional que obtenga un partido político, y que regula el artículo 54, fracción V, de la Constitución. La opción para conseguir gobernabilidad es establecer que cualquier partido político que alcance el 35% de la votación nacional tenga mayoría absoluta en el Congreso, como estaba regulado antes de la reformas de 1996. Su propuesta en este sentido es para el primer trienio del nuevo titular del Ejecutivo. En la elección del segundo trienio,

<sup>16</sup> Senado de la República, reforma política, [http://www.senado.gob.mx/hoy/Reforma\\_Politica/content/propuestas\\_reforma.htm](http://www.senado.gob.mx/hoy/Reforma_Politica/content/propuestas_reforma.htm), PRI.

que se aplicaría sólo a la Cámara de Diputados no regiría esta cláusula. Una tercera solución consistiría en suprimir los legisladores plurinominales en ambas Cámaras, porque la elección por mayoría relativa propende formar mayorías legislativas que respalden al Ejecutivo. Considera, asimismo, que además hay otras posibles formas de promover la formación de mayorías en el Poder Legislativo.

Sobre estas propuestas, se coincide en la necesidad de buscar fórmulas que faciliten la formación de mayorías y, en consecuencia, la gobernabilidad; pero ello debe establecerse con base en principios democráticos y no con fórmulas artificiales de sobrerrepresentación que vulneren la voluntad expresada en las urnas.

El entonces senador Arturo Núñez Jiménez, a nombre de los grupos parlamentarios de los partidos de la Revolución Democrática, en ese entonces Convergencia y del Trabajo, de ambas Cámaras, presentó otra propuesta de reformas constitucionales en febrero de 2010, de las cuales corresponde destacar las siguientes: la solución de la institucionalidad política no puede basarse en la reducción de la pluralidad política, que es consustancial al régimen democrático, ni mucho menos para concentrar facultades en uno de los poderes de la Unión para tratar de reemplazar lo que antes daban las facultades metaconstitucionales del presidente. La participación ciudadana debe fortalecerse con la aceptación de las candidaturas independientes. Sin embargo, no se debe aceptar que los partidos capturen candidatos independientes como propios ni que los que salgan derrotados en procesos internos de los partidos acudan de inmediato a la candidatura independiente para debilitar el sistema de partidos.

Además, es necesario incorporar al régimen constitucional, con carácter vinculatorio, el referéndum, el plebiscito y la revocación de mandato como formas de participación ciudadana. En los tres casos, como derechos de los ciudadanos para iniciar el proceso correspondiente con un cierto porcentaje de la lista nominal de electores. Asimismo, hay que aceptar que los ciudadanos con un porcentaje reducido, mejor dicho el 1.1 por ciento de la lista nominal de electores, puedan presentar iniciativas de ley, que deberán tener el trámite de carácter preferente en el procedimiento legislativo.

Se requiere también equilibrio entre los poderes de la Unión, en las siguientes cuatro propuestas:

- 1) Reconocer expresamente la facultad del presidente para hacer observaciones al presupuesto de egresos de la Federación, a condición de que la capacidad de la Cámara de Diputados para remontarlo implique la votación de la mayoría absoluta y no las dos terceras partes de los presentes, para que de esta manera se regrese a una tradición ya establecida en el constitucionalismo mexicano en 1857.
- 2) Otorgar la facultad de presentar una iniciativa preferente de ley por parte del titular del Ejecutivo Federal, pero también para la mayoría de los integrantes de los grupos parlamentarios, así como las que tengan carácter de iniciativa ciudadana.

Las iniciativas deberán ser dictaminadas y votadas por el Congreso de la Unión en el mismo periodo en el que fueron presentadas, y de no ser dictaminada en tiempo y forma, el presidente de la Cámara de que se trate estará autorizado para presentarlo de oficio ante el Pleno de manera directa sin previo dictamen de la comisión.

- 3) Se propone una nueva integración de las cámaras de Diputados y de Senadores, para que la primera se siga integrando por quinientos integrantes, todos ellos serán electos por el principio de representación proporcional: cuatrocientos en 32 circunscripciones regionales, equivalente a las entidades federativas y cien en una lista nacional votada en una circunscripción que comprenda todo el territorio nacional.
- 4) En el caso del Senado, se propone que siga siendo de 128 miembros, electos todos por el principio de representación proporcional a razón del tres por entidad federativa, en circunscripciones regionales equivalentes a las entidades federativas, y 32 —como existe ahora— votados en una lista nacional que comprenda todo el territorio nacional.

Otra propuesta importante es la ratificación de los integrantes del gabinete; se establece que la Cámara de Diputados ratifique a los funcionarios mayores de Hacienda, por la relación que existe con la materia económica presupuestal, atribución que actualmente tiene el Senado; y la de todos los titulares de las secretarías del gabinete del presidente de la República, así como del procurador general de la República, con excepción de los titulares de la Defensa Nacional, de Marina y de Política Exterior, cuya ratificación estará a cargo del Senado de la República.

Igualmente, se promueve que la Cámara de Diputados tenga facultad para aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y los programas relativos, así como para darle seguimiento y evaluación a su ejecución, con el propósito de que no se presenten más planes declarativos y decorativos.

Cabe destacar la propuesta de creación de un Consejo Económico y Social como instancia de participación, de organizaciones sociales con carácter consultivo sobre la política económica y social. Se integrará por el número de miembros que determine la ley, elegidos por la Cámara de Diputados.

Se replantea el juicio político y la declaración de procedencia para que se puedan tramitar en forma más rápida y con la debida garantía de audiencia para los involucrados.

El presidente de la República sólo será responsable por la comisión de delitos, a quien se le aplicará también el procedimiento de declaratoria de procedencia, con la advertencia de que en este caso tendrá que ser aprobado por la mayoría absoluta de los integrantes de ambas Cámaras y no sólo la de Diputados.

Se promueve ampliar la independencia de la Auditoría Superior de la Federación y extender sus facultades, transformándola en un órgano constitucional autónomo;

podría tener un consejo de administración colegiado integrada por cinco miembros propuestos por organizaciones de la sociedad civil relacionadas con la rendición de cuentas, y entre sus facultades estaría la de hacer revisiones no sólo posteriores al ejercicio fiscal, sino también con anterioridad, y podría ejercer la acción penal en el ámbito de sus responsabilidades con el auxilio de la Procuraduría General de la República. Su titular sería elegido por los dos tercios de los integrantes de la Cámara de Diputados. De este modo, concluiría el monopolio de la acción penal a cargo del Ministerio Público.

Para la Procuraduría General de la República se plantea una mayor independencia en el desempeño y cumplimiento de sus atribuciones, lo cual es conveniente, que se transforme también en un órgano constitucional autónomo. Al procurador general de la República se le agregaría un consejo consultivo, igualmente, con representación ciudadana.

Finalmente, se propone que la propaganda gubernamental de los tres órdenes de gobierno, regulada en el artículo 134 constitucional, se debería hacer obligadamente con cargo a los tiempos oficiales del Estado en radio y televisión.<sup>17</sup>

Algunas de las propuestas señaladas precedentemente ya han sido incorporadas a la Constitución, como las candidaturas independientes y la iniciativa ciudadana de las leyes.

## 2. *Las propuestas de la Presidencia de la República en el sexenio pasado*

Debe tenerse igualmente presente el proyecto de reformas estructurales presentado por el entonces titular del Ejecutivo federal, Felipe Calderón Hinojosa, que señaló en ese entonces “que había que pasar del «Sufragio Efectivo» a la «Democracia Efectiva»”. En el proyecto enviado al Congreso en diciembre de 2009 se plantean una serie de reformas que se consideraron claves, entre las cuales correspondería señalar:

- A. La reelección de alcaldes, jefes delegacionales y de diputados federales, con el propósito de que los ciudadanos puedan rechazar a aquellos que no hayan cumplido su labor y premiar a quienes se hayan esforzado por llevarla a cabo.
- B. La disminución del número de diputados y senadores, y que en el caso de estos últimos sean los propios ciudadanos, a través del voto, y no los partidos políticos, los que señalen el orden de prelación de los candidatos para integrarse a la Cámara de Senadores.

<sup>17</sup> Senado de la República, reforma política, [http://www.senado.gob.mx/hoy/Reforma\\_Politica/content/propuestas\\_reforma.htm](http://www.senado.gob.mx/hoy/Reforma_Politica/content/propuestas_reforma.htm), PRD.

- C. Propone mejorar los mecanismos de participación ciudadana de que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de leyes en los asuntos que les interesen, y la posibilidad de presentar candidaturas independientes para el fortalecimiento de la democracia.
- D. Una de las propuestas más relevantes es la celebración de una segunda vuelta en la elección presidencial, que estaría acompañada de la elección del Congreso de la Unión, con la finalidad de que quien resulte elegido tenga un mayor apoyo ciudadano y probable mayoría en las Cámaras, en beneficio de la gobernabilidad del país.
- E. Se propone que el presidente de la República pueda presentar iniciativas preferentes de leyes que el Congreso deba examinar forzosamente y votar favorable o negativamente dentro de cierto periodo.<sup>18</sup>

Las ideas señaladas en los incisos C y E ya están incorporadas en la Constitución, pero no se percibe gran interés en la actualidad para aceptar la reelección de representantes populares.

### 3. *Las propuestas en términos generales del gobierno actual*

La nueva administración que encabeza el presidente Enrique Peña Nieto ha llegado a un acuerdo con el Partido Revolucionario Institucional, con el Partido Nacional, y con el Partido de la Revolución Democrática, que se ha denominado “Pacto por México”, y que contiene cinco temas fundamentales, que son:

- A) Acuerdos para una sociedad de derechos y libertades.
- B) Acuerdos para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad.
- C) Acuerdos para la seguridad y la justicia.
- D) Acuerdos para la transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.
- E) Acuerdos para la gobernabilidad democrática.

Cada uno de estos temas tiene, como es natural, una serie de propuestas, y el primer fruto de estos acuerdos es una reforma al artículo 3o. de la carta política en materia de educación, que ya está aprobado, y que tiene por objeto dar rango constitucional a la determinación de evaluar a los maestros y autonomía al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Este proyecto ha despertado esperanzas de que el Estado recupere la rectoría del desarrollo en este campo y se mejore la calidad de

<sup>18</sup> <http://www.presidencia.gob.mx/iniciativas-de-ley/iniciativa-de-ley-que-reforma-adiciona-y-deroga-diversas-disposiciones-de-la-constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos>.

la educación, lo cual no obsta para que tenga detractores tanto en los sectores de los maestros como en expertos la materia. Lo que llama la atención es el hecho de que algunos cambios importantes que tengan que realizarse en aspectos educativos, que debieran sólo ser motivo de modificaciones en las políticas públicas, tengan que concretarse en una reforma constitucional, lo cual se explica por la necesidad de evitar recursos jurídicos en los tribunales que pongan en jaque a dichas políticas, pero que involucran incluir en la Constitución disposiciones de carácter reglamentario.

Las consecuencias del “Pacto por México”, la reforma educativa, telecomunicaciones, y en materia financiera y otros proyectos del nuevo gobierno, constituyen procesos que tomarán tiempo, y cuyos resultados sólo pueden aquilatarse en el futuro, aunque está claro que han despertado esperanzas en ciertos sectores de avances valiosos para el país.

## V. ¿EN QUÉ PUEDE AYUDAR UNA NUEVA CONSTITUCIÓN?

Una nueva constitución, por sí sola, es indudable que no puede ayudar a solucionar las graves dificultades que predominan en la República, ni siquiera puede solucionar la mayor parte de los problemas de naturaleza jurídica que existen, pero sí puede apoyar y fortalecer el orden jurídico, perfeccionar las instituciones y contribuir al desarrollo de la democracia y la equidad en el país. Elaborar y aprobar un nuevo texto supremo es una tarea de trascendencia, que exige buscar una época propicia y una conjunción de fuerzas políticas y sociales favorables a la renovación institucional en beneficio de la sociedad mexicana en su conjunto; se trata también de no producir una ruptura de los consensos básicos, sino de avanzar y ampliar estos acuerdos.

La propuesta de una nueva carta magna no implica denigrar ciertas bondades y avances de la Constitución vigente. Mucho menos cabe la consideración de que constituye un obstáculo para el progreso de la nación. Sin embargo, de las propias consideraciones de los ilustres juristas que optan por continuar con las reformas, subyace la idea de hacer cambios de gran importancia al ordenamiento vigente, por consideraciones técnicas, porque se requiere una nueva constitucionalidad, y son transformaciones necesarias en el régimen político. Incluso se ha expresado que las opciones son una nueva constitución o bien una consolidación integral del texto vigente. De tal manera que, con cierta claridad, se manifiesta la idea de que son modificaciones completas y de importancia las que deben hacerse en la Constitución de 1917. Surge entonces la interrogante del porqué no aprobar un nuevo ordenamiento superior en vez de seguir reformando indefinidamente el que rige en la actualidad. Debido a la variedad de factores que conspiran gravemente, en la actualidad, en contra de la sociedad mexicana, por los lacerantes niveles de pobreza, de inseguridad, la carencia de recursos, la falta de crecimiento adecuado y la presión social, que comienza a surgir

con mayor persistencia, ¿por qué no reaccionar y emprender los cambios fundamentales que la nación requiere partiendo por la propia Constitución?

Debe enfatizarse, sin embargo, que las reformas que la sociedad mexicana requiere deben efectuarse a la brevedad, con el propósito de que el país avance por sendas de viabilidad y crecimiento, y se aleje de los riesgos de ruptura existentes. Estas reformas pueden o no incluir modificaciones a la carta vigente. Si se trata, por ejemplo, de establecer un régimen tributario más justo, eficiente, sencillo y con costos de administrativos y de operación más razonables, no es necesaria una reforma constitucional. Poner un freno a las prácticas monopólicas en el sector privado tampoco requiere de cambios constitucionales, porque el ordenamiento supremo las prohíbe, y basta con hacer cambios o sencillamente aplicar la legislación secundaria. Hay otras propuestas, en cambio, que requieren de modificaciones al ordenamiento supremo como, por ejemplo, el establecimiento de un sistema electoral más justo, o bien crear condiciones que garanticen la gobernabilidad en un régimen presidencial.

En la actualidad, es de trascendencia que se cumplan a cabalidad las normas de la Constitución, ya que existen muchas de ellas que se hace caso omiso, como el artículo 28, que prohíbe los monopolios y las prácticas monopólicas, en circunstancias en que existe una concentración del poder de ciertas empresas privadas en materia de telecomunicaciones, concesiones de televisión, y además existen regímenes de excepción en materia tributaria que constituyen “una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social”, como determina la disposición mencionada.

## VI. LAS RAZONES QUE ACONSEJAN UNA NUEVA CONSTITUCIÓN

Los problemas que aquejan a México, desde el punto de vista institucional, son variados, profundos y de difícil solución. Muchos de los asuntos a encarar se pueden resolver a través de eficientes políticas públicas y un mayor presupuesto, como es el caso del mejoramiento de la salud. Otras materias requieren modificaciones legales, como la supresión de los privilegios tributarios injustos que existen a favor de ciertas grandes empresas. Un tercer grupo de asuntos exige reformas constitucionales; por ejemplo, el perfeccionamiento de la democracia a través del establecimiento de formas directas de participación ciudadana, como el referéndum o la consulta popular, que ya está establecida. Cuando se trata de analizar las reformas al texto supremo, surge la interrogante de si es conveniente seguir modificando la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos o si es preferible la aprobación de una nueva carta política. Se estima, sobre el tema, que es necesaria una nueva constitución, y son múltiples razones que así lo aconsejan.

Cabe preguntarse también qué tan urgente se requiere un nuevo texto supremo. Sobre el particular, lo importante es que existan condiciones y una correlación de fuerzas que permitan avanzar en la transición a la democracia, mejorar la institucionalidad vigente y fortalecer los derechos económicos, sociales y políticos de los habitantes de la República. De tal manera que cada persona, por el solo hecho de pertenecer a la sociedad mexicana, pueda tener acceso a ciertos niveles básicos de seguridad y bienestar.

Las razones que se tienen para sostener que es necesario un nuevo ordenamiento supremo son las siguientes:

### 1. *Ausencia de la soberanía popular en las reformas aprobadas*

La página de la Cámara de Diputados, en la parte relativa a las reformas constitucionales, permite informar que desde los inicios de la presidencia de Álvaro Obregón (1o. de diciembre de 1920), hasta 1997, bajo la presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, periodo también en el que el Ejecutivo pierde la mayoría en el Congreso, se habían aprobado cerca de 389 reformas a los artículos del ordenamiento supremo. En ese periodo, no se puede sostener que exista un total secuestro de la voluntad popular en las reformas que se aprobaron, porque hubo presidentes que tuvieron un amplio y perdurable apoyo popular, como Lázaro Cárdenas del Río. No obstante, tampoco se puede afirmar que los cambios hayan sido producto de una genuina representatividad del pueblo mexicano, debido a que son años donde generalmente concurre un fuerte predominio de la voluntad presidencial sobre el Poder Legislativo, y se trata, en consecuencia, de reformas en que se impone la voluntad del titular del Ejecutivo a cualquier otra consideración. En los tres últimos años de la presidencia de Ernesto Zedillo, ya sin mayoría del Ejecutivo en el Congreso, se aprobaron 22 reformas. En los sexenios de Vicente Fox se aprobaron 31 reformas, y en el de Felipe Calderón, 110. En el de Peña Nieto son 66 normas modificadas; en total son 641 reformas de artículos. Por otra parte, corresponde observar que las encuestas que se han realizado sobre el Ejecutivo, sobre el Congreso Nacional y sobre la llamada “clase política”, en los últimos años, dan como resultado que el pueblo de México no confía en sus representantes, por lo que, en consecuencia, existe una crisis de representatividad. De tal manera que es aconsejable una nueva constitución para rescatar el principio de la soberanía popular, que de alguna manera fue sojuzgada en la mayor parte de los sexenios señalados, y también en épocas recientes, en que los miembros del Congreso no han estado tan sujetos al poder presidencial, pero sí a los dictados imperiosos de sus cúpulas partidarias o en defensa de intereses de ciertos grupos empresariales.

En la página de internet de la Cámara de Diputados aparecen las reformas aprobadas en los diferentes periodos presidenciales y se señalan los artículos reformados y el número de modificaciones efectuadas, que son las siguientes:

Álvaro Obregón	8
Plutarco Elías Calles	18
Emilio Portes Gil	2
Pascual Ortiz Rubio	4
Abelardo L. Rodríguez	22
Lázaro Cárdenas del Río	15
Manuel Ávila Camacho	18
Miguel Alemán Valdés	20
Adolfo Ruiz Cortines	2
Adolfo López Mateos	11
Gustavo Díaz Ordaz	19
Luis Echeverría Álvarez	40
José López Portillo y Pacheco	34
Miguel de la Madrid Hurtado	89
Carlos Salinas de Gortari	55
Ernesto Zedillo Ponce de León	77
Vicente Fox Quesada	31
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa	111
Enrique Peña Nieto	66

En el sexenio actual, fueron 66 reformas a los artículos de la Constitución, según información de la página web de la Cámara de Diputados, que son las siguientes:

2013	Artículos 3o., 6o., 7o., 24, 25 (1a. reforma, 2a. reforma), 26, 27 (1a. reforma, 2a. reforma), 28 (1a. reforma, 2a. reforma), 37, 73 (1a. reforma, 2a. reforma, 3a. reforma, 4a. reforma), 78, 94, 105, 116 y 122.
2014	Artículos 4o., 6o., 26, 28, 29, 35, 41 (1a. reforma, 2a. reforma), 54, 55, 59, 65, 69, 73 (1a. reforma, 2a. reforma), 74, 76 (1a. reforma, 2a. reforma), 78, 82, 83, 84, 89 (1a. reforma, 2a. reforma), 90, 93, 95, 99, 102, 105 (1a. reforma, 2a. reforma), 107, 108 (1a. reforma, 2a. reforma), 110 (1a. reforma, 2a. reforma), 111 (1a. reforma, 2a. reforma), 115, 116 (1a. reforma, 2a. reforma), 119, 122 (1a. reforma, 2a. reforma) y 123.

En total son 641 reformas a los artículos constitucionales hasta el 7 de julio de 2014, de las cuales 478 fueron aprobadas en periodos en que el presidente de la República tenía mayoría en el Congreso de la Unión; y 163, cuando no se contaba con esa mayoría.

De tal manera que existe un predominio del poder presidencial frente al Congreso de la Unión y ausencia de la soberanía del pueblo en una gran mayoría de las reformas constitucionales aprobadas, porque frente a reformas de gran trascendencia no hubo una consulta o ni siquiera un sondeo de la opinión de los ciudadanos.

## 2. Numerosas reformas con contenido ideológico diferente

La Constitución vigente fue aprobada en 1917 y tiene numerosas reformas aceptadas en distintas épocas, las cuales obedecen a diferentes concepciones políticas sobre cómo debe regirse la vida nacional. De esta manera, existieron reformas que obedecieron a una concepción estatista y populista, y en otras modificaciones privaron, en cambio, concepciones neoliberales de predominio manifiesto del mercado. Un ejemplo puede demostrar esta afirmación. La Constitución, como fruto de un movimiento revolucionario, tenía un carácter fundamentalmente agrarista con protección de ejidos y comunidades a través del reparto agrario y de la prohibición existente para que los particulares pudieran adquirir las tierras de dichas instituciones sociales. Con las reformas introducidas en el sexenio en que el titular del Ejecutivo era Carlos Salinas de Gortari se concluyó dicho reparto y se posibilitó la venta de las tierras de ejidos y comunidades. En la práctica, las políticas públicas establecidas desde esa administración han producido la descapitalización del campo, una apertura comercial

que atenta contra los intereses del agro, la disminución de los subsidios y, en general, un abandono del campo mexicano y de sus habitantes, que se observa con preocupación desde hace más de dos décadas. De tal manera que la interpretación del artículo 27 constitucional obedece en la actualidad a dos concepciones de política económica: una agrarista y otra de índole neoliberal. Esta situación puede significar indudablemente problemas para interpretar ciertas normas.

Diego Valadés expresa sobre la materia, que en la Constitución existen varios sistemas: el del autoritarismo y el de la democracia; el que permite obtener los derechos prestacionales y el que favorece la concentración del poder económico; coexistencia de sistemas que la convierten en fuente de contradicciones. Se ha formado entonces un híbrido que comenzó a ganar rechazo político y a presentar signos de caducidad. De tal manera que, a su juicio, existen argumentos para pensar en elaborar una nueva constitucionalidad. Sin embargo, advierte de los riesgos de abrir un debate, sobre todo de su contenido, porque se pueden perder los consensos básicos que existen en la actualidad.<sup>19</sup>

Cabe agregar, no obstante, que no se puede afirmar que se trata de un ordenamiento obsoleto, porque sus modificaciones la han puesto al día en varios aspectos, por ejemplo, en materia de protección de datos personales, en el segundo párrafo del artículo 16, conforme a la modificación que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1o. de junio de 2009; y sigue prestando útiles servicios a la comunidad nacional en la regulación de muchos temas.

### 3. Superación del reglamentarismo

Que se trata de una Constitución reglamentaria lo prueban, por ejemplo, algunos artículos, que son los siguientes: 27, que en general se refiere a la propiedad de tierras y aguas de la nación, a ejidos y comunidades, a los recursos naturales y a los derechos que sobre todos éstos pueden constituirse; el 41, que regula varios temas, como partidos políticos, su financiamiento, liquidación, regulación de las precampañas y campañas electorales, propaganda electoral y organización del Instituto Federal Electoral, y determinación de sus funciones; 73, sobre atribuciones del Congreso de la Unión; 115, relativo a la organización y atribuciones de los municipios; 122, al Distrito Federal, y el 123, que regula los derechos individuales y colectivos de los trabajadores.

De tal manera que se presenta un armazón normativo demasiado reglamentario, y que además es complejo, extenso y difícil de entender para quienes no son aboga-

<sup>19</sup> Valadés, Diego, “Consideraciones preliminares”, p. 3, en Concha Cantú, Hugo y otros, *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*.

dos o políticos, en circunstancias en que deberían existir facilidades para que todos los habitantes de la República pudieran conocer y comprender la Constitución. Las características señaladas ocasionan que en su mayor parte se trate de un texto que solamente puede ser bien conocido por expertos; lo que produce como consecuencia que se trate de un ordenamiento que no puede calar hondo en el respeto y la adhesión de la sociedad mexicana. Por otra parte, dada una deficiencia de civismo, probado por cuatro encuestas nacionales sobre la materia (a las que se hará referencia más adelante), no existe en el pueblo el deseo de compenetrarse de sus disposiciones ni de protestar mayormente por sus múltiples violaciones.

#### *4. El desconocimiento de la Constitución en particular y del orden jurídico en general*

El conocimiento que los ciudadanos, en general, deben tener de su sistema jurídico no tiene por qué ser exhaustivo, sino limitarse a conocer sus derechos y obligaciones fundamentales y la forma en que está organizado a grandes rasgos el Estado mexicano, porque las normas que regulan estas materias tienen trascendencia para la calidad de vida, las condiciones de trabajo, las expectativas y las esperanzas de los habitantes de la República. Todo ello, sin perjuicio de la exigencia de conocer los derechos y obligaciones específicos que tienen quienes desempeñan una determinada actividad, profesión, servicio público o representación popular.

Debe recordarse que jurídicamente la ignorancia de la ley no excusa de su cumplimiento, en los términos de lo dispuesto por el artículo 21 del Código Civil Federal, con las excepciones que señala para individuos con notorio retraso intelectual, su apartamiento de las vías de comunicación o su miserable situación económica, y siempre que se cumplan los demás requisitos que esta norma determina.

Debemos recordar, además, que la segunda encuesta de cultura constitucional, efectuada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, reveló que existe un desconocimiento de las normas de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos por parte de la población que, sin embargo, está consciente de que sus normas deben respetarse. Todo lo cual aconseja una constitución más sencilla y breve, acompañada de una ley constitucional que la complemente y que exista un respeto irrestricto de ambas.

#### *5. El mejoramiento del civismo y el cumplimiento de la ley*

Sobre civismo y concepción de la legalidad, cabe destacar que la Secretaría de Gobernación del Ejecutivo federal, a través de la Dirección General de Desarrollo Político, ha realizado cuatro encuestas nacionales sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, en 2001, 2003, 2005 y 2008. La encuesta de 2005 fue desarrollada por

una empresa privada, Consultores Asociados en Mercadotecnia, Publicidad y Opinión, S. C. y las otras tres por el INEGI (CAMPO), con el propósito de saber los valores, prácticas e intereses cívicos y políticos de los mexicanos, así como para conocer la percepción que tienen sobre su sistema político. Se trató igualmente de contar con elementos que permitan enriquecer la toma de decisiones en materia de políticas públicas y proporcionar información para la investigación en las diferentes ramas de las ciencias sociales. En la cuarta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas se entrevistaron a cuatro mil 383 personas de dieciocho años, a más de las 32 entidades federativas. Los resultados de esta última investigación, entre otros, revelan que uno de cada dos ciudadanos piensa que México vive en democracia; dos de cada tres está insatisfecho con la calidad de la democracia existente; el porcentaje de las personas que cree en las instituciones es bajo, y de éstas, las que registraron los menores porcentajes de confianza fueron los sindicatos, la policía y los partidos políticos. Llama la atención en estas encuestas, que de 2001 a 2008, 50% al 33% ha bajado el porcentaje de personas que piensan que se vive en democracia; las personas que tienen conversaciones sobre política oscilan entre el 30% y el 20%, en 2008; el 49% de los encuestados piensa que se está en presencia de un gobierno que se impone en vez de uno que consulta, y los ciudadanos que tienen poca o nada de confianza en los partidos políticos asciende al 72%.

De las conclusiones señaladas destaca la falta de interés de los habitantes de la República por los asuntos políticos, lo que revela una falta de civismo, que se traduce, en definitiva, en que no existe una presión social generalizada sobre los actores políticos, sean éstos instituciones políticas, sindicatos o grupos empresariales. De tal manera que las determinaciones que se toman por la clase política obedecen, a menudo, a sus propios intereses o a la de los sectores empresariales, sindicales o grupos de presión de mayor influencia, lo cual se traduce en políticas públicas, que a menudo no tienen presente los intereses generales de la nación. No sucede lo mismo en otros Estados, donde existe una sociedad civil más informada y mejor organizada, que se encuentra en condiciones de defender eficazmente sus derechos. Una prueba de ello es, por ejemplo, los buenos servicios de salud pública que existen en países como Francia, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Canadá y Cuba. Por otra parte, los medios de comunicación, en especial el llamado duopolio televisivo, no sólo no ayuda a elevar la cultura política de la población, sino más bien contribuye a vulgarizarla y mediatizarla, y, en defensa de sus beneficios, como es lógico, contribuye a distorsionar las políticas públicas que afectan sus intereses.

Alexis de Tocqueville, pensador y jurista francés, en su obra *La democracia en América*, publicada en dos tomos entre 1835 y 1840, consideró propio y exclusivo de la mayor parte de los habitantes de Estados Unidos el afán de solucionar sus asuntos y superar las dificultades a través de asociaciones de personas de diversa naturaleza

y pensó que ésta era una característica notable de ese pueblo. Federico Reyes Heróles se refiere también a esta calidad del pueblo estadounidense, y señala que el 85% de la población forma parte de una o más asociaciones de distintos tipos o características. En México, en cambio, con base en la segunda encuesta ya señalada, el 85% de la población afirma que nunca ha participado en ninguna actividad en beneficio de su comunidad, lo cual revela una falta de solidaridad, que preocupa; y existe además un 88% de la población con desconfianza hacia otros mexicanos. Para Reyes Heróles, falta la confianza intrapersonal, que constituye un capital social que existe de manera importante en otros Estados, y que es un tema que debe estudiarse por la trascendencia que tiene para el desarrollo de la sociedad mexicana.<sup>20</sup>

La sociedad mexicana tiene méritos extraordinarios, superiores en muchos aspectos a los de otros países, pero desafortunadamente en materia de organización ciudadana todavía hay un largo camino que recorrer para constituirse en un factor de presión que coadyuve a mejorar la institucionalidad vigente y la defensa de los intereses generales de la nación.

## 6. *La fuerza normativa de la Constitución*

Una de las deficiencias de la cultura cívica vigente consiste en negociar el cumplimiento de la ley. Se negocia desde la infracción a los reglamentos de tránsito con el policía del crucero, hasta el cumplimiento de la propia Constitución. Una prueba de esta última práctica, que consiste en negociar políticamente el cumplimiento de la Constitución, es la existencia de monopolios u oligopolios privados, cuyas actuaciones vulneran permanentemente las disposiciones constitucionales en perjuicio de la población, con la venia de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La idea de cumplir la ley porque representa el respeto al interés general y a la institucionalidad vigente, es reemplazada por la tentación de burlar la normatividad como signo de habilidad. La corrupción que permea las instituciones, la ineficacia de los órganos reguladores, la falta de mecanismos que persigan a los responsables y la impunidad de quienes cometen ilícitos, contribuyen a crear y fortalecer una cultura de la ilegalidad, que es difícil de superar. Una nueva constitución debiera tener presente estas circunstancias para establecer instituciones autónomas, con representación ciudadana, con la finalidad de controlar, por ejemplo, el ejercicio de los recursos federales, el perfeccionamiento de la administración pública y fortalecer la propia cultura cívica de los mexicanos.

<sup>20</sup> Reyes Heróles, Federico, conferencia presentada durante el seminario para el análisis de las encuestas nacionales sobre cultura política y prácticas ciudadanas, p. 183, en *Demos ante el espejo. Análisis de la cultura política y las prácticas ciudadanas en México*, UNAM-Cámara de Diputados, 2005.

La fuerza normativa de un ordenamiento supremo tiene relación con la eficacia; es decir, con su grado de cumplimiento. Cualquier Constitución o ley está integrada por normas que constituyen requerimientos a la conducta humana. Los habitantes de un Estado tienen la opción de cumplir estas normas o bien desconocerlas y sujetarse a las sanciones que están contenidas en la legislación que complementa la carta política. Para Heller, si el grado de cumplimiento de esta última es alto, hay coincidencia entre la normatividad y la normalidad constitucional, y significa que la Constitución, en general, es respetada.<sup>21</sup> Ello ocurre generalmente cuando la normatividad contenida en la ley suprema es congruente con la realidad política, económica y social de un Estado. Y cabe analizar si la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos se cumple a cabalidad o si su grado de cumplimiento es bajo y sus normas están alejadas de la realidad o de la normalidad, como decía Heller.

Según la encuesta señalada en los párrafos anteriores sobre la Constitución, de los consultados, el 22.4% señaló que no se respeta, y el 2.6%, que no sirve para nada, lo que suma un 25%. Existe igualmente un desconocimiento sobre ese ordenamiento superior. El 72.6% afirmó que conoce poco acerca de la misma, y el 20.3% no la conoce en absoluto, lo que asciende a un 92.9%. Además, el 45.6% piensa que la carta política es adecuada para la realidad del país, y el 42.1%, que ya no responde a las necesidades del país. Al preguntarse si es necesario cambiar dicha carta, el 40.1% se inclina a dejarla como está, y el 22% preferiría un nuevo ordenamiento constitucional. Sobre el cumplimiento de la Constitución, la mayoría de los entrevistados, el 68.1% expresa que se cumple poco, y el 19.3% que no se cumple nada.

Las cifras mencionadas con anterioridad permiten llegar a ciertas conclusiones sobre la percepción ciudadana relacionada con la Constitución, las cuales consisten en que existe un alto desconocimiento de sus disposiciones, y un porcentaje elevado de la población piensa también que no se cumplen sus normas. Corresponde averiguar entonces qué puede hacerse para contar con un ordenamiento superior que sea mejor conocido por los habitantes del territorio nacional y para que se tenga una mayor congruencia entre las normas y su respeto en la realidad. Es indudable que una constitución redactada en forma más sencilla, ojalá más breve, menos compleja técnicamente y con buen diseño, puede ser mejor conocida por los ciudadanos, y se podría, en consecuencia, facilitar la adhesión de la población a su ordenamiento superior. Queda pendiente la tarea difícil de saber cómo se logra un mejor cumplimiento de sus normas. Y la respuesta no puede consistir simplemente en adecuar la normatividad a la realidad. En efecto, no se puede elaborar una constitución que desconozca la corrupción de ciertos servidores públicos y de algunos sectores empresariales que la promueven, los atentados contra el medio ambiente o las prácticas

<sup>21</sup> Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 245, 237 y 238.

monopólicas existentes. Estas materias deben seguir siendo reguladas, en términos generales, en la carta magna, pero junto con ello deben establecerse mecanismos eficaces para obligar a los servidores públicos a cumplir los dictados del ordenamiento supremo; para ello, deben crearse organismos constitucionalmente autónomos que velen por el cumplimiento del orden jurídico, y en especial por el respeto a las normas superiores de la Constitución, sin perjuicio de las facultades que le correspondan al Poder Judicial.

### *7. Un lenguaje más comprensible para la sociedad*

Con el propósito de contar con una carta política más breve y que pueda ser ampliamente conocida, es necesario realizar un esfuerzo para hacerla más comprensible para los habitantes de la República. Las leyes actuales, y a menudo las Constituciones, debido a la complejidad de los asuntos que regulan tienden a utilizar un lenguaje muy técnico, que las aleja del entendimiento de la mayoría de los ciudadanos. Esto no sucedía con las leyes en la antigüedad, que eran más claras, e incluso más didácticas, porque a menudo explicaban la razón por la que se había dictado la norma respectiva. Las Siete Partidas, obra jurídica de Alfonso X el Sabio, por ejemplo, en su primera partida, título I, la cual habla de la legislación, en la ley 13 establece: “las leyes se deben entender derechamente con el verdadero entendimiento de su parte más sana y provechosa según las palabras y razones que presenten. Y por esta razón no se deben escribir abreviaciones ni menguar en razones para que los hombres caigan en yerro, sino según la letra, no son para aprender y decorar, sino para saber su entendimiento”. En la partida segunda, título I, que se refiere a emperadores, reyes y grandes señores, en la ley 2 se determina:

El poder que el emperador tiene es de dos maneras: la una, de derecho, y la otra, de hecho, y aquel que tiene según derecho es este: que puede hacer ley y fuero nuevo, y mudar el antiguo, si entendiere que es a procomunal de su gente, y otro sí cuanto fuese oscuro, tiene poder de esclarecerlo, y puede, otro sí quitar la costumbre usada cuando entendiere que era dañosa y hacer otra nueva que fuese buena...

De tal manera que si se está de acuerdo en aprobar un nuevo ordenamiento supremo con una nueva constitucionalidad y que sea más accesible para todos, se necesita utilizar un lenguaje más claro y dar las razones por las cuales se han dictado ciertas normas de trascendencia. Por lo que al establecer la división de poderes podría señalarse que esta separación de funciones es con el propósito de garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales de quienes habitan el territorio nacional y evitar las arbitrariedades de una sola autoridad. Ese ordenamiento además debe estar precedido por un preámbulo en que se expresen con amplitud las ideas y razones que justifican su expedición y los principios que lo inspiran. Asimismo, si al redactar

las normas se emplea en gran medida un lenguaje técnico, que va a ser comprendido en su cabalidad sólo por especialistas, se está utilizando una forma de comunicación en que no se toma íntegramente en cuenta a los destinatarios de las normas. En consecuencia, no van a ser bien comprendidas las razones por las cuales se dictaron las reglas, ni se podrá reclamar de la gente una profunda adhesión y respeto de las normas.

Como se comprenderá, si se pretende modificar el lenguaje del ordenamiento superior, para un mejor conocimiento y adhesión de los habitantes de la República, habría que realizar una revisión muy amplia o casi total de sus disposiciones, caso en el cual es preferible redactar una nueva carta política, en el entendido de que ésta debe complementarse con una ley constitucional que recoja las complejidades que sean necesarias.

Hasta aquí, las seis razones que podrían justificar la elaboración de una breve y comprensible constitución para los habitantes de la República. Los argumentos que se exponen a continuación, en cambio, son válidos tanto para ese proyecto de carta política, o bien se pueden traducir en modificaciones al ordenamiento jurídico superior ya existente. Sin embargo, se estima que sería de mayor provecho, dada la importancia de las ideas propuestas, la idea de incorporarlas a la nueva carta política. A estas seis razones habría que agregar que la nueva, más breve y comprensible constitución, debería ser aprobada, y en su caso reformada, a través de un referéndum de los ciudadanos, según se explicará más adelante.

### 8. *El perfeccionamiento de la democracia y la participación ciudadana*

Ronald Dworkin propone superar la democracia de las mayorías, defendida frecuentemente por filósofos y científicos políticos, y promueve el establecimiento de una democracia asociativa que supere a la anterior. Señala que la concepción mayoritaria es radicalmente defectuosa, porque no hay nada inherentemente valioso en un proceso que permita que un grupo numeroso de ciudadanos impongan su voluntad sobre un grupo que sea menor. La regla de la mayoría no es justa en sí misma; lo es cuando se reúnen ciertos requisitos de igualdad entre los participantes de un proceso político; y distingue en la democracia asociativa tres dimensiones, que deben resaltarse: la primera dimensión es la soberanía popular, que implica una relación entre el pueblo en su conjunto y los diversos funcionarios que forman el gobierno. Se trata de que el que gobierne sea el pueblo y no los funcionarios. La segunda dimensión consiste en que los ciudadanos participen como iguales; es decir, que el sufragio de cada uno de ellos tenga un igual valor, con muy escasas y justificadas excepciones, y que sus posibilidades, como grupo, de influir en las decisiones, tengan cierta relevancia. La tercera dimensión de la democracia asociativa consiste en que el discurso debe ser democrático. Si todos y cada uno de los ciudadanos son socios en una empresa polí-

tica, se involucra que puedan deliberar juntos antes de tomar una decisión colectiva. Todos deben ser escuchados aunque no tengan éxito en su intento de convencer a los demás. Dworkin concluye señalando que ninguna nación ha logrado que sus ciudadanos tengan un control cabal sobre sus gobernantes, una igualdad política o un discurso político que no estén contaminados. Sin embargo, se debe tener en mente estos ideales para el perfeccionamiento de la democracia.<sup>22</sup>

Si se examina lo que sucede en la sociedad mexicana, se puede apreciar que, por las condiciones de inequidad existentes, se está lejos de los ideales que promueve Dworkin y más distante aún de las aspiraciones del pueblo mexicano, lo cual involucra la necesidad de buscar fórmulas que perfeccionen la calidad de la democracia en el país.

El orden jurídico en general y la constitución como cabeza de éste, tienen que ayudar a defender y consolidar la democracia mexicana, y alejar la política de las tentaciones autoritarias. Las diversas encuestas que se han realizado sobre cultura cívica en México demuestran que la mayoría de la población está descontenta con el régimen político existente. Este régimen está basado fundamentalmente en la democracia representativa, y habría que averiguar si la causa de las deficiencias que se observan es el sistema de representación basado en los partidos políticos, en el que se constituyen actores políticos ajenos a los intereses generales de la población, preocupados por sus propios intereses o bien cercanos o cooptados por grupos de presión, nacionales o extranjeros, en defensa de sus intereses particulares y en desmedro de los intereses comunes.

Por las razones señaladas precedentemente, conviene un nuevo ordenamiento que establezca bases más sólidas para el desarrollo de la democracia en el país y que se aleje de las tentaciones centralistas y del predominio exagerado de un poder sobre los otros. De tal manera que se tiene que consagrar en el nuevo ordenamiento un sistema de representación más justo, que le cueste menos a los ciudadanos, y que se acerque al principio de un ciudadano un voto, y crear formas más directas de participación ciudadana. El sistema de elección de los diputados y senadores debe ser equitativo. Igualmente, hay que promover la reelección de ciertos representantes populares, pero no del presidente ni de los gobernadores de los estados.

Por igual, debe regularse en un nuevo ordenamiento la participación ciudadana, que consistiría, de manera trascendente, en el perfeccionamiento de la consulta popular ya incorporada en la Constitución, para apoyar ciertas políticas públicas de mayor trascendencia; y del referéndum, con la finalidad de que las reformas del nuevo ordenamiento supremo se aprueben a través de este mecanismo. Se trata de contar, en síntesis, con una constitución más enraizada en la soberanía popular y en que los gobernantes tengan además que rendir cuenta de sus actuaciones.

<sup>22</sup> Dworkin, Ronald, *Virtud soberana. La teoría y práctica de la igualdad*, México, Paidós, 2003, pp. 393-395.

Conviene reiterar que el nuevo ordenamiento superior debe conservar ciertas normas de la Constitución vigente que han probado ser útiles para el desarrollo de la República o que velan por el bienestar de sus habitantes. Estas clases de disposiciones pueden conservarse en la nueva carta política o bien incorporarse en la ley constitucional que la complementa.

### 9. *Creación de nuevas instituciones constitucionalmente autónomas*

Las regulaciones fundamentales relativas a los órganos constitucionales autónomos corresponde también, incluirlas en forma ordenada en la nueva constitución. Se propone determinar cuáles son estas instituciones y su organización básica, cuidando de que exista en su interior un consejo con representación ciudadana en que participen, por ejemplo, académicos de las universidades y otras personas de prestigio, velando, asimismo, que en su creación y funcionamiento no existan interferencias ajenas a sus fines. Dentro de los nuevos órganos convendría incluir una especie de contraloría general de la nación independiente de todos los poderes federales que controle el legal y honesto ejercicio del presupuesto y contribuya a mejorar la administración pública. A esta nueva institución se le podrían asignar las atribuciones de control que tienen en la actualidad la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública, que dependen respectivamente de la Cámara de Diputados y del Poder Ejecutivo Federal. El nuevo organismo debería tener un consejo ciudadano con amplia representatividad y un auditor o contralor superior, con rango similar al de secretario de Estado, que sea nombrado por dicho consejo. La misión de esta institución consistiría en controlar el ejercicio de los recursos públicos por parte de las tres instancias de gobierno, tanto los ingresos como los egresos, y contribuir al perfeccionamiento de la administración pública en dichas instancias. La idea es que este órgano tenga carácter federal, con delegaciones en los estados, y que pueda controlar eficazmente también el ejercicio presupuestal de los recursos federales en estados y municipios. Una institución de esta naturaleza puede convertirse en un instrumento eficaz para combatir la corrupción, y, como es lógico, va a despertar resistencias enconadas de muchos sectores interesados en la mantención de la situación existente, la cual permite todavía amplios márgenes de discrecionalidad y el enriquecimiento ilícito de algunos funcionarios tanto a nivel federal, estatal, delegacional o municipal.

La corrupción, tanto en México como en otros países, es un fenómeno de índole cultural que no puede ser suprimido con la mera formación de una institución eficiente de control. Sin embargo, el establecimiento de un ente autónomo, con control ciudadano, es un mensaje a la sociedad mexicana y al exterior de que el combate a la corrupción va en serio.

Se requiere, asimismo, una Procuraduría General de la República que sea igualmente independiente del Poder Ejecutivo, para fortalecer su organización y sus instrumentos de supervisión.

De igual forma, hace falta crear como órgano constitucional autónomo un consejo económico, político y social, con amplia representación, encargado de promover la elaboración, con consulta ciudadana, de un plan nacional de desarrollo de largo plazo, y promover su cumplimiento y las modificaciones que aconsejen las circunstancias. Este consejo podría hacerse cargo también de las funciones encomendadas al Comité de Productividad, creado recientemente, por la necesidad que existe de que la laboriosidad de los mexicanos sea más productiva y genere mayores beneficios a su favor y del país.

#### 10. *Los derechos sociales y su vinculación jurídica*

Los derechos fundamentales se encuentran protegidos jurídicamente en la mayoría de los casos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Pero los llamados “derechos de segunda generación” o “derechos sociales”, entre los que se encuentran el seguro de desempleo y el derecho a la cultura, no están debidamente garantizados. Frente a los millones de mexicanos que se debaten en la pobreza es importante la búsqueda de fórmulas que permitan garantizar estos derechos para mejorar sus condiciones de vida y de trabajo; por lo tanto, es papel de la carta magna no sólo establecerlos, sino también determinar que gradualmente se vayan cumpliendo. Es el Estado, a través de sus múltiples instituciones, el que tiene la tarea de crear las condiciones para hacer efectivos estos derechos.

No obstante, no se trata de incorporar obligaciones constitucionales que el Estado mexicano esté en la imposibilidad de cumplir, pero sí de avanzar en la consagración de derechos más amplios y efectivos para la población y de buscar la forma de garantizarlos a través de políticas públicas y programas que los conviertan en realidad.

Sobre el cumplimiento de los llamados derechos sociales, Jorge Carpizo considera que su desarrollo será imparabile, y con el tiempo se irán superando las normas que determinan que deben cumplirse “en la medida de los recursos disponibles” o “hasta el máximo de los recursos de que disponga” para que estos derechos no queden únicamente al criterio de los poderes ejecutivos y legislativos. Deberá, en consecuencia, ponderar su cumplimiento el propio Poder Judicial, lo que quiere decir que que la exigibilidad jurídica de esos derechos podrá ampliarse.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Carpizo, Jorge, *El cumplimiento de los derechos de la justicia social*, documento de trabajo, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 22.

### 11. *La incorporación de nuevos derechos*

En estos últimos años se han incorporado una serie de derechos que no existían anteriormente en las normas de la Constitución, o bien se ha perfeccionado su regulación. Estos derechos en términos generales, son:

- A) Se perfecciona el derecho al acceso a la información, y para ello se establecen los principios y bases que deben regir en la Federación, en los estados y en el Distrito Federal.
- B) El derecho de réplica se establece en términos muy generales, se sujeta su ejercicio a lo que disponga la ley.
- C) Se establece de que toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como al ejercicio de sus derechos culturales.
- D) Los derechos colectivos, y se dispone en que el Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas.
- E) Las normas relativas a los derechos humanos, que se interpretarán de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales de la materia, brindando en todo tiempo a las personas la protección más amplia.
- F) Se fortalecen los derechos de la niñez y se exige que en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.
- G) El derecho de toda persona a la cultura física y a la práctica del deporte, y se estableció que corresponde al Estado su promoción, fomento y estímulo, conforme a las leyes en la materia.
- H) El derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. Además, se establece que el desarrollo rural integral y sustentable tendrá también entre sus fines, que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca, según lo dispone el último párrafo de la fracción XX del artículo 27 constitucional.
- I) El derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar que tiene toda persona en el territorio nacional.

- J) El derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.
- K) El derecho a recibir educación media superior, que se agrega a la preescolar, primaria y secundaria, y que se establece también como obligatoria para la Federación, los estados Distrito Federal y los municipios.
- L) El derecho a la protección de los datos personales.
- M) El derecho a promover y votar en las consultas ciudadanas.
- N) El derecho de los ciudadanos a presentar proyectos de ley.

No obstante, en los derechos tan trascendentes que se han agregado en estos últimos años subsisten una serie de derechos fundamentales, sociales y políticos que todavía no aparecen en la Constitución. Entre éstos se podrían mencionar los siguientes:

- Al libre desarrollo de la personalidad, que no está consagrado en la Constitución, pero el Código Penal Federal tipifica y sanciona ciertos delitos de carácter sexual, cometidos contra menores de edad, en el título octavo del libro segundo del Código Penal Federal, en los artículos 200 y siguientes, lo cual constituye una regulación relacionada con la materia, pero en forma diferente. El derecho al desarrollo libre de la personalidad debe ser reconocido para todas las personas y en forma más amplia y acertada.
- A guardar reserva sobre sus convicciones políticas y religiosas. Este derecho está relacionado con la libertad de pensamiento, convicciones políticas y creencias religiosas, y debería establecerse también en la carta política.
- A la vida privada, que es un derecho que debería ser establecido para que se respete la intimidad de todas las personas, y en especial de aquellas que por su relevancia en el mundo de las artes, de la política o de los espectáculos son permanentemente asediados por *paparazzis*.
- A participar como representantes ciudadanos en organismos públicos de trascendencia, como la Comisión Federal de Electricidad, por ejemplo, o bien en comisiones reguladoras de la vida económica, como la Comisión Federal de Competencia Económica.
- A opinar efectivamente sobre el plan nacional de desarrollo y de los programas que lo complementen. Este derecho debe ser precisado, porque en la actualidad sólo existe la obligación de las autoridades de recoger las aspira-

ciones y demandas de la sociedad, en términos generales, en el artículo 26 de la Constitución.

- A tener un seguro de desempleo, que por el momento sólo existe en el Distrito Federal, y en forma limitada.
- El acceso a internet en condiciones de alta calidad, como se establece en la Constitución de Finlandia.

De tal manera que la incorporación de los derechos que ya se han regulado en la Constitución no involucra que ha terminado la tarea de seguir ampliándolos y perfeccionándolos.

## 12. *Transición y gobernabilidad*

Se está en presencia de un contexto político, económico y social diferente al que predominaba al aprobarse la Constitución de 1917, y también al de los años que siguieron del siglo XX. Se tiene como base el sistema presidencial establecido en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, el cual funcionó con eficacia durante un largo periodo de predominio de una fuerza política: el Partido Revolucionario Institucional, PRI. Esa época se caracterizó por una concentración del poder político en manos de quien detentaba la Presidencia de la República, y manejaba a su real entender la administración pública, con poderes para nombrar a quienes dirigían dicho partido, designar a quienes debían ser candidatos a ambas Cámaras del Congreso Nacional, que en la práctica significaba elegirlos, nombrar a los candidatos a gobernar las entidades federativas e influir decisivamente en el nombramiento de los más altos magistrados del Poder Judicial, incluyendo a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ese poder sin contrapesos del titular del Ejecutivo, como se ha expresado, se debilita en las elecciones intermedias de 1997, en el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, en el que el PRI pierde la mayoría del Congreso. Los presidentes que asumen, a continuación, Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa, que emanan del Partido Acción Nacional, PAN, tampoco alcanzan la mayoría en el Congreso, lo que produce situaciones de ingobernabilidad, que no son deseables para México y para ningún país. El presidente Enrique Peña Nieto tampoco tiene mayoría en ambas Cámaras, y por ello ha sido necesario suscribir el llamado “Pacto por México” con otras fuerzas políticas.

Se produce entonces la necesidad de buscar solución a los problemas de ingobernabilidad. Las propuestas de los partidos políticos se presentaron y especificaron a

raíz de la Ley de Reforma del Estado, publicada en el *DOF* el 13 de abril de 2007, con una vigencia de doce meses, y su finalidad fue establecer los mecanismos para el análisis, negociación y construcción de acuerdos para el proceso de concreción de la reforma del Estado mexicano. En síntesis, las propuestas promovieron la conservación del régimen presidencial y oscilaron entre quienes preferían un jefe de gabinete y un gabinete cuyos integrantes fueran nombrados por el titular del Ejecutivo y aprobados por el Senado, lo que es cercano a un régimen parlamentario o semiparlamentario, y quienes preferían reforzar las facultades del presidente en varios aspectos, incluyendo las relaciones exteriores y el manejo de la agenda legislativa.

La solución de fondo a los problemas de gobernabilidad y de la búsqueda del interés general tiene relación con las posibilidades de alcanzar acuerdos por parte de la clase política gobernante y sus resistencias a la influencia de los poderes de facto tanto nacionales como internacionales. Se requiere una clase política realmente profesional, que defienda los intereses generales del pueblo, que vele por el respeto del orden jurídico, que combata a la corrupción e impunidad, y que tenga que rendir cuentas a sus electores para que los cambios institucionales produzcan buenos resultados. No obstante, de lo expuesto, es posible realizar algunas transformaciones institucionales que promuevan la gobernabilidad. Entre las modificaciones que se podrían promover está la de una segunda vuelta en las elecciones presidenciales entre los candidatos que obtengan las dos primeras mayorías, lo que podría facilitar, mas no asegurar, un mayor respaldo ciudadano y una mayoría de gobierno en el Congreso para quien resulte elegido. Propuesta para la cual no hay un ambiente favorable entre la clase política ni tampoco en los sectores académicos. Existe también una propuesta en materia de coaliciones que suscribieron varios políticos y politólogos, y que es necesario analizar y aprobar en atención a las ventajas que puede representar para la gobernabilidad del país. No obstante, hay que dejar constancia de que no hay impedimento alguno en la legislación vigente para la formación de coaliciones de gobierno, y ello depende sólo de la voluntad de los partidos políticos interesados en formarlas.

Es necesario reforzar también ciertas atribuciones del Poder Ejecutivo para permitirle un mejor manejo de la agenda legislativa, lo cual ya está aceptado por la Constitución, y poder remitir el Congreso los proyectos de ley con urgencia o suma urgencia, debidamente justificados, con la finalidad de que el Poder Legislativo deba despachar cierta clase de materias de interés nacional en un plazo más breve. En el mismo sentido, se puede autorizar al presidente para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias en ciertos casos de emergencia sin necesidad de la aprobación de la Comisión Permanente. Este fortalecimiento del Ejecutivo debe estar acompañado de instrumentos de rendición de cuentas más efectivos, que junto con el fortalecimiento de las atribuciones de ese poder permitan hacer efectivas las responsabilidades de quienes gobiernan, en especial para evitar la consolidación de un régimen que consa-

gra la desigualdad y la injusticia, que condena a la pobreza a millones de mexicanos y con el propósito igualmente de combatir la corrupción.

### 13. *El perfeccionamiento del federalismo existente y establecer un real federalismo hacendario*

El federalismo está presente en la Constitución de 1917 y en la realidad política del país. En efecto, existen elecciones de gobernadores, diputados estatales, presidentes municipales, síndicos y regidores, de jefe del Distrito Federal, jefes delegacionales y asambleístas del Distrito Federal que gobiernan efectivamente sus respectivas demarcaciones territoriales. El federalismo no funciona adecuadamente, porque se necesita un real sistema de rendición de cuentas a través, por ejemplo, de una auditoría constitucionalmente autónoma que controle el ejercicio presupuestal a todo el mundo; el establecimiento del servicio civil de carrera en los gobiernos estatales y municipales, y la reelección de los miembros de los congresos estatales y ayuntamientos. Además, lo que no existe en el país es el federalismo hacendario, porque la mayor parte de los recursos que ejercen los estados y municipios tienen un origen federal. De tal manera que en un nuevo ordenamiento supremo deben establecerse las bases más efectivas de este federalismo hacendario, con el propósito de que los estados y municipios cuenten con recursos propios que reciban oportunamente, lo cual debe ir acompañado de mejorías en la recaudación y administración de estos recursos, e igualmente deben establecerse mecanismos de rendición de cuentas más eficaces.

### 14. *Cumplimiento de los compromisos contraídos en los convenios internacionales*

México ha suscrito una serie de convenios internacionales en materia de derechos humanos, políticos y civiles, y también en derechos sociales. Algunos de estos compromisos no están contenidos en la legislación nacional, y es necesario examinar cuáles de éstos conviene incorporarlos a una nueva constitución y cuáles son menester de regulación en la legislación complementaria. Un ejemplo puede ilustrar la bondad de esta argumentación. México ha suscrito y ratificado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de octubre de 2007, que determina en su artículo 1o. que es propósito de ese ordenamiento "...promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad y promover el respeto de su dignidad inherente". La Constitución, en su artículo 1o., párrafo final, se limita a prohibir toda forma de discriminación, entre otras causas, derivada de la incapacidad. Sin embargo, no hay una disposición que señale en términos positivos los derechos que corresponden a las personas disca-

pacitadas, como sí lo expresa la Convención mencionada. Se estima que una nueva constitución debe reconocer en forma expresa los derechos de estas personas, y las autoridades de los tres niveles de gobierno deben velar por que se apliquen las disposiciones respectivas. Todo ello sin perjuicio de lo que determine la legislación complementaria, que se encuentra en la Ley General de las Personas con Discapacidad, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2005. Habría, en consecuencia, que examinar los convenios sobre derechos fundamentales y sociales para concluir cuáles de estos derechos falta incluir y consagrar en la constitución.

### 15. *Consideraciones generales acerca de las propuestas señaladas*

Las ideas señaladas, como se ha expresado, si se consideran individualmente pueden regularse a través de nuevas reformas a la Constitución vigente. Sin embargo, consideradas en su conjunto justifican razonablemente una refundación del Estado mexicano y un nuevo texto supremo, porque introducen y fundamentan una nueva constitucionalidad, que debe basarse efectivamente en la libertad, en la dignidad de los habitantes de la República, en una sociedad más equitativa, en que exista la cohesión social y que conduzca al Estado mexicano por sendas de crecimiento y justicia social. Se trata, además, de contar con una cabeza del orden jurídico, una constitución que sea respetada y conocida por los habitantes de la República, y que se instituyan mecanismos de rendición de cuentas realmente aplicables, con el propósito de que los representantes populares y los servidores públicos cumplan efectivamente su misión de velar por los intereses generales del pueblo de México y de la nación en su conjunto.

Al plasmar en la constitución el conjunto de las reformas que se estiman necesarias, ¿se puede asegurar que ésta no se seguirá reformando indefinidamente? Lo que ha sucedido hasta la fecha en el país parece indicar que lo más probable es que se pretenda continuar con nuevas reformas que vuelvan a desdibujar el contenido central del ordenamiento supremo. Por lo expuesto, en síntesis, es aconsejable contar con una constitución breve, redactada por una asamblea constituyente y aprobada por referéndum, en que se contengan los principios rectores que rigen la sociedad mexicana, los derechos fundamentales, sociales y políticos y la organización básica del Estado. La que debería ser conocida y respetada por todos los habitantes de la República, y cuyo cumplimiento no estaría sujeto a negociación alguna. La que se acompañaría con una ley constitucional, aprobada en la misma forma, y que complementaría sus disposiciones. Estos dos textos legales y los convenios internacionales sobre derechos humanos aprobados por México constituirían lo que se ha dado en llamar el “bloque de constitucionalidad”.

## VII. CONTENIDO DE UNA NUEVA Y BREVE CONSTITUCIÓN

### 1. *Antecedentes generales*

El objetivo de este numeral es señalar, en términos generales, el posible contenido de una nueva carta política para los Estados Unidos Mexicanos, sin que se enfrente, en general, la tarea de redactar las normas correspondientes, que es un esfuerzo que corresponde al pueblo soberano a través de sus representantes elegidos democráticamente, y que conforman lo que se denomina el poder constituyente. Para aprobar esta carta política se requiere que sea redactada por una asamblea constituyente, elegida a través de un proceso electoral, y aprobada por referéndum de los ciudadanos. Para modificar este texto supremo se requerirá de la participación de la mayoría de los ciudadanos que concurran a las urnas a través igualmente de un referéndum. Dicha carta debe ser complementada por una ley constitucional, que contendrá las complejidades que sean necesarias, cuya redacción y aprobación será sometida al mismo procedimiento. Sin embargo, su modificación debería estar sometida a exigencias y procedimientos semejantes a los contenidos en el artículo 135 de la Constitución vigente.

### 2. *Preámbulo de la nueva Constitución*

Se debería comenzar con un preámbulo, en el que se expliquen las razones por las cuales ha sido necesario elaborar y aprobar una nueva carta política. Sobre el tema, se puede detallar que la Constitución vigente ha sido un marco jurídico útil para el devenir de la República, pero la multitud de reformas que se han efectuado la han transformado en un ordenamiento que tiene regulaciones demasiado reglamentarias, en circunstancias que es recomendable que toda carta política contenga normas generales. Por otra parte, las numerosas modificaciones efectuadas hacen difícil interpretar armónicamente las normas de la Constitución vigente, porque se han aprobado en diversas épocas y han respondido a concepciones o tesis políticas que son diversas y que, a veces, pueden contraponerse.

Debería señalarse también en este preámbulo de la constitución, que una de las consideraciones principales que han motivado la elaboración del nuevo texto supremo es la de dar al pueblo soberano la facultad de aprobarla a través de un referéndum, de modificarla en la misma forma y de consagrar en ésta, nuevas formas de participación ciudadana, como la iniciativa de reforma constitucional y de participar más activamente en la definición de los planes y programas de desarrollo, por ejemplo.

Otra idea matriz que debe incluirse en el preámbulo, es el compromiso del Estado mexicano no sólo de velar por el bienestar de sus actuales habitantes, sino también

de las generaciones futuras a través, por ejemplo, de la defensa del medio ambiente, de una explotación racional de los recursos naturales, de la creación de sistemas de salud pública de cobertura universal y a través del establecimiento de una pensión básica para los habitantes de la República. Ello involucra un sistema tributario que no esté basado de manera tan importante, como ahora, en los ingresos que emanan de la explotación de los recursos naturales, un gasto eficiente del presupuesto por todas las autoridades y un perfeccionamiento del sistema de rendición de cuentas.

En general, se pueden agregar todas las razones que se han señalado con anterioridad para justificar una nueva carta magna y los argumentos que favorecen la construcción de un bloque de constitucionalidad en México.

### 3. *Estructura de la nueva Constitución*

Un primer título podría contener las disposiciones de carácter más general y los principios que deben regir al Estado mexicano, como los relativos a la utopía que se pretende conquistar; un enunciado sobre la clase de República que es y seguirá siendo México; el pacto intergeneracional que debe existir para preservar los derechos de las generaciones futuras; cómo deben interpretarse las leyes, la rectoría del Estado en materia económica; la planeación del desarrollo con amplia representatividad e intervención de la ciudadanía; la soberanía del pueblo mexicano y las formas en que se expresará; la democracia, política, jurídica, económica y social como un sistema de vida; el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas; los principios también referentes a la educación y a la política hacendaria; la supremacía e inviolabilidad de la constitución, y la jerarquía que deben tener las normas en la República. Esta sería, en resumen, la estructura fundamental del nuevo título primero del texto supremo constitucional.

El segundo título corresponde a la regulación de todos los derechos que deben tener los habitantes de la República, e incluiría los derechos humanos inherentes a las personas, llamados también derechos de primera generación, que nacen a la vida jurídica en la Revolución francesa de 1789, la cual consagra los principios de libertad, igualdad y fraternidad; y tienen generalmente como característica que son vinculantes; es decir, obligan a todo el mundo a respetarlos bajo la pena de sanción al que los vulnere, sea éste un particular o una autoridad.

También se comprenderían los derechos de segunda y tercera generación, que para Karel Vasak son los derechos económicos, sociales y culturales, que se desarrollan a finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, y que surgen con mayor fuerza a raíz de la aprobación de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobados en el seno de Naciones Unidas en 1948. La aceptación generalizada de estos derechos ha dado origen a lo que se denomina el “Estado de bienestar” o

*Welfare State*, que involucra el principio de que los gobiernos deben preocuparse obligatoriamente por el bienestar de sus habitantes. Entre estos derechos se encuentran los siguientes: a la alimentación; a la salud física y mental; a la educación básica obligatoria; al trabajo; a la seguridad social, que incluye el retiro digno; a la vivienda; a la protección especial durante la maternidad y la infancia. Sin embargo, al analizar las normas de la Constitución se advierte que hay una gran cantidad de derechos que podrían calificarse como fundamentales en tanto son necesarios y exigibles por los habitantes de la República.<sup>24</sup>

Asimismo, se requiere comprender los derechos políticos, y dentro de los cuales cabría incluir no sólo los derechos a votar y ser votados, sino también aquellos adicionales por decreto de reformas a la Constitución, publicado el 9 de agosto de 2012, que incluyen diversas formas directas de participación ciudadana.

Deben conservarse igualmente los derechos ya regulados en el ordenamiento supremo y agregarse todos aquellos que se estimen necesarios o convenientes para proseguir en la permanente búsqueda por crear mejores condiciones de vida, bienestar y trabajo para los habitantes del país.

Sobre la clasificación de los derechos que están establecidos o que debieran incorporarse a la constitución cabe expresar que no es una tarea exenta de riesgos, porque en el terreno de las ciencias, y especialmente en el de las ciencias sociales, cada vez que se hace un intento de clasificación sucede a menudo que la realidad se escurre de las casillas o compartimientos que se han ideado.

Después de los derechos deben regularse brevemente los deberes de los mexicanos y de los habitantes de la República en general.

En la nueva carta política debe incluirse, en un tercer título, la organización básica de la República, que incluye a los tres poderes tradicionales, a los órganos constitucionales autónomos; las entidades federativas constituidas por los estados, el Distrito Federal y los municipios. De tal manera que se requiere señalar, en términos generales, cómo están constituidas estas instituciones públicas y sus atribuciones más importantes.

Es probable que sea necesario un cuarto título. En este título final se podrían incluir algunas de las disposiciones relativas a las responsabilidades de los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno, para reforzar el sistema de rendición de cuentas, algunas de las prevenciones generales del título séptimo actual, junto con las normas relativas a la participación política directa de los ciudadanos, la reforma de la Constitución y su reemplazo por un nueva y similares normas sobre la ley constitucional complementaria y la inviolabilidad de estos textos jurídicos.

<sup>24</sup> Blanco Aristín, Juan Ramón, “Las 3 generaciones en derechos humanos”, *Tendencias 21*, [http://www.tendencias21.net/derecho/Las-3-Generaciones-de-los-Derechos-Humanos\\_a76.ht](http://www.tendencias21.net/derecho/Las-3-Generaciones-de-los-Derechos-Humanos_a76.ht).

En la ley constitucional que complemente la carta política se establecerían con mayor detalle los principios que deben regir al Estado, los derechos de los habitantes de la República y la organización, las atribuciones del aparato gubernamental del Estado y las disposiciones que se proponen para la parte final, y habría que regular más pormenorizadamente ciertos contenidos de la constitución que se apruebe.

La aprobación de la nueva y breve constitución debe estar acompañada de la entrada en vigencia de la ley constitucional que la complemente, para evitar retrocesos en materia de derechos de los habitantes de la República e impedir que se produzcan lagunas jurídicas. Ésta parece ser la mejor solución, porque de esta manera el poder constituyente se aboca de inmediato a la construcción del marco constitucional en su integridad. Otra opción consistiría en redactar un artículo transitorio en que se estipule que quedan vigentes las normas de la Constitución actual en lo que no se opongan al nuevo texto aprobado mientras entre en vigor la nueva ley constitucional que se propone. Sin embargo, se prefiere la primera solución señalada, porque la segunda indicada puede conducir a confusiones y protestas de quienes se sientan afectados.

Uno de los propósitos de este trabajo es señalar la generalidad de los contenidos de la nueva y breve constitución que se propone, junto al desarrollo de otros temas de interés político, económico y social. Sin embargo, no es una finalidad del mismo referirse y abundar en detalles sobre el texto de la nueva ley constitucional que la complemente, porque se trata de una tarea extensa, propia de un equipo de especialistas, y porque sobrepasa los objetivos de esta obra.

Frente a la resistencia que puede tener la idea de contar con dos textos constitucionales en vez de uno, debe recordarse lo expresado con anterioridad, sobre las ventajas de tener una constitución más sencilla, conocida y respetada por el pueblo, y en cuya aprobación y reforma participen directamente los ciudadanos de la República. Cabe agregar que frente a la solución de cualquier asunto de carácter jurídico en que existan temas constitucionales, generalmente habrá que consultar y analizar varios textos de la legislación secundaria. La existencia de una ley constitucional complementaria, en consecuencia, no debería ser un obstáculo para aceptar la propuesta ya señalada.

#### 4. *El bloque de constitucionalidad en México*

De la manera expresada, se constituiría en México un bloque de constitucionalidad integrado por las normas, principios y valores de la nueva constitución, la ley constitucional complementaria y los convenios internacionales sobre derechos humanos. Este bloque tendría en México una finalidad y naturaleza distinta a la de Francia y España.

La idea del bloque no es ajena en la actualidad al orden jurídico nacional, porque existen sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se refieren a la materia.

El entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia, Guillermo Ortiz Maya-goitía, al analizar la acción de inconstitucionalidad promovida en contra de las disposiciones que despenalizan el aborto en las primeras doce semanas del embarazo en el Distrito Federal, num. 146/ 2007, estimó que en el derecho mexicano existía una especie de bloque en materia laboral entre lo determinado en el artículo 123 constitucional y la Ley Federal del Trabajo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió una tesis de jurisprudencia núm. P./J. 18/2007 de la novena época, registro 172524, en la cual se menciona también el bloque de constitucionalidad en referencia a la materia electoral y se señala:

ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. JUNTO CON LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS INTEGRA BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL.

Los artículos 122, apartado A, fracción II y apartado C, base primera, fracción V, inciso f) y 116, fracción IV, incisos b) al i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las normas que en particular establezca el legislador federal en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, integran un bloque de constitucionalidad en materia electoral para esta entidad. Lo anterior es así, ya que el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f), de la Constitución Federal, señala que las disposiciones que rijan en materia electoral en el Distrito Federal deben sujetarse al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual tomará en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 constitucional; lo anterior porque el fundamento del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal es el indicado artículo 122, y el respeto a la jerarquía constitucional es un requisito para la validez de dicho Estatuto, por lo que, el respeto a lo dispuesto por él, es un requisito de validez para las actuaciones de todas las autoridades del Distrito Federal.

Controversia constitucional 31/2006. Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de noviembre de 2006. Mayoría de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

José de Jesús Muñoz Navarro comenta que esta jurisprudencia se formó a raíz de una controversia constitucional presentada por el Tribunal Electoral del Distrito Federal contra el gobierno del Distrito Federal y la Asamblea de Representantes de esa entidad federativa contra algunos artículos del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. Además, expresa este autor que de aplicarse el bloque de constitucionalidad en México, procederían los amparos en contra de violaciones a los derechos humanos

distintos a las garantías individuales, pero contenidos en los tratados internacionales firmados y ratificados por México, o bien se podría aplicar en México como obligatoria la jurisprudencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos u organismos similares, en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos, tanto locales como federales. Por otra parte, si se interpretara en nuestro país el bloque con similares criterios que se ha entendido en España, imaginemos las repercusiones para los pueblos indígenas, en términos del artículo 2o. (apartados A y B), de tal forma que sus costumbres, sus formas de gobierno y sus autoridades pudieran adquirir rango oficial o cierta autonomía.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Muñoz Navarro, José de Jesús, “El bloque de constitucionalidad como parámetro del control constitucional en México”, *Debate*, núm. 23, mayo de 2009 <https://www.google.com.mx/search?q=bloque+de+constitucionalidad+mexico&ie=utf8&oe=utf-8&aq=t&rls=org.mozilla:es-ES:official&client=firefox-a>.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### LOS PRINCIPIOS QUE DEBEN REGIR LA NUEVA CONSTITUCIÓN

#### I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Un título primero de la nueva constitución que se propone debe respetar los parámetros que se han diseñado con anterioridad; es decir, debe tratarse de un texto lo más breve posible, que todos los mexicanos puedan conocer y entender, y en que se establezcan las bases generales que sustentarán la organización del Estado mexicano y los principios que deben regir en su seno.

#### II. LAS BASES EN QUE SE DEBE CIMENTAR LA NUEVA CONSTITUCIÓN

En un primer título de la nueva carta deberán contenerse las bases generales que regirán el orden jurídico, político, económico y social, que en algunos casos recogen contenidos de la Constitución vigente, con la idea, en lo posible, de perfeccionarlos y, en otros, incorporar disposiciones nuevas que se estime necesarias para adicionar los principios que sean convenientes.

##### 1. *La organización básica del Estado*

Habría que comenzar señalando que los Estados Unidos Mexicanos constituyen una República federal, democrática, popular, laica y representativa, que está estructurada en tres poderes federales y en órganos constitucionales autónomos.

Después debería establecerse que las entidades federativas son treinta y dos, y señalarlas —incluyendo al Distrito Federal— con la nueva organización que está en proceso de análisis, y los municipios. Todo ello en términos muy generales.

##### 2. *La utopía*

Después habría que incluir un artículo, en que se debería incorporar, en resumen, la utopía; es decir, los anhelos o esperanzas del pueblo mexicano de una vida mejor, realmente en democracia, con libertad, igualdad en sus diversos aspectos y justicia.

Para ello, habría que señalar la finalidad de los Estados Unidos Mexicanos y de la Constitución, que encabeza su orden jurídico. Así, se puede establecer que el Estado tiene por objeto buscar y alcanzar la felicidad, el bienestar, la paz y la seguridad en todos los aspectos de los habitantes de la República a través del respeto y la aplicación de los derechos que se establecen en la nueva carta política, la que debe garantizarlos, y orientar las políticas públicas que deberían imperar en la sociedad mexicana. Concuerd a esta propuesta con lo expresado por Peter Häberle, quien señala que el Estado constitucional pretende que sus textos se conviertan en realidad, y que la tendencia de las Constituciones, en la actualidad, se dirige a lograr una “mayor cantidad de realidad”, y que deben incorporar las esperanzas de cada pueblo. Agrega este autor que el Estado constitucional es una “conquista cultural”, en especial merced a las utopías que se incorporan en estos ordenamientos.<sup>26</sup>

Debe aclararse que no se trata de crear un Estado voluminoso que tenga la misión de solucionar absolutamente todas las necesidades y aspiraciones del pueblo. La idea es que se trate de un Estado solidario, cuya preocupación fundamental sea dar un mayor bienestar a su población; y que la sociedad mexicana, en su conjunto, practique la cohesión social, lo que significa que las personas se sientan realmente parte de una comunidad, que, en alguna medida, se preocupa por su destino, y, en consecuencia, dichas personas no están totalmente abandonadas a su suerte. En definitiva, se trata de crear y sustentar las condiciones para que exista un Estado socialmente responsable que permanentemente avance en el establecimiento de mejores condiciones de calidad de vida, trabajo y de retiro digno para sus habitantes. La existencia de un Estado de la naturaleza mencionada tiene un costo alto, que debe financiarse a través de un sistema tributario progresivo que represente un porcentaje más alto del PIB, como sucede en otros países, con un combate más efectivo a la evasión, a la elusión y a las prácticas de corrupción, con instituciones públicas que operen en forma más ágil y expedita y con un eficiente sistema de gasto público y de rendición de cuentas. Esta aspiración no es una quimera, porque existen sociedades mejor organizadas, donde es posible encontrar estas condiciones.

A reglón seguido, debe señalarse que es obligación de todas las autoridades de la República, cualesquiera que sea su cargo y responsabilidad, contribuir al cumplimiento de las finalidades señaladas en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

### 3. *El respeto y la protección de las generaciones futuras*

Dentro de las normas a incluir se encuentra una, que contiene el pacto intergeneracional, o sea, el respeto y la protección de las generaciones futuras, lo cual invo-

<sup>26</sup> Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, México, UNAM, 2003, pp. 122 y 123.

lucra una serie de políticas públicas necesarias para cumplir, y que pueden consistir en las siguientes: que la explotación de los recursos naturales se haga en forma responsable, de tal manera que éstos no se agoten con rapidez, y que los beneficios que provengan de su utilización no favorezcan sólo a los actuales habitantes del país, sino también en provecho de las próximas generaciones; que exista un respeto al medio ambiente, por lo cual el crecimiento del país y el desarrollo urbano deben ser sostenibles y sostenibles; y además, las deudas que se contraigan por los diferentes niveles del gobierno se comprometan no para gasto corriente, sino para inversiones productivas, con la idea del beneficio compartido de las generaciones actuales y futuras.

#### *4. Prohibición de la esclavitud y de toda forma de degradación del ser humano*

El artículo 1o. constitucional, en su párrafo segundo, prohíbe la esclavitud, y habría que conservar una norma sobre la materia en el título primero, porque desafortunadamente la práctica de la esclavitud, aunque ha disminuido sigue vigente en el mundo. No obstante, lo que debería prohibirse es toda forma de esclavitud y de degradación del ser humano que signifique humillación o bajeza. En consecuencia, toda persona que ingrese al territorio nacional que haya sido esclavo en otro país, haya sufrido o esté expuesto a estas formas de degradación, alcanzará de inmediato su libertad y tendrá la protección de las leyes mexicanas.

#### *5. Democracia política, jurídica, económica y social*

El artículo 3o. constitucional, fracción II, inciso a), al referirse a los criterios que orientarán a la educación, determina que ésta será democrática, y considera a la democracia “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

Se propone que la idea contenida en este artículo se vierta en una norma más amplia, que no esté sólo encerrada en el importante marco de la educación, y que consagre la democracia como principio que rija la vida del pueblo mexicano. Debería agregarse, además, que la democracia no sólo se haga realidad desde el punto de vista jurídico y político. Además, los mexicanos deben tener similares derechos en el ámbito económico, para que los ingresos y la riqueza se distribuyan en forma más equitativa, como señala el artículo 25 constitucional en su párrafo primero, lo cual involucra también, para que todos puedan alcanzar ciertos niveles fundamentales de bienestar, a través de su esfuerzo y con la existencia previa de ciertas condiciones básicas que establezca el Estado; por ejemplo, como una educación pública de calidad hasta el bachillerato; a través de un sistema público de salud de calidad y cobertura

universal y con una pensión básica para todos los habitantes de la República que residan legalmente en él y que no tengan ingresos suficientes.

Debe también existir una democracia social que manifieste la posibilidad no sólo de permitir, sino también de promover la formación de organizaciones de la sociedad civil que puedan influir en las políticas públicas que se aplican dentro del Estado en beneficio del interés general. Se trata de que no sólo los actores políticos institucionales y los poderes de facto influyan en las decisiones que se toman en el interior del país.

La democracia social existe formalmente en la Constitución en diversas disposiciones. Así, el artículo 26 prescribe que el Estado organizará un sistema de planeación democrática, y para que ello ocurra se recogerán las aspiraciones y demandas de la sociedad a través de la participación de los distintos sectores sociales. Cualquiera que haya participado en estas consultas, en tiempos pasados, sabe que a menudo fueron manipuladas. La participación ha mejorado, pero se requiere convertir en realidad la participación social en esos eventos, y para ello es necesario reglamentar la forma en que deben ocurrir dichas consultas, lo cual corresponde a la legislación secundaria.

La democracia social debe manifestarse en los padres de familia que concurren a los consejos de las escuelas de sus hijos; en la democracia, en el interior de los sindicatos; en los centros mismos de trabajo, en los hospitales, y en especial en los órganos reguladores de la vida económica o política del país, como la Comisión de Competencia Económica o el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y a la Protección de Datos, IFAI, que está en vías de transformarse.

El artículo 25, párrafo tercero, por su parte, determina que “al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación”. Se trata, en la nueva constitución, de reforzar esta idea y señalar que al desarrollo político, jurídico, económico y social debe contribuir también la sociedad mexicana, a través de sus múltiples organizaciones, para defender el interés general del pueblo soberano, y el Estado debe promover su constitución y fortalecimiento.

## 6. *Soberanía del pueblo mexicano*

### A. *Las ideas básicas sobre soberanía en la Constitución vigente*

El artículo 39 es una de las normas más importantes de la carta magna, que se refiere a la soberanía, y contiene las siguientes ideas fundamentales:

- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo.
- Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.
- El pueblo tiene en todo momento el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno.

Esta norma desafortunadamente está incompleta, porque no determina cómo el pueblo puede intervenir para modificar la forma de gobierno, y ello debe estar contenido en la Constitución y no en una norma secundaria.

Se está plenamente de acuerdo con la idea de la soberanía del pueblo como base de la organización del Estado mexicano, pero para hacerla realidad no basta con los mecanismos existentes en el orden jurídico vigente, porque la participación de los ciudadanos no puede consistir sólo en votar en los procesos electorales que periódicamente se celebran. De tal manera que es necesario ampliar y reforzar las formas en que el pueblo puede intervenir y promover, además, el establecimiento de un contexto social y político que favorezca una intervención libre de los ciudadanos, ajena a manipulaciones de sectores que defienden intereses particulares y que carecen muchas veces de legitimidad. No pueden existir las condiciones de libertad que se han señalado en el país cuando existen dos cadenas de televisión, como Televisa y TV Azteca, que acaparan y continuarán acaparando la mayor parte de la audiencia y la elaboración de los contenidos que se transmiten, pese a las reformas aprobadas en radiodifusión, y once grupos empresariales que controlan las audiciones de radio en el país. No existe tampoco un contexto de libertad en muchos estados de la Federación, en que privan algunos gobiernos autoritarios, que impiden la libertad de expresión o que cooptan a los medios de comunicación a través de la propaganda gubernamental de la entidad federativa.

El artículo 39 constitucional citado ha recibido las críticas de varios juristas, porque no se determina en la Constitución la forma en que el pueblo tiene el derecho a alterar o modificar su forma de gobierno, por lo cual, lo que debiera haberse regulado en esa norma es que a través de un referéndum el pueblo puede modificar la forma de gobernar el país. Por esta razón, no cabe duda de que el artículo citado se encuentra trunco. Otra opción para concretar la idea del artículo consiste en establecer la forma en que se puede ejercer esa soberanía, ya más en detalle, en la ley constitucional a que se ha hecho referencia.

El artículo 40, por su parte, señala la forma en que está organizado el Estado mexicano, y dispone que “es voluntad del pueblo soberano constituirse en una república representativa, democrática, laica y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

El artículo 41 agrega que el pueblo ejerce su soberanía a través de los poderes de la Unión, en los casos de su competencia, y por los poderes de los estados en lo que

toca a su régimen interior. Las elecciones quedan reservadas para quienes integren los poderes Legislativo y Ejecutivo. Los miembros del Poder Judicial se nombran por mecanismos distintos, en que no está comprendida la participación popular, como sucede en la mayor parte de los estados con la salvedad de algunos países; por ejemplo, Estados Unidos.

Esta norma se refiere, asimismo, a los partidos políticos, a los cuales califica como entidades de interés público, y que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

Complementan las normas de soberanía y representación los artículos 49 a 107 del título tercero de la Constitución, relativos a la división de poderes, elección y facultades de los poderes Legislativo y Ejecutivo, organización y facultades del Poder Judicial; y en materia de estructura y atribuciones de los estados, Distrito Federal y municipios, los artículos 115 a 122 del título quinto constitucional.

### B. *La soberanía en el nuevo ordenamiento supremo*

La idea de la soberanía del pueblo es un postulado que nace en contraposición a la soberanía absoluta del monarca, cuyo poder emanaba supuestamente de la divinidad. La idea de la soberanía del pueblo comienza a desarrollarse en los trabajos de los precursores de la Revolución francesa, como Montesquieu, Locke, Rousseau, y en los inicios del proceso que conduce a la independencia de los Estados Unidos de Norteamérica de la metrópoli inglesa.

Los tratadistas han escrito muchas obras sobre la soberanía popular, la cual es el fundamento necesario de cualquier gobierno que se base en la representación; la elección de quienes ejercen el poder; la distinción entre gobernantes y gobernados; la responsabilidad que es necesario exigir a quienes detentan la representación popular; el deber de obediencia de los gobernados, y la posibilidad de aplicar la coacción para que se respete el orden jurídico vigente.

Cabe destacar, entre las opiniones vertidas sobre la materia, la de aquellos que sostienen que la soberanía popular es un mito, porque los gobernantes obedecen a los intereses de ciertos grupos de presión o a su propia conveniencia por encima de las necesidades del pueblo. Están también los tratadistas como Norberto Bobbio, de cuyos afanes democráticos no hay duda, quien afirma que la soberanía en la práctica es ejercida por ciertos estamentos intermedios,<sup>27</sup> como agrupaciones empresariales,

<sup>27</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, pp. 29, 30 y 35.

partidos políticos y sindicatos, a los que habría que agregar a ciertas organizaciones no gubernamentales que persiguen fines sociales. Debe destacarse igualmente la opinión de Giovanni Sartori, quien señala que en esta materia no sólo hay que preocuparse por la forma en que el pueblo cede sus atribuciones, sino también por el modo en que el pueblo puede recuperar su soberanía, tesis necesaria al regular el tema en un texto supremo, porque el pueblo debe tener algún mecanismo a través del cual pueda hacer rendir cuentas a sus representantes tanto desde el punto de vista jurídico como político.<sup>28</sup>

En la nueva constitución, como se ha expresado, deben establecerse mecanismos más amplios de participación ciudadana. Hay factores que constituyen obstáculos para que el pueblo de México participe en actividades políticas y sus opiniones tengan un mayor peso en la definición de las políticas públicas que deben aplicarse en beneficio de la población. Uno de estos inconvenientes estriba en que existen más de cincuenta y dos millones de mexicanos que se debaten en la pobreza, y cuyo interés primordial es naturalmente conseguir ingresos, a través del trabajo, para su subsistencia y la de su familia. Este factor se puede traducir en equivocaciones de los ciudadanos que no tienen un mayor conocimiento de los problemas del país y de las soluciones que hay que adoptar. Sin embargo, ello no es una novedad, porque el pueblo se ha equivocado muchas veces al elegir a sus gobernantes. Por lo que se puede agregar que las propias cúpulas políticas y los poderes de facto se han equivocado también al promover a sus líderes. Los insuficientes esfuerzos que se han realizado para mejorar la educación en general y la cultura ciudadana de los mexicanos es otro inconveniente que debe superarse. Es, además, a través de la educación y de la participación del pueblo en los asuntos públicos, como éste puede ir adquiriendo una mayor experiencia en la defensa de sus derechos y de los intereses generales de la nación.

Por otra parte, como se ha expresado, la existencia de oligopolios en los medios de comunicación que no contribuyen a difundir cultura y que manipulan o enmascaran la realidad cuando así conviene a sus intereses es otro obstáculo que debe subsanarse para avanzar en las formas de participación ciudadana. Es indispensable tomar en cuenta esta situación, porque es clave para mejorar la democracia existente y avanzar en los mecanismos de participación directa del pueblo soberano, como la celebración de un referéndum, por ejemplo.

### *C. Aprobación y reforma de la Constitución por referéndum*

No obstante los escollos señalados, la promoción de una mayor actividad ciudadana es un imperativo que no debe descuidarse en el país. Se propone para ello, en

<sup>28</sup> Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, México, Santillana, 2003, pp. 42, 45 y 46.

primer término, que la nueva constitución sea redactada por una asamblea constituyente, y aprobada y reformada, en su caso, a través de un referéndum. Como es lógico, la elaboración de una nueva constitución involucra la formación de un poder constituyente elegido democráticamente por quienes tienen derecho a sufragar, los que deben elaborar una nueva constitución y al mismo tiempo, tienen que redactar una ley constitucional que la complemente.

La labor de redactar y aprobar ambos textos debe realizarse y aprobarse, como se ha expresado, en una misma época, porque existen una serie de normas contenidas en la Constitución de cierta complejidad que no conviene aprobarlas en la ley constitucional complementaria en forma separada, porque pueden despertar movimientos sociales y políticos de envergadura, que pongan en peligro la estabilidad de la nación. En efecto, si se aprueban en el nuevo texto fundamental, por ejemplo, los derechos en materia de pueblos y comunidades indígenas del artículo 2o., en términos generales, sin detallar los derechos específicos que se enumeran en dicha norma, se puede considerar un atentado en esos pueblos y comunidades aprobarlos posteriormente en la ley complementaria.

Sobre la elección del poder constituyente, encargado de redactar una nueva constitución, podría seguirse un sistema basado en el número de personas que tienen credencial para votar, que son más de 82.000.000 aproximadamente en la lista nominal, y elegirse un constituyente titular y uno suplente por cada 500 mil electores. En todo caso, habría que asegurar un número mínimo de constituyentes a los estados que tienen escasa población, como Baja California Sur, Tlaxcala o Campeche.

El sistema de votación puede ser por lista, presentado por los partidos políticos o grupos de ciudadanos conformados por al menos cien mil electores, y que se elegirían dentro de cada estado y el Distrito Federal. Para determinar quiénes saldrían elegidos como constituyentes habría que determinar cuántos de éstos corresponden proporcionalmente a cada lista presentada, y dentro de éstas serían nombrados los que tengan la más alta votación. Lo importante, en todo caso, es que el sistema de elección de los constituyentes sea lo más transparente, equitativo y democrático posible, y que no sólo los partidos políticos tengan la opción de proponerlos como candidatos. Se deja constancia, que se pueden establecer otras opciones para nombrar a los constituyentes, pero la única realmente democrática es la que involucra que los ciudadanos sean quienes elijan al poder constituyente. Las elecciones las organizaría el INE, con respeto a la normatividad federal vigente. Las razones y recursos para impugnar las elecciones serían similares a los ya existentes. Se tiene presente que los partidos políticos son quienes tienen mejores posibilidades para elegir a los constituyentes, pero prohibir su participación sería antidemocrático, y no impediría que se organizaran de todas maneras.

Una vez elegido el poder constituyente y que hayan terminado sus trabajos, el texto de la nueva constitución se sometería a referéndum del pueblo mexicano,

quien la aprobaría, en general, por mayoría de los ciudadanos que ejerzan su derecho a votar. Pueden también otorgarse facultades al poder constituyente para que reserve al pueblo la votación de algunos artículos, en particular con alternativas que sean diferentes, como se sigue permitiendo o no la inversión privada en la explotación petrolera, caso en el cual correspondería al Instituto Nacional Electoral dar a conocer a los ciudadanos los alcances y diferencias de las opciones que se presenten a votación y organizar foros o programas en los medios de comunicación para analizar las respectivas iniciativas, sin perjuicio de otras iniciativas que puedan tomarse en este sentido.

Tendrían que dictarse también normas especiales sobre propaganda en caso de que se sometan algunas opciones a votación en particular, que, como se comprenderá, deben reducirse al mínimo posible para impedir que los electores tengan que compenetrarse de asuntos demasiado complejos.

Las modificaciones a esa nueva constitución tendrían que aprobarse también por referéndum, las que podrían ser propuestas también por los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial, en los asuntos de su competencia, o bien por el propio pueblo soberano a través de una petición firmada por un determinado porcentaje del número de electores, por ejemplo, el 2% de la lista nominal.

El llamado a referéndum del presidente del Poder Judicial o del propio Congreso de la Unión tendría que ser aprobado por las dos terceras partes de los miembros presentes de esta última corporación, y correspondería al IFE organizar la votación y dar a conocer los resultados. Los demás detalles podrían aparecer en la ley constitucional.

Para que todo ello ocurra, sería necesario realizar una modificación al artículo 135 constitucional, en que se regule, en términos generales, el proceso enunciado y las características que debe reunir la nueva constitución; y se faculte al Congreso de la Unión en el artículo 73 para aprobar la ley secundaria que determine con más detalles el proceso.

#### *D. La aprobación y reforma de la ley constitucional complementaria*

Se estima que la ley constitucional que complemente la constitución debería ser redactada por la asamblea constituyente y aprobada por referéndum. Con posterioridad sería reformada conforme a lo que dispone el artículo 135 vigente de la Constitución federal. Es decir, tiene que ser votada favorablemente por los dos tercios de los miembros presentes del Congreso de la Unión y por la mayoría de las legislaturas estatales; esto es, 17. El artículo 73 constitucional podría también ser adicionado para que el Congreso pueda regular a través de una ley secundaria, el proceso de aprobación de esta ley complementaria, cuya vigencia debe iniciarse conjuntamente con la nueva constitución.

### 7. *El Estado, rector del desarrollo nacional*

Otra de las normas que deben conservarse es la que determina que el Estado debe ser el rector del desarrollo nacional, tal como está expresado en el artículo 25 constitucional, disposición que tiene un contenido que debiera recogerse enteramente en la nueva ley suprema por sus múltiples bondades. Habría que corregir la referencia que se hace al artículo 28, párrafo cuarto, de la constitución el cual establece las áreas estratégicas que el Estado tendrá a su cargo, y cuyo contenido es materia de otra disposición.

Es el Estado quien debe ser el rector del desarrollo nacional, porque no se puede dejar la economía de un país, especialmente de un Estado en desarrollo como es México, a las fuerzas incontroladas del mercado, debido a los peligros que representa para un sector muy importante de la población, como son los más de 52 millones de pobres que existen en la República en el 2010,<sup>29</sup> y porque debe protegerse igualmente a la clase media, e incluso a las empresas mexicanas, de los avatares de un mercado globalizado. Sin embargo, debe explicarse en mejor forma el contenido de este artículo para que sea más comprensible para los habitantes del país.

De esta manera, podemos explicar que el desarrollo debe ser integral, y ello significa que el Estado debe velar por que las diferentes entidades federativas tengan un nivel de crecimiento y bienestar equilibrado. Este nivel no puede ser igual, porque los estados de la Federación tienen un número de pobladores muy variable, y su riqueza es igualmente diferente. Pero lo importante es que se tengan políticas públicas que traten de atemperar las graves diferencias existentes, algunas de las cuales han sido acentuadas a consecuencia del Tratado de Libre Comercio celebrado con Estados Unidos y Canadá. No es aceptable que Oaxaca, Guerrero y Chiapas tengan niveles de pobreza tan acentuados, y ello debe corregirse a través de políticas públicas que favorezcan a estos estados, como, por ejemplo, determinando en la nueva constitución que las leyes que la complementen deben incluir fórmulas en el presupuesto de egresos más eficientes para remediar estas desigualdades.

Que el desarrollo sea integral significa igualmente que no debe existir una brecha tan grande como la que existe entre las personas que más y menos ganan en el país, pero ese es un principio que habría que consagrar en materia de democracia.

Debe señalarse también, con más claridad, lo que se entiende por desarrollo sustentable, el cual debe consistir en el crecimiento del país a través de proyectos, empresas y obras que guarden total respeto a la calidad y cantidad del agua, al medio

<sup>29</sup> El Consejo Nacional de Evaluación de las Políticas de Desarrollo Social, Coneval, señala que existen 40.3 millones en pobreza moderada y 11.7 millones en pobreza extrema, [http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/pobrez\\_a\\_2010](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/pobrez_a_2010).

ambiente y el aprovechamiento racional de los demás recursos naturales en beneficio de las presentes y futuras generaciones de los habitantes de la República.

Además, el crecimiento del país tiene que ser sostenible; es decir, que se adopten las medidas para que se mantenga un buen nivel desarrollo por periodos largos.

La rectoría del Estado debe orientarse, asimismo, para fortalecer la soberanía de la nación, lo que tiene variados significados, que consisten en: el mercado interno debe jugar un factor importante en la economía nacional, el campo mexicano debe proveer en medida importante los alimentos que el pueblo requiere, y el sistema financiero existente debe promover el crecimiento del país, lo que se podría plasmar en la nueva norma que se propone.

Habría que agregar en esta norma que el Estado tiene también la misión de proteger a los consumidores de los bienes y servicios que producen o prestan tanto las empresas públicas como privadas.

#### 8. *El reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas*

Otra disposición general que habría que incluir debería estar basada en lo dispuesto en los primeros párrafos del artículo 2o. de la Constitución y determinar, en síntesis, que la nación mexicana es única e indivisible y tiene una composición pluricultural, integrada por los pueblos y comunidades indígenas que descienden de las poblaciones que habitaban primitivamente el territorio actual del país al iniciarse la colonización, y que en la actualidad conservan sus propias instituciones jurídicas, políticas, económicas, sociales y demás manifestaciones de su cultura, las cuales deben respetarse plenamente en el marco de los principios e instituciones que consagra esta Constitución.

El resto del artículo 2o. citado, por su complejidad y extensión, debería incluirse en la ley constitucional que complementa el nuevo ordenamiento supremo. Este segundo texto se podría perfeccionar incluyendo los compromisos que alcanzaron el gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional en los llamados *Acuerdos de San Andrés sobre derecho y cultura indígena*. En efecto, si bien es efectivo que el artículo 2o. constituye una norma que avanzó considerablemente en la regulación y el reconocimiento constitucional de los derechos de los indígenas, de sus pueblos y comunidades, existen una serie de compromisos que no están contenidos aún en la carta política, como se explicará en el capítulo siguiente.

#### 9. *La protección social*

El artículo 123 constitucional determina los derechos que tienen quienes trabajan tanto en el sector privado como público en la República mexicana. Esta disposición

recoge una serie de derechos, que son el fruto de muchos años de lucha y sacrificio de los trabajadores en diversos países y en México en particular. Se ha argumentado que lo dispuesto en el artículo 123 y en la Ley Federal del Trabajo, que lo complementa, constituyen un obstáculo para mejorar la competitividad, promover mayores inversiones nacionales y extranjeras, y de esta manera impulsar el crecimiento del país y la creación de los nuevos empleos que son necesarios. Sin embargo, debe recordarse que son muchas formas de promover el crecimiento y mejorar la competitividad del país; por ejemplo, a través de estímulos fiscales que sean realmente necesarios, al suprimir el exceso de regulaciones que ponen trabas a los nuevos inversionistas y mediante un sistema tributario más equitativo y eficiente, que tenga cierta estabilidad y no esté cambiando constantemente.

Por ello, parece conveniente revisar el contenido del artículo 123 constitucional en el nuevo texto constitucional, con el propósito de continuar la defensa de los derechos que existen en el ámbito laboral en el país.

No obstante de lo expuesto, en el ámbito nacional existen situaciones que en la actualidad complican la solución en la materia. Aparte de las personas que trabajan en el sector formal de la economía, existen más de veintiocho millones que laboran en el sector informal, quienes carecen de derechos laborales y no tienen ningún tipo de seguridad social. Estas personas, cuyo número ya excede a quienes trabajan en el sector formal, se les puede proveer de ingresos básicos, servicios de salud y una pensión digna. Se tiene, además a los trabajadores que han emigrado a otros países, en especial a Estados Unidos, debido también al deficiente desempeño de la economía nacional. Esos trabajadores y sus familias merecen también algún tipo de protección por parte del Estado. Otro hecho que complica una resolución sobre este tema lo constituye la reforma laboral, enviada por el Ejecutivo federal al Congreso de la Unión, y cuyos ejes fundamentales son la flexibilización de las condiciones de trabajo, en beneficio fundamentalmente del sector patronal, y una mayor transparencia en el régimen interno de los sindicatos. La reforma ya fue aprobada sin que se aceptara la transparencia antedicha.

Se puede tener presente que el actual sistema de seguridad social en México no cubre a toda la población y tiene serias deficiencias. Existen otros países que tienen mejores regímenes de protección; así, Canadá, Francia y Gran Bretaña e Irlanda del Norte cuentan con eficientes sistemas en materia de salud pública, y existe también en éstos el seguro de desempleo. Sobre este tema, hay varias propuestas interesantes, entre ellas se pueden mencionar los trabajos de Santiago Levy Algazy, que ha analizado y escrito varios títulos acerca del combate a la pobreza en México y que promueve un sistema de seguridad social para todos los habitantes de la República. Entre sus obras cabe mencionar *Pobreza y transición democrática en México* y *No hay crecimiento sin equidad*. Otra propuesta interesante aparece en el documento titulado “El México del 2012.

Reformas a la hacienda pública y al sistema de protección social”, que fue elaborado con el auspicio del Centro de Estudios Espinoza Iglesias, A. C. Este documento tiene el mérito de plantear un sistema de protección muy amplio para todos los mexicanos que no está basado en el empleo, como los sistemas del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado. Además, se señala la forma en que debería financiarse este proyecto, lo cual es un aporte trascendental aunque sean discutibles algunas de las formas de costearlo que se incluyen en los aspectos hacendarios.<sup>30</sup> Otro libro que avanza en el mismo sentido es *México 2012. Desafíos de la consolidación democrática*, coordinado por académicos de la UNAM y con la participación de múltiples investigadores del país, que reconoce la magnitud de los desafíos que enfrenta México, destaca el problema grave de la desigualdad y señala la necesidad de contar con una agenda que abarque varios temas para el desarrollo de la sociedad mexicana con equidad. El propio *Pacto por México*, suscrito recientemente por el presidente de la República y tres partidos políticos, es otro documento que permite avizorar avances graduales no imaginados en materia institucional, y probablemente en aspectos sociales.

Con relación al artículo 123 constitucional, se reconoce que es demasiado reglamentario y, por tanto, sería preferible una disposición de carácter más general que proteja en su totalidad los derechos de los trabajadores a través de los principios que deben respetarse en esta materia. Recogiendo las propuestas de los documentos citados anteriormente en este acápite, se podría establecer en la nueva carta fundamental un sistema de protección universal para todos los mexicanos, que consistiría en términos generales en lo siguiente:

- Un ingreso mínimo universal, cuyo monto no se podría señalar, pero que podría corresponder, por ejemplo, al Programa Oportunidades o al Programa de Empleo Temporal. El Programa Oportunidades tiene un presupuesto de aproximadamente 30 mil millones de pesos, que se distribuyeron en 2012, entre cinco millones de familias,<sup>31</sup> lo que equivale a 6,000.00 pesos anuales

<sup>30</sup> El documento citado fue elaborado por los economistas Jorge A. Chávez Presa, quien trabaja actualmente en el Grupo Financiero Banorte, Fausto Hernández Trillo, director de la División de Economía del Centro de Investigaciones y Docencia en Economía, CIDE, y Luis Felipe López Calva, que presta servicios en la actualidad en el Banco Mundial, y que a la época en que realizó su aporte era funcionario del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD-México. El trabajo fue coordinado por Enrique Cárdenas Sánchez, del Centro de Estudios Espinoza Iglesias, A. C., y recibió las contribuciones de más de treinta economistas del sector público y privado.

<sup>31</sup> Entrevista realizada por BIDAmérica, con Miguel Székely, subsecretario de Desarrollo Social de la Secretaría de Desarrollo Social, el 2 de mayo de 2012, <http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=3170>.

para cada una de ellas. El Programa de Empleo Temporal es de un apoyo monetario o jornal que equivale al 99% del salario mínimo; en el caso de la zona A es de 64.76 pesos diarios, con un límite de hasta dos salarios mínimos por persona. Además, con un límite de ciento treinta y dos jornales por ejercicio fiscal (al 99%), es decir, aproximadamente \$8,462.83 en ese periodo que es anual. Cantidades que todavía son muy bajas para la subsistencia de una familia. En la zona B el salario mínimo es de \$61.38.

- Acceso efectivo a la salud, que incluye la convergencia de todos los sistemas públicos de salud, sean éstos contributivos, IMSS e ISSSTE, o no contributivos, como es el caso del seguro popular.
- Seguro de vida e invalidez. No se exige en este caso que haya un empleo y contribuciones para tener este derecho. La cobertura en salud sería similar a la que proporciona el IMSS a sus derechohabientes.
- Pensión mínima universal, que en la zona A equivale a dos salarios mínimos de \$1,942.80 mensual, lo que da la suma de \$3,885.60.

Se aclara que no se trata de suprimir ciertas prestaciones vigentes, como las pensiones existentes o las indemnizaciones por despido, las que deberían seguir vigentes en el ámbito laboral, con lo que permanecerían igualmente en vigor los créditos a la vivienda, el acceso a las guarderías infantiles y el disfrute de las actividades culturales y deportivas.

Se deja constancia de que, conforme al proyecto señalado, los trabajadores y los empresarios no tendrían la obligación de contribuir en forma especial al financiamiento de algunos de estos beneficios, los que se podrían cubrir con los ingresos regulares o extras que tendría el presupuesto federal.

La crisis económica internacional que comenzó en el otoño de 2008 dio origen a que un grupo de personas se acercaran a los miembros de la Cámara de Diputados y del Senado, y se convocó a un foro sobre *México ante la crisis: ¿Qué hacer para crecer?* Ese foro contó con una amplia participación de personalidades internacionales, intelectuales, académicos y dirigentes políticos, sindicales y de sectores empresariales del país. Las inquietudes vertidas en esas reuniones demostraron que era necesario estudiar más profundamente los problemas planteados, y un grupo integrado por Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, Rolando Cordera, Carlos Heredia y Francisco Suárez Dávila se acercó al doctor José Narro Robles, rector de la UNAM, para solicitarle la colaboración de esa casa de estudios con el propósito de realizar propuestas que permitieran afrontar la crisis. Fruto de ese esfuerzo es un documento ya citado, elaborado en el seno de la UNAM por un grupo de especialistas y otras personalida-

des, que se tituló: “México ante la crisis: hacia un nuevo curso de desarrollo” aprobado en septiembre de 2009.<sup>32</sup>

Se siguió trabajando con el propósito de ofrecer propuestas que permitieran que México pudiera tener un crecimiento mayor, en forma sostenible y sustentable, para repartir en forma más justa los beneficios de ese desarrollo. En marzo de 2012 surgió un nuevo documento, que se denominó: “México ante la crisis: hacia un nuevo curso de desarrollo. Lineamientos de política para el crecimiento sustentable y la protección social universal”.<sup>33</sup>

Entre las propuestas de este grupo está también la de construir un régimen de protección social universal, que comprenda un conjunto de derechos sociales esenciales para toda la población, en materia de salud, seguridad social, alimentación, educación, cuidado infantil, vivienda y otros servicios sociales indispensables.

Además, se propone estudiar la creación de un ingreso básico universal, que se establezca de manera gradual y permita transitar de los actuales programas sociales, que tienen características residuales, a un esquema general de derechos básicos exigibles.

Una de las bases del régimen propuesto es un sistema de protección al ingreso de los individuos y las familias, frente a los costos o la pérdida de ingresos que emanen de hechos como maternidad, enfermedad, incapacidades, edad avanzada, viudez y orfandad, con un esquema de prestaciones no vinculadas al trabajo formal y sustentado en impuestos generales. Este sistema debe comprender igualmente a los hijos de los trabajadores.

De igual forma, se pretende construir, como otro de los pilares del régimen de protección social universal, un sistema único de salud pública para todos los habitantes de la República, con una planeación regional que permita cubrir y agregar población hasta la atención de tercer nivel, enfocado primordialmente a la prevención, atención primaria y hospitalización, y con un manejo transparente de los recursos y de la toma de decisiones. Además, se propone desligar los servicios de salud de aquellos relativos a pensiones y jubilaciones, para constituir un sistema de protección universal no basado en el empleo formal, sino financiado a través de impuestos generales y progresivos. La meta sería duplicar el gasto en salud como porcentaje del PIB, que

<sup>32</sup> <http://www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx/documentos.html>.

<sup>33</sup> Colaboraron en el documento: Eugenio Anguiano R., Ariel Buira Seira, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, Rolando Cordera Campos, Saúl Escobar Toledo, Gerardo Esquivel Hernández, Carlos Heredia Zubieta, David Ibarra Muñoz, Leonardo Lomelí Vanegas, Mauricio de María y Campos, Ciro Murayama Rendón, Jorge Eduardo Navarrete López, Jaime Ros Bosch, Norma Samaniego Breach, Jesús Silva Herzog Flores, Francisco Suárez Dávila, Carlos Tello Macías, Enrique del Val Blanco, y el coordinador del trabajo, Rolando Cordera Campos.

en 2011 fue del 5.6% del PIB, con el propósito de contar con una cobertura de salud universal y de calidad, como ocurre en algunos Estados desarrollados.<sup>34</sup>

Con base en el contenido de los documentos elaborados por el Centro de Estudios Espinoza Yglesias, A. C. y el Grupo Nuevo Curso de Desarrollo que se formó en el seno de la UNAM, a lo que hay que unir lo determinado en recientes reformas a la Constitución, en el título de principios que orientarán al nuevo texto fundamental, se propone incluir lo siguiente:

Es obligación del Estado mexicano establecer gradualmente un sistema universal de protección de los habitantes de la República que comprenda: garantizar un ingreso básico universal para todas las familias e individuos que los proteja de enfermedades, accidentes, incapacidades, viudez, orfandad o desempleo. Este sistema debe incluir, asimismo, una pensión digna en caso de retiro del trabajo formal o informal e incluir a las personas de edad avanzada y discapacitados.

El Estado mexicano debe igualmente establecer un servicio público de salud de cobertura universal para todos los habitantes de la República.

Debe aclararse que la extensión y fortalecimiento de los derechos de los trabajadores puede costearse racionalmente para no caer en la ruina de las finanzas nacionales, como ocurrió recientemente en diversos países europeos. Estas son las normas generales que se propone incluir en materia de seguridad social para todos los habitantes de la República, sin perjuicio de los derechos laborales específicos que tienen los trabajadores conforme al artículo 123 constitucional.

## 10. *La política educacional*

El artículo 3o. de la Constitución es una disposición extensa que contiene una serie de normas y principios relativos a la educación, y habría que conservar algunos de estos principios con ciertas adiciones.

Se propone un párrafo que determine las bases generales que rijan la impartición de la educación en el territorio nacional, las cuales serían: el amor a México, a su independencia política y económica, a su identidad cultural y a sus tradiciones; el fomento de la fraternidad, igualdad y solidaridad entre sus habitantes y en el campo internacional; la promoción del respeto a la dignidad de la persona y a la integridad de la familia; la protección del medio ambiente y de la biodiversidad; la permanencia de una sociedad laica, lo que involucra que se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa, pero respetuosa de las creencias e ideologías de sus habitan-

<sup>34</sup> INEGI, *Cuenta satélite del sector salud en México 2008-2011*, boletín de prensa 247/13 del 5 de junio de 2013.

tes; la integración de los avances de la ciencia y de la tecnología, cuyo conocimiento e incorporación es igualmente vital para el crecimiento y bienestar de la sociedad mexicana; se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios; la necesidad de transitar hacia una sociedad más justa, honesta y democrática, ajena a los privilegios y a la corrupción; la conciencia de que deben respetarse los derechos e intereses de las generaciones futuras de mexicanos; el cumplimiento del orden jurídico para que exista paz y seguridad entre sus habitantes; y la formación de mejores ciudadanos, interesados en conocer su país, los problemas que lo aquejan y la forma de superarlos.

Se trata de conservar principios contenidos en el artículo 3o. constitucional e incorporar también algunos de estos contenidos en el artículo 7o. de la Ley General de Educación y agregar otros, que se estiman necesarios para contar con un Estado donde reine la igualdad, la ley y la justicia, condiciones que son fundamentales para el desarrollo de una nación.

### 11. *La política hacendaria*

La hacienda pública comprende los ingresos y los recursos que integran el presupuesto de un país, junto con su administración y control. Existen diversos artículos de la Constitución que se refieren a esta materia, y los más trascendentes son los siguientes:

El artículo 31, fracción IV, determina que son obligaciones de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la Federación, estados, Distrito Federal y municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

El artículo 72, fracción H, dicta que las leyes o decretos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos deben discutirse primero en la Cámara de Diputados.

El artículo 73, fracción VII, faculta al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Además, en la fracción VIII se autoriza para sentar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación para aprobar esos mismos empréstitos, y reconocer y pagar la deuda nacional. Los empréstitos sólo pueden aprobarse para obras que produzcan directamente aumentos en los ingresos públicos; propósitos de regulación monetaria; operaciones de conversión de divisas y las que se contraigan para fines de emergencia. Se faculta al Congreso de la Unión, asimismo, en la fracción XI, para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

En la fracción VIII se faculta para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que éstas deben tener y dictar reglas para determinar el valor de la moneda extranjera.

En la fracción XXIV se le otorga potestad para regular la organización de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación y las normas relativas a la gestión, control y evaluación de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales. La atribución de control debería existir también para regular y supervisar el ejercicio de los recursos federales en los tres niveles de gobierno respecto a esos recursos.

En la fracción XXVIII se le otorga al Congreso el derecho a expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental y la presentación homogénea en materia financiera de ingresos egresos, así como la patrimonial para los tres niveles de gobierno para garantizar su armonización, a lo cual habría que agregar su supervisión.

El artículo 74, relativo a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, en la fracción II le concede facultades para coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión.

Además, ese artículo, en la fracción IV, regula en forma extensa la aprobación de la Cámara señalada sobre el presupuesto de egresos y la Ley de Ingresos de la Federación.

La fracción VI del artículo 74 otorga atribuciones a la Cámara de Diputados para revisar la cuenta pública del año anterior, con objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el contenido de los programas. Esta tarea se realiza a través de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

El artículo 75 determina que la Cámara de Diputados, al aprobar el presupuesto de egresos, debe señalar la retribución que corresponda a cada empleo, y si ello se omite, se entiende que queda establecida la retribución en el presupuesto del año anterior.

Las atribuciones de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación están dispuestas en el artículo 79, y en éstas hace falta agregar la fiscalización de las participaciones federales, las que no debieran estar exentas de ese control, porque son recursos federales. Si bien es efectivo que algunos de esos ingresos federales son generados en los estados, por ejemplo, el IVA que se concibe en un estado o municipio, es la Federación que incurre en gastos de recaudación, administración y asignación de estos ingresos.

El título cuarto de la Constitución, “De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado”, contiene una serie de disposiciones relativas a las responsabilidades de los funcionarios públicos a algunos de los cuales se les puede someter a juicio político o bien se les puede quitar su fuero, a través de la declaración de procedencia, y someter a juicio penal según las circunstancias. Si hay manejo indebido de recursos y fondos federales, serán sujetos también a las responsabilidades señaladas.

La fracción XXIX del artículo 73 señala las clases de contribuciones que puede establecer el Congreso de la Unión a nivel federal, y los artículos 117 y 118 determinan, en algunas de sus fracciones, qué impuestos no pueden implantar los estados de la Federación. Conforme a lo dispuesto en el artículo 124 constitucional, las facultades que no han sido concedidas expresamente a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados. De tal manera que cualquier otra contribución que no esté establecida en el artículo 73, fracción XXIX, ni sujeta a las prohibiciones señaladas en los artículos 117 y 118 constitucionales, puede ser establecida por los Congresos estatales, con la salvedad también de aquellas atribuciones que el artículo 115 constitucional ha reservado especialmente a los municipios, y el artículo 116, que determina las contribuciones que puede establecer el Distrito Federal. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que el Congreso de la Unión tiene facultades amplias para fijar las contribuciones que permitan financiar el presupuesto de egresos de la Federación.<sup>35</sup>

Surge entonces la pregunta, de qué normas en materia hacendaria deben reservarse para la constitución y cuáles pueden aparecer en la ley constitucional complementaria. Se trata de un asunto complejo que no es fácil de resolver. Sobre el particular, se es partidario de señalar en términos generales cuáles son las bases normativas que deben regir en este tema, y el resto de las disposiciones señaladas debieran contenerse en la ley constitucional, sin caer en el reglamentarismo.

Los principios que deberían aparecer en la constitución, en materia hacendaria, son los siguientes:

Es obligación de los habitantes de la República contribuir para los gastos públicos de la Federación, estados, Distrito Federal y municipios de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. La determinación de las contribuciones y la asignación de estos recursos deberán contribuir también a suprimir las desigualdades existentes en la sociedad mexicana, promover de manera trascendente el crecimiento del país y la generación de empleos de calidad, y avanzar en el desarrollo equilibrado de los diferentes estados de la Federación. El sistema tributario tiene también trascendencia como factor que colabore a acentuar las desigualdades existentes en los ingresos de la población y en el aumento de la concentración de la riqueza o bien constituirse en un elemento que favorezca la equidad y ayude a morigerar la pobreza existente en el país.

La que complementa esta constitución deberá señalar expresamente las contribuciones que corresponde determinar a los estados, al Distrito Federal y a los muni-

<sup>35</sup> Tesis 187-1959, 7a. Época, Pleno, S. J. F., volumen 199-204, primera parte, p. 137.

cipios. De tal manera que en dicha ley deberá incluirse el contenido de los artículos 115 a 121 vigentes de la Constitución. Las demás contribuciones serán establecidas por la Federación. Así, al reformar se evita reformar a cada momento las atribuciones del Congreso de la Unión en esta materia, porque el artículo 73 es la norma que ha experimentado más modificaciones, lo cual involucra, en general, reformar el artículo 124 constitucional, para que las atribuciones que no estén expresamente asignadas a los estados y municipios se entiendan conferidas a la Federación.

Hasta aquí se exponen las bases generales que debieran plasmarse en un capítulo inicial en la constitución, sin perjuicio de los principios específicos que correspondan a cada materia, y que deberían aparecer al normarse la institución respectiva.

## CAPÍTULO TERCERO

# RECONOCIMIENTO Y EXPANSIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, SOCIALES Y POLÍTICOS DE LOS HABITANTES DE LA NACIÓN Y DE LOS CIUDADANOS Y SUS DEBERES

## I. GENERALIDADES

Se adelantaba que en un tercer capítulo de la nueva constitución deben regularse todos los derechos que se reconocen a los habitantes de la nación, sean éstos de naturaleza humana, social o política. Sobre el particular, debe reiterarse que no se trata de copiar las disposiciones relativas de la carta vigente, sino en lo posible, de señalar en resumen qué comprende cada derecho y dejar para la ley constitucional complementaria o la legislación secundaria las regulaciones más detalladas, escuchar a los especialistas en la materia y hacerlos más comprensibles a todas las personas, cualquiera que sea su grado de educación. Habría también que ordenarlos de una manera o secuencia más lógica, porque en el texto vigente se encuentra un desorden impropio de una Constitución. En el artículo 4o., por ejemplo, se regulan derechos tan importantes como la igualdad de género y el interés superior de la niñez, así como el derecho al deporte; los primeros son claramente derechos humanos, y el segundo es un derecho de naturaleza social. Es necesario suprimir o explicar los tecnicismos jurídicos; y frente a las normas de cada derecho, anteponer un título o epígrafe que los señale, como: “derecho a la vida”, “a la dignidad”, etcétera; e incluso, en caso necesario, señalar los subtítulos respectivos para facilitar su entendimiento, en términos similares a los encabezados de los párrafos en que se contienen los derechos en este trabajo.

Para ordenar los diversos derechos se podrían clasificar en derechos humanos, sociales y políticos, y agruparlos en la nueva constitución conforme a este orden, para una mejor comprensión. El concepto de derechos humanos debe entenderse en forma amplia, porque la propia Constitución establece como tales, algunos derechos que en la doctrina pueden ser considerados sociales, y porque la propia ley suprema favorece la protección más amplia de los derechos concernientes al ser humano. Ahora, para efectos de este trabajo, los derechos humanos son los más importantes y, en términos generales, están reconocidos tanto en la versión original de la Constitución de 1917 como en la Declaración de los Derechos Humanos de 1948, aprobada en el seno de Naciones Unidas. No obstante, los intentos de cualquier investigador por

encajonar o conceptualizar la realidad a menudo, son desbordados por ésta, razón por la cual puede suceder que algunos de estos derechos se puedan ubicar en dos de las clasificaciones señaladas o sea dudosa su inclusión en algunas de ellas. Si se examina la Declaración de los Derechos Humanos de Naciones Unidas, por ejemplo, se observa que en los artículos 22 y 25, numeral 1, se reconocen los derechos a la seguridad social y al seguro de desempleo, que se consideran generalmente por los tratadistas como “derechos sociales”. La versión original de la Constitución de 1917, en el artículo 123, ya contenía una serie de derechos sociales, lo cual constituyó un mérito considerable para esa época. En la versión vigente de la Constitución, el capítulo I del título primero se denomina “De los derechos humanos y sus garantías”; sin embargo, se contienen también derechos sociales, como el derecho a la cultura física y a la práctica del deporte, contenido en el párrafo final del artículo 4o. Incluso, los convenios internacionales sobre derechos humanos, como la Convención Americana sobre la materia de 1969, reconoce no sólo derechos humanos, sino también en el capítulo III, artículo 26, los derechos económicos, sociales y culturales contenidos en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en la medida de los recursos disponibles, y corresponde establecerlos por vía legislativa u otros medios apropiados. A su vez, el Protocolo de San Salvador, que complementó en 1988 la Convención señalada sobre derechos humanos, en materia de derechos económicos, sociales y culturales, en el artículo 8o. regula los derechos sindicales, que también son derechos sociales.

Juan Silva Meza y Fernando Silva García, al referirse a algunos de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución, critican una serie de prejuicios que existen sobre su cumplimiento. De esta manera, consideran que la titularidad de estos derechos no está ligada a la nacionalidad, como sucede en los ordenamientos de algunos países; no son tampoco “normas programáticas” cuya concreción se entrega a lo que se disponga en la legislación ordinaria, sino que deben cumplirse; no se trata de normas que sólo obligan a los poderes públicos, sino también a los particulares, como en el caso de las relaciones laborales o en el ámbito de la información; su interpretación no puede ser restrictiva, sino debe ser extensiva; es decir, como señala el artículo 1o. de la Constitución, deben interpretarse favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia; y finalmente, desapruaban la idea de sobreponer la soberanía del Estado a los derechos establecidos en los convenios. Al superarse estos prejuicios, existe un cambio de paradigma del Estado de derecho y en la concepción de la democracia, porque no se concibe el orden jurídico con base en el simple principio de la legalidad y en la omnipotencia del legislador frente a la sumisión del juez.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> Silva Meza, Juan N. y Silva García, Fernando, *Derechos fundamentales*, México, Porrúa, 2009, pp. 49, 106, 108, 122, 138, 163, 174, 186 y 191.

Hay que agregar que los derechos humanos no son absolutos, porque en ciertas condiciones pueden tener limitaciones, como lo señala, por ejemplo, el artículo 29 de la Constitución, que permite la restricción o suspensión de los derechos que ésta determina en los casos de invasión o perturbación grave de la paz pública u otras situaciones semejantes que pongan a la sociedad en grave peligro o conflicto, previo cumplimiento de los requisitos que la propia carta política exige.

Juan N. Silva Meza y Fernando Silva García mencionan también en su obra *Las sentencias de la Primera y Segunda Sala de la Suprema Corte*, que determinan que las restricciones a los derechos humanos no pueden ser arbitrarias, y que deben cumplir los siguientes requisitos: deben estar contenidas en la Constitución, y el legislador ordinario no puede limitarlos o suspenderlos con base en sus puras facultades; deben ser idóneas para cumplir los fines que señala la Constitución, y debe existir una proporción entre la restricción que se impone y la finalidad perseguida por la Constitución, de tal manera que no puede haber una afectación innecesaria.<sup>37</sup>

## II. CLASIFICACIÓN DE LOS DERECHOS

Se propone agrupar los derechos en la Constitución, en un título segundo, de la siguiente manera:

Un capítulo I, que contenga los derechos que se reconocen con cierta claridad como derechos humanos —y que el artículo 18 constitucional, párrafo cuarto, los denominaba derechos fundamentales— el cual estaría dividido en dos secciones.

La primera sección regularía los derechos humanos individuales, y la segunda, los derechos humanos de ciertos sectores de la población que deben protegerse.

El capítulo II contendría los llamados derechos sociales, que algunos autores prefieren denominar “económicos”, porque casi todos ellos involucran de alguna manera recursos que el Estado debe invertir. Parece, no obstante, preferible la primera expresión, porque constituye una expresión que parece más amplia, y porque son derechos que toda sociedad debe conceder a sus integrantes.

El capítulo III se ocuparía de los derechos políticos. Habría además un capítulo IV, que incluiría los deberes de los mexicanos y de los habitantes de la República en general.

Entre los derechos humanos individuales de la primera sección del capítulo I se comprenderían:

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 275. Novena Época. Primera Sala. Tesis aislada LXVI/2008. Amparo directo en revisión 173/2008. Yaritza Lissete Resendiz Estrada. 30 de abril de 2008. Novena Época. Primera Sala. Tesis aislada LXXVIII. Amparo en revisión 1121/2007. Diego Pérez García. 21 de mayo de 2008. Novena Época. Segunda Sala. Tesis aislada. Amparo en revisión 50/2008. Rosario Liévana León. 12 de marzo de 2008.

- 1) El derecho a la vida del ser humano.
- 2) El derecho a la integridad física, psíquica y moral.
- 3) El derecho a la alimentación y nutrición.
- 4) El derecho al agua.
- 5) El derecho a la salud.
- 6) El derecho a la dignidad del ser humano y a no ser discriminado.
- 7) El derecho a la educación.
- 8) Derecho a una vivienda digna.
- 9) El derecho a la libertad personal.
  - a) Protección de la libertad personal en términos positivos.
  - b) Privación de la libertad por el Ministerio Público.
  - c) La orden de aprehensión de una persona por el juez.
  - d) Orden de aprehensión de una persona por el Ministerio Público.
  - e) Detención en caso de delito flagrante o hecho ilícito que se está cometiendo o inmediatamente después de haberse cometido.
  - f) Del arraigo o aseguramiento de una persona en caso de delincuencia organizada.
  - g) La prisión preventiva de una persona por el juez.
  - h) Derecho a la libertad provisional del presunto responsable de un delito.
  - i) El derecho a que nadie pueda ser detenido sólo por deudas, salvo el mandato de la autoridad jurisdiccional.
- 10) El derecho a la igualdad en sus múltiples manifestaciones.
- 11) El derecho a la protección de las personas en su familia, domicilio, propiedades, posesiones o derechos.
- 12) El derecho a la propiedad, posesiones y derechos.
- 13) La prohibición de visitas domiciliarias.
- 14) Prohibición de registro y allanamiento de morada o cateo, salvo los casos determinados por la ley constitucional complementaria.
- 15) La inviolabilidad de la morada por las fuerzas armadas en tiempos de paz.
- 16) El derecho a la libertad en sus múltiples manifestaciones:
  - a) Libertad de contraer matrimonio, tener una pareja, fundar una familia, a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de los hijos y a adoptar conforme a la legislación vigente.
  - b) Libertad de trabajo u ocupación.
  - c) La libertad de creencias religiosas.
  - d) La libertad de pensamiento y de libre manifestación de las ideas.
  - e) La libertad de escribir y publicar escritos de cualquier naturaleza.
  - f) Libertad de cátedra e investigación.
  - g) Libertad de circulación.
  - h) Libertad de asociación con fines lícitos.

- 17) Derecho de petición y de queja.
- 18) Derecho a que se le administre justicia en forma eficaz, imparcial y expedita y a tener defensoría jurídica gratuita de calidad cuando no se tengan recursos para contratarla.
- 19) Garantías de la administración de justicia.<sup>38</sup>
- 20) Derecho a la inviolabilidad de la correspondencia y las comunicaciones.
- 21) Reconocimiento de la personalidad jurídica.
- 22) Protección de datos personales.
- 23) Derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar.
- 24) La objeción de conciencia.
- 25) El derecho de rectificación o respuesta.
- 26) El derecho al libre desarrollo de la personalidad y a la intimidad.
- 27) El derecho a la seguridad personal, de su familia y a la legítima defensa.
- 28) El derecho a ser indemnizado por el Estado y particulares cuando se le ha infringido un daño o perjuicio sin causa legítima.

De los derechos señalados no aparecen actualmente en la Constitución en forma expresa los siguientes: el derecho a la dignidad; la libertad de contraer matrimonio, tener una pareja, fundar una familia, procrear y adoptar conforme a la legislación vigente, que permitiría que existan matrimonios o parejas del mismo sexo, con posibilidad de adoptar conforme a la legislación vigente; la objeción de conciencia; el derecho al libre desarrollo de la personalidad; el derecho a ser indemnizado; y el derecho a la legítima defensa, que debe incorporarse constitucionalmente, debido a su trascendencia y a la situación de inseguridad que atraviesa el país.

Una segunda sección del capítulo I sobre derechos humanos se referiría a ciertos grupos, y que comprendería los derechos de ciertos sectores de la población que deben protegerse, y que serían:

- 1) Protección a los niños y adolescentes.
- 2) La equidad de género en sus diferentes expresiones.
- 3) Los derechos de la mujer en el nuevo ordenamiento supremo.
- 4) La protección de las personas con capacidades diferentes.
- 5) Los derechos de las personas de la tercera edad.
- 6) Los derechos de los indígenas, de sus pueblos y comunidades.
- 7) Los derechos de los miembros de ejidos y comunidades.
- 8) El derecho a la protección civil en caso de emergencias.

<sup>38</sup> Las garantías señaladas están establecidas en el artículo 8o. de la Convención Americana de Derechos Humanos, la cual fue ratificada por México.

De estos derechos no se contienen actualmente en la Constitución la protección de las personas con capacidades diferentes, de las personas de la tercera edad y el derecho de protección civil en caso de emergencias.

Un capítulo segundo contendría los llamados derechos sociales, que serían los siguientes:

- 1) La seguridad social universal y el seguro de desempleo.
- 2) Derecho a la cultura.
- 3) Derecho a la información plural, veraz y oportuna de los medios de comunicación.
- 4) Derecho a las telecomunicaciones.
- 5) Derecho a acceder a las tecnologías de la comunicación e información.
- 6) Derechos de los consumidores.
- 7) Derechos de los usuarios de los servicios financieros, de seguros y fianzas y del sistema de ahorro para el retiro.
- 8) Derecho a la defensa de los contribuyentes.
- 9) Derecho a la cultura física y a la práctica del deporte.
- 10) Derecho del transporte seguro, eficiente y económico.
- 11) Derechos colectivos:
  - a) Antecedentes históricos.
  - b) Concepto de derechos colectivos y materias que deben regularse.
  - c) La defensa de los derechos colectivos en otros Estados.
  - d) Las nuevas propuestas legislativas en el país.
  - e) La defensa de los derechos colectivos en México.

Los derechos sociales que se han incorporado a los ya existentes son el de la seguridad social universal y el seguro de desempleo; la defensa de los usuarios de los servicios financieros, de seguros y fianzas, el derecho a la defensa de los contribuyentes y del sistema del ahorro para el retiro, que se encuentran regulados en la legislación secundaria; y al derecho del transporte seguro, eficiente y económico.

Un tercer capítulo debe comprender los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos, y en algunos casos de los extranjeros, que serían los siguientes:

- 1) Derecho a la información pública gubernamental.
- 2) Derecho a votar y ser elegido en cargos de representación popular.
- 3) Derecho a presentar candidaturas independientes.
- 4) Derecho a votar en referéndum y plebiscito o consulta popular.
- 5) Derecho a presentar iniciativas de ley y de reformas a la constitución.
- 6) Los ciudadanos y el plan nacional de desarrollo.
- 7) Derechos a participar en la ciudadanización de ciertos órganos.
- 8) Derechos políticos de ciudadanos naturalizados y extranjeros.

Un capítulo cuarto y final del título segundo comprendería los deberes de los mexicanos y demás habitantes de la República.

De acuerdo con nuestra Constitución y con los convenios internacionales vigentes en el país, los derechos humanos, sociales y políticos que se han señalado, más los que se agregan, son los siguientes:

### III. LOS DERECHOS HUMANOS INDIVIDUALES

#### 1. *El derecho a la vida de todo ser humano*

Sobre este derecho habría que agregar que nadie puede ser condenado a muerte ni sujeto a desaparición forzada por autoridad alguna o particulares, ni entregado a autoridades o instituciones de otro país cuando su vida o integridad física o psíquica se ponga en riesgo. Este derecho está reconocido en el primer párrafo del artículo 22 constitucional, que prohíbe "...la pena de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, las multa excesiva y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales...". Texto que también habría que incorporar al regular este derecho.

El derecho a la vida desde la concepción no está reconocido expresamente en la Constitución de la República ni en los convenios internacionales que México ha suscrito, y así lo reconoce la opinión mayoritaria de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las acciones de inconstitucionalidad interpuestas por el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el procurador general de la República, en contra de las normas del Código Penal del Distrito Federal, que despenalizaron el aborto hasta la décima segunda semana de embarazo, causas 146/2007 y acumulada 147/2007. Muchos de los argumentos expuestos por los ministros en esa ocasión, eran de naturaleza jurídica, pero también había razones que estaban permeadas por consideraciones religiosas o políticas, lo cual es comprensible, dados los intereses que se encontraban en juego y la relevancia de la materia. No corresponde, en este trabajo, dada su naturaleza, hacer un análisis jurídico extenso de los argumentos vertidos por los miembros del alto tribunal. Con todo, corresponde una síntesis de algunos de ellos, porque puede ilustrar en la tarea de consagrar el derecho a la vida en una nueva carta política.

El entonces presidente de la Corte, Miguel Ortiz Mayagoitia, quien formó parte de la opinión minoritaria en esa sentencia, en el caso en cuestión, expresó en resumen que en su convicción personal no hay duda de que el derecho a la vida está protegido por la Constitución desde el momento de la concepción; sin embargo, no compartió la opinión de que la protección constitucional a la vida es absoluta, porque tiene limitaciones, como las exenciones de responsabilidad penal en caso de legítima defensa,

por ejemplo. Agregó que no pensaba que todos los derechos tutelados constitucionalmente debían necesariamente ser protegidos por las normas de carácter penal. No obstante, estimó que la libertad de la madre a procrear no puede privar sobre el derecho a la vida del producto de la concepción. A diferencia del derecho a la vida, a su juicio, no existe disposición constitucional que expresamente reconozca la libertad de la mujer para decidir sobre su cuerpo, razón por lo que no desconoció la existencia de este derecho, pero no le atribuyó rango constitucional en el orden jurídico mexicano.

La defensa de la legislación del Distrito Federal sobre despenalización del aborto argumentó que las normas combatidas por las acciones de inconstitucionalidad no fomentan la interrupción del embarazo, sino que sólo otorgan la posibilidad a las mujeres que desean hacerlo, de acudir a centros hospitalarios para que les proporcionen atención segura, con pleno respeto a su dignidad y derechos fundamentales dentro de las primeras doce semanas de embarazo.

La Ley General de Salud, publicada en el *DOF* el 7 de febrero de 1984, apoyaría lo anterior, al definir en su artículo 314, fracción VIII, al embrión como “producto de la concepción a partir de ésta, y hasta el término de la duodécima semana de gestacional”, y que determina en la fracción IX que “feto es el producto de la concepción a partir desde la décimo tercera semana gestacional, hasta la expulsión del seno materno”. De igual manera, existe claridad, precisión y certidumbre en la definición de embarazo, como la parte del proceso de la reproducción humana, que comienza con la implantación del embrión en el endometrio, por lo que es éste el punto cero o de partida para realizar la medición en forma exacta del plazo de las doce semanas de gestación.

Para definir el embarazo debe atenderse también al concepto adoptado por la Organización Mundial de la Salud y por la Federación Internacional de Ginecología y Obstetricia, que han establecido que es la parte del proceso de reproducción humana que comienza con la implantación, definición que se encuentra validada por la ciencia médica, que distingue entre la fecundación y la implantación.

La distinción que se hace de acuerdo con la etapa gestacional anterior o posterior a las doce semanas se llevó a cabo por la Asamblea Legislativa en una labor de ponderación de bienes y ante la necesidad de regular una situación social.

En el aborto inseguro se presenta un trasfondo de inequidad social derivado de capacidades financieras, puesto que las mujeres con recursos en sistemas legales restrictivos o excesivamente reglamentados en la materia pueden conseguir servicios privados médicamente más competentes, mientras que las mujeres pobres o marginadas se encuentran en un riesgo mucho mayor de morir o tener una consecuencia nociva por un aborto inseguro.

Las recomendaciones de la OMS sobre la práctica de la interrupción del embarazo son contundentes, al indicar la necesidad de la existencia de servicios de salud

públicos capacitados y con suficiente cobertura que provean los procedimientos respectivos como un instrumento fundamental para disminuir las muertes y complicaciones en la salud de las mujeres, como consecuencia de abortos inseguros; empero, la atención de esta indicación se enfrenta con un dilema jurídico muy concreto: ¿cómo ofrecer servicios de salud públicos para interrumpir el embarazo si su práctica se encuentra penalizada? Obviamente, mientras la práctica del aborto siga siendo considerada como un delito, en todos los casos, entonces será imposible cumplir con las recomendaciones de los organismos y especialistas en salud en la materia.

Se tiene presente que la consagración expresa del derecho a la vida va a despertar polémicas en tanto prevalecen en el interior de la sociedad mexicana dos posturas encontradas sobre este derecho a partir de la concepción. Una posición es la que defiende el derecho a la vida desde el momento mismo de la concepción. La otra propuesta es la que constituyó la opinión mayoritaria en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el sentido de que no existe delito si el aborto se produce dentro de las doce primeras semanas contadas desde la concepción. Podría ser tarea de la nueva Constitución resolver esta discusión en favor de que las mujeres pueden resolver libremente su situación dentro de las primeras doce semanas del embarazo.

La solución actual es que se reconoce a los estados el derecho a legislar sobre la materia, como determinó la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la legislación aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal relativa a la despenalización del aborto en las acciones de inconstitucionalidad, que ya se han señalado. Así lo han entendido también las legislaturas de quince estados de la Federación, que han optado por una solución diferente, y que sancionan desgraciadamente el aborto en todo momento. En el estado de Morelos, en el artículo 2o. constitucional, se reconoce que “todo ser humano tiene derecho a la protección jurídica de su vida, desde el momento mismo de la concepción”. A su vez, el Código Penal sanciona el aborto, pero reconoce una amplia gama de excusas absolutorias. En la legislación de los demás estados que protegen al embrión desde el momento mismo de la concepción existen excusas absolutorias en el Código Penal, pero no tan amplias como en el caso del estado de Morelos. Lo que debe tomarse en cuenta también es la actitud de las autoridades en casos de embarazos en que no ha intervenido de manera alguna la voluntad de la mujer. Debe recordarse sobre el particular, el caso de “Paulina”, que causó revuelo en 2000. Una niña de trece años que quedó embarazada tras una violación en Mexicali, Baja California, en 1999. Aunque le fue otorgado el permiso para tener un aborto, las autoridades de la Procuraduría del estado y personal del hospital que la atendieron convencieron a su madre y a la misma adolescente, con información distorsionada, de rechazar el aborto.

Con relación a este derecho, convendría analizar en la misma norma o bien en aquella referente sobre el derecho a la vida, el contenido de algunas de las disposiciones del artículo 3o. de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,

que prohíbe las prácticas eugenésicas, y en especial las que tienen por finalidad la selección de las personas; que el cuerpo humano o partes del mismo se conviertan en objeto de lucro, y la clonación de seres humanos.

Cabe agregar que el Convenio Americano sobre Derechos Humanos de 1969, en el artículo 4o. consagra el derecho a la vida, y dispone que “toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente”. México, al aprobar la Convención, estableció una declaración interpretativa en el sentido de que “con respecto al párrafo 1 del Artículo 4, considera que la expresión en general, usada en el citado párrafo, no constituye obligación de adoptar o mantener en vigor legislación que proteja la vida a partir del momento de la concepción ya que esta materia pertenece al dominio reservado de los estados”.

## 2. *Derecho a la integridad física, psíquica y moral*

El artículo 5o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida también como Pacto de San José, que entró en vigor en 1978, ratificada por México y publicada en el *DOF* el 7 de mayo de 1981, prescribe en su numeral 1, que toda persona tiene derecho que se respete su integridad física, psíquica y moral. Es así como existen una serie de disposiciones de la Constitución que velan por la protección de este derecho. Así, el artículo 20, apartado B, relativo a la protección de la persona imputada de un delito, en la fracción II prohíbe toda forma de incomunicación, intimidación o tortura. El apartado C de esa misma norma, relativa a favor de las víctimas de un delito, les otorga a éstas, desde la comisión del hecho ilícito, el derecho a recibir atención médica y psicológica de urgencia. Las normas del artículo 123 constitucional también cuidan, de alguna manera, por la integridad de las personas; por ejemplo, prohibiendo los trabajos en lugares insalubres. No obstante, conviene una disposición que en forma expresa y en términos generales consagre este importante derecho de los habitantes de la República en términos semejantes a lo dispuesto por el Pacto de San José.

Este tratado amplía muchas de las disposiciones contenidas en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en Bogotá en 1948. En su condición de tratado, el Pacto de San José sólo es de obligatorio cumplimiento para las naciones que lo han suscrito. Se concentra principalmente en los derechos humanos, ofreciendo definiciones más detalladas de estos derechos respecto a los existentes en la Declaración. El tratado también creó igualmente la Comisión Americana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Todo Estado parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhe-

sión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce la competencia de la Comisión y de la Corte ya señaladas.

### 3. *Derecho a la alimentación y a la nutrición*

#### A. *Conceptos previos sobre la materia*

Haré una diferencia entre alimentación y nutrición: la primera, según el *Diccionario* de la Real Academia de la Lengua, es el “conjunto de lo que se toma o se proporciona como alimento”; la segunda, es “preparación de los medicamentos —en este caso alimentos— mezclándolos con otros para aumentar la virtud y darles mayor fuerza”. De tal manera que la nutrición comprende una buena alimentación.

Asimismo, debe tenerse presente que los problemas de alimentación y desnutrición en un contexto muy amplio que tiene relación con los niveles de pobreza, con la cultura de un pueblo y sus costumbres culinarias, con la salud de la población, con la diversidad y cantidad de la producción agropecuaria, con los recursos del mar, con las redes de distribución y los precios de los alimentos y, en general, con el crecimiento de la economía de un país y la forma en que se reparten los beneficios de los bienes y servicios que se producen. De tal manera para enfrentar los problemas del hambre se requiere de estudios y programas que deben tomar en cuenta una variedad de factores, tanto internos como externos, que están relacionados con la forma de alimentar en forma sana y adecuada a un pueblo conforme a su cultura.

#### B. *La alimentación y la nutrición en el campo internacional*

En el área internacional, el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada en el seno de Naciones Unidas en 1948, dispone que

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.
2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

El artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, que entró en vigor el 3 de enero de 1976, incluye una prescripción

semejante a favor de los individuos y sus familias. A su vez, el artículo 11.2 establece el derecho fundamental de todos los individuos a estar protegidos contra el hambre. También se refieren a este derecho la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención Internacional de 1979 sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que obliga a velar por la alimentación de las mujeres durante el embarazo y la lactancia; y la Convención de 1989 sobre los Derechos del Niño, que requiere a los Estados, luchar contra la malnutrición infantil. En el continente están vigentes la Convención Americana sobre Derechos Humanos, celebrada en San José de Costa Rica en 1969, y su Protocolo Adicional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado en 1988, en San Salvador.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre fue suscrita en abril de 1948; por ello, ésta constituyó el primer documento internacional que enumeró los derechos humanos universales y proclamó la necesidad de proteger esos derechos. A diferencia de su homóloga en las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana es única, porque incluye tanto los derechos humanos que necesitan ser protegidos como los deberes que los individuos tienen con la sociedad. Los derechos están enumerados en el primer capítulo de la Declaración, en los artículos 1 a 28, e incluye los derechos civiles y políticos, además de los económicos, sociales y culturales.

El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”, fue adoptado en 1988 y entró en vigor el 16 de noviembre de 1999. Se concentra en la obligación del Estado de promover los derechos sociales, económicos y culturales, tales como aquellos relacionados con las leyes laborales, asuntos de salud, derechos a la educación, derechos económicos, derechos relacionados con la familia y derechos de los niños, los ancianos y los discapacitados. Demuestra que los Estados pueden cumplir estas obligaciones promulgando leyes, haciendo cumplir medidas de protección y absteniéndose de la discriminación.

El Protocolo citado, en el artículo 12, establece el derecho a la alimentación, y dispone que

1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.
2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.

Ya en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena de 1993 se declaró, precisamente, la indivisibilidad, interconexión e interdependencia de todos los derechos humanos, incluidos los derechos hoy bajo análisis. La comunidad internacional se comprometió a no desmembrar la universalidad de estos derechos, pues partían de la premisa de que el ser humano es indivisible, por lo que sus derechos básicos también deberían serlo.

El principio de indivisibilidad a que se refiere esa norma, históricamente, ya se encontraba consagrado en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, pero no resultaba realmente operativo.

El derecho a la alimentación, según la FAO, debe ligarse con la propiedad y el acceso a los recursos naturales, como la propiedad de las tierras, el acceso al agua y a los recursos naturales en general, con un medio ambiente sano y la pesca, por ejemplo. E incluso debe ligarse a los derechos humanos en general, como la libertad de reunión y de asociarse y a la participación pública en la toma de decisiones.

Para el relator especial de Naciones Unidas, el derecho a la alimentación es el derecho “a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cualitativa y cuantitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, digna, satisfactoria y libre de angustia”.

Esta idea del relator está relacionada con el concepto de seguridad alimentaria, que fue plasmado en la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial en 1996.<sup>39</sup>

La FAO en un informe elaborado en 2010 señaló que existían casi mil millones de personas con hambre en el mundo. Los Estados, en general, respecto a todos los derechos humanos y del derecho a la alimentación en particular, tienen la obligación de “respetar”, o sea, abstenerse de realizar acciones que atenten contra estos derechos; “proteger” es evitar que haya personas que pongan obstáculos al cumplimiento de esas garantías; de “facilitar” su cumplimiento, a través de la dictación de leyes o la aplicación de políticas y programas, y de “suministrar” apoyos a quienes no estén en condiciones de valerse por sí mismos.<sup>40</sup>

En el marco de la Organización de los Estados Americanos, en septiembre de 2009 se lanzó la Red Interamericana de Protección Social, que inauguró la secretaria de Estado de Estados Unidos, Hillary Rodham Clinton. En su discurso, la señora Clinton mencionó que los programas de transferencias monetarias condicionadas en

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>40</sup> Coutula, Lorenzo *et al.*, *El derecho a la alimentación y el acceso a los recursos naturales*, Roma, IIED-FAO, 2011, p. 14.

varios países de las Américas estaban produciendo buenos resultados, que convenía examinar. Estos programas son: Bolsa Familia de Brasil, Solidario de Chile, Familias en Acción de Colombia, y Oportunidades de México. La nueva red está concebida para detectar maneras eficaces y eficientes de ampliar el acceso, especialmente para las comunidades más vulnerables de la región, a alimentos, atención de la salud, educación, vivienda y empleo. La entonces presidenta de Chile, Bachelet, quien participó en la inauguración de la red mencionada, dijo que la pobreza era un problema de ética y política, porque no se podía ignorar la distribución del ingreso en la región, la cual seguía siendo una de las peores del mundo, en atención a que uno de los principales factores de riesgo para las democracias es el descontento social.

Según la CEPAL, entre 1990 y 2010 la tasa de pobreza en América Latina se redujo de 48.4% a 31.4% de la población. Por su parte, la de indigencia bajó de 22.6% a 12.3% de la población, por lo que ambos indicadores se sitúan en su nivel más bajo de los últimos veinte años, según el informe titulado “Panorama Social de América Latina 2011”. Sin embargo, en 2011 la tasa de pobreza cayó a 30.4% de la población, mientras que la de indigencia subió levemente a 12.8%, en atención a que el alza en los precios de los alimentos contrarrestaría el incremento previsto en los ingresos de los hogares de esta región.

En algunas Constituciones igualmente se consagra el derecho a la alimentación. Como en la de Sudáfrica, artículos 27.1 y 27.2, que garantiza el derecho a tener suficientes alimentos y agua, y que determina que el Estado debe adoptar medidas razonables, de acuerdo con los recursos disponibles, para conseguir la realización progresiva de cada uno de estos derechos. La Constitución de Malawi, en los artículos 13 y 30, establece también el derecho a la alimentación adecuada con objeto de promover la salud.

En Brasil, en 1986 se celebró la Primera Conferencia Nacional sobre Alimentación y Nutrición. La preocupación por estos temas se aceleró con la llegada del presidente Luis Inácio Lula da Silva en 2003, quien estableció y puso en marcha el programa *Fome Zero* o hambre cero, que coordina 31 medidas y programas, a cargo de diversas secretarías de Estado, el cual tiene como finalidad, garantizar la alimentación de los brasileños, aumentar los ingresos familiares y promover los cultivos familiares. Una de las medidas es la bolsa familiar que constituye una donación mensual a las familias que comprenden a doce millones de personas. Existe igualmente un programa de alimentación escolar que proporciona comida a 37 millones de niñas y niños. Para velar por el cumplimiento de estos programas se creó el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que rinde cuentas directamente al presidente, y que tiene por misión prestar asesoraría sobre las políticas necesarias para implementar en la materia. En 2006, en septiembre, se aprobó la Ley Orgánica sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional. Se creó, además, el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Consea), órgano formado por el gobierno y la

sociedad. Existe igualmente una red denominada “Acción Ciudadana”, que se ocupa de combatir el hambre, la pobreza y la exclusión social, y que tiene más de siete mil comités. Hay pues una acción coordinada del gobierno y de la sociedad civil para mejorar la alimentación del pueblo de Brasil.

### C. *La subnutrición en México*

Los problemas de subnutrición en México están relacionados con un conjunto de causales de índole económica, de producción y distribución, de educación y saneamiento ambiental y de problemas técnicos y políticos, de acuerdo con lo planteado por el doctor Salvador Zubirán, un especialista en la materia, y cuyo nombre lleva el Instituto Nacional de Nutrición, uno de los mejores hospitales del sistema público de salud del país.<sup>41</sup> Por estas consideraciones, debe ponerse énfasis en el apoyo al campo mexicano para aumentar la producción de alimentos en el país y mejorar las redes de distribución en poder de pocas manos que encarecen los productos. Es injustificable, por ejemplo, que teniendo el país abundantes recursos marinos por su acceso al Pacífico y al Golfo, se tenga una ingesta de alimentos del mar tan pobre y escasa.

La subnutrición es un fenómeno ligado a la pobreza, y ésta, a su vez, está relacionada con la falta de empleo y crecimiento de un país, así como la forma en que se reparten los beneficios de desarrollo. De tal manera que el combate a la desnutrición no puede tener una naturaleza meramente asistencial, sino que se deben crear las condiciones de producción, distribución y reparto de la riqueza que estén orientadas a la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Debe quedar claro, sin embargo, que los problemas de falta de crecimiento y de inequitativa distribución de la renta nacional no pueden solucionarse en corto tiempo, por lo que los problemas asistenciales no pueden suprimirse, especialmente frente a una crisis como la que atraviesa el país en la actualidad.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 de México, en la parte del plan titulada *México Incluyente*, en las estrategias y líneas de acción, se propone “asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los mexicanos, en particular para aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa”. En particular, las líneas de acción sobre la materia son las siguientes:

- Combatir la carencia alimentaria de la población a través de políticas públicas coordinadas y concurrentes, priorizando la atención a las familias en extrema pobreza.

<sup>41</sup> Zubirán, Salvador, “Problemas de desnutrición en México”, *Problemas del Desarrollo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, núm. 21, 1975, pp. 23-26.

- Propiciar un ingreso mínimo necesario para que las familias tengan acceso a suficientes alimentos inocuos y nutritivos.
- Facilitar el acceso a productos alimenticios básicos y complementarios a un precio adecuado.
- Incorporar componentes de carácter productivo a las acciones y programas sociales con objeto de mejorar los ingresos de los mexicanos, proveerles empleo y garantizar el acceso a los alimentos indispensables para el ejercicio de sus derechos.
- *Adecuar el marco jurídico para fortalecer la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación.*

Desde el punto de vista demográfico son una serie de índices que preocupan. El total de la población, de acuerdo con el censo realizado en 2010, es de más de 112 millones. Existe una alta concentración de personas (20 millones) en el valle de México, y en general, en el sector urbano vive el 70% de la población. Además, existen 185 mil pequeñas localidades rurales a las que es muy difícil dotar de infraestructura, equipamiento y servicios básicos debido a su dispersión.

Podemos mencionar el programa alimentario mensual para zonas marginadas que tiene la Secretaría de Desarrollo Social, para apoyar ante el alza de los alimentos y que beneficia principalmente a las mujeres de estas zonas; programas de apoyo alimentario en zonas de atención prioritaria de la misma dependencia, que consiste en un apoyo bimensual por el alza de los alimentos; el programa de apoyo alimentario y abasto rural de DICONSA, que se dirige a los hogares en condiciones de pobreza alimentaria y marginación rural, ubicados en zonas de alta y muy alta marginación de localidades de hasta 2,500 habitantes, y que no reciban apoyos alimentarios del gobierno federal, y se tiene igualmente el programa de desayunos escolares para combatir la desnutrición en los niños. Entre septiembre de 2008 y agosto de 2009 se atendieron cinco millones trescientos mil niños.

El programa Oportunidades apoya a los hogares más pobres del país con becas educativas, servicios de salud, suplementos alimenticios para niños y mujeres embarazadas, y con ayuda económica adicional para que en tiempos difíciles no falten alimentos en la mesa familiar.

En 2009, por primera vez, el programa amplía su cobertura hacia las zonas urbanas. Con esto, Oportunidades apoyará a un total de 5 millones 200 mil familias en todo el país; es decir, 26 millones de mexicanos. De esta manera, uno de cada cuatro mexicanos, en especial los más pobres, tienen apoyo de Oportunidades, según las cifras oficiales.

En el gobierno federal existe el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval, un organismo descentralizado creado por la Ley General de Desarrollo Social, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de enero de 2004, presidido por el secretario de Desarrollo Social, integrado por seis investigadores

académicos provenientes en su mayoría de diversas universidades públicas, y que tiene un secretario ejecutivo. Este organismo, ahora órgano constitucional autónomo está encargado de generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México para mejorar la toma de decisiones en esta materia.

#### D. *Necesidad de nuevos esfuerzos para combatir la pobreza alimentaria*

Al respecto, a nivel nacional existe una preocupación y diversos programas de apoyo alimentario. Sin embargo, los esfuerzos que se han realizado hasta la fecha son notoriamente insuficientes, porque persiste un alto número de mexicanos en pobreza alimentaria, como lo son 11.700,000, lo cual tiene como consecuencia el deterioro de la calidad de vida, de la salud, y sus posibilidades de salir de la miseria; perduran redes de distribución que encarecen los alimentos; no hay esfuerzos serios para aprovechar los recursos pesqueros, que constituyen una fuente importante de proteínas; la política agropecuaria, además, debe orientarse en forma preferente a proveer los alimentos necesarios para la población, y lo que es más grave es que no se están creando las condiciones suficientes para que el país crezca a ritmos más acelerados, en forma sostenida y sustentable, y se vayan extinguiendo las causas del atraso y la inequidad que prevalece. Por ello, frente a los problemas estructurales que agobian al pueblo y la crisis de coyuntura que agrava la situación, es necesario un programa de Estado, que cubra todo el territorio nacional, de seguridad alimentaria, que cuente con la participación de los poderes de la Unión y de la sociedad en su conjunto. Debe entenderse que sin cohesión social; es decir, sin una profunda y real solidaridad de los mexicanos, no es posible que el país avance hacia una organización más equitativa, democrática, con un mayor bienestar y seguridad social.

Por otra parte, parece paradójico que frente a los graves problemas de desnutrición que aquejan al país se tengan problemas de obesidad tan graves, como ha afirmado el secretario de Salud, quien en septiembre de 2006 señaló que México ocupa el segundo lugar mundial en obesidad y sobrepeso de adultos, y el primero en niños. Comentó también que no se trata sólo de un tema de estética, sino que ha motivado el incremento de las enfermedades crónico-degenerativas, que en la actualidad representan la causa más importante de muerte en el país.

De igual forma, el Convenio Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, que entró en vigencia el 3 de enero de 1976, y se encuentra ratificado por México, en el artículo 11, numeral 2, establece el derecho de todo ser humano a ser protegido contra el hambre. Además, en el numeral 1 se dispone que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado para sí y para su familia, incluyendo alimentación, vestido y vivienda y una mejora continua de las condiciones de su existencia. En las fracciones del numeral citado se requiere que los Estados deben, además:

- a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;
- b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

De tal manera que, como se ha expresado, establecer expresamente el derecho a la alimentación y nutrición requiere de medidas complementarias de trascendencia relacionadas con la economía y la producción de un país, y en especial en el sector agrícola, ganadero y en las industrias relativas a la producción de alimentos.

En México, el derecho a la alimentación está consagrado en el artículo 4o., párrafo sexto, constitucional, respecto de las niñas y niños, lo cual, junto con otros derechos que se le otorgan en esa norma, tienen por objeto su desarrollo integral. Se agrega en el párrafo siguiente que los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos, y que el Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y al ejercicio pleno de sus derechos. El derecho a una adecuada alimentación para el pueblo de México, en general, está también consagrado en el artículo 4o., párrafo tercero, “toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará”. Además, el artículo 27, fracción XX, párrafo segundo, agrega que “el desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca”. Todo ello según decreto de adiciones publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de octubre de 2011.

En consecuencia, debe perfeccionarse aún más el derecho a la alimentación y nutrición del pueblo de México, en especial el de las mujeres embarazadas y en sus primeros meses de maternidad y de los niños, como un derecho fundamental, aclarando que debe comprender el derecho a satisfacer también sus necesidades de agua en calidad y cantidad suficientes. No se trata de que el Estado mexicano regale alimentos a todos aquellos que no tengan recursos para ello. Se trata, en cambio, de cumplir con estos requerimientos fundamentales, al tenor de los compromisos contraídos dentro de Naciones Unidas y el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

En esa norma, el Estado mexicano debe adoptar las medidas necesarias en materia económica, política y social, para asegurar el abasto de alimentos a un precio accesible, en calidad y cantidad suficientes. Las políticas públicas deben encaminarse a la satisfacción de estas necesidades y comprender en materia de educación, la realiza-

ción de charlas que enseñen a los alumnos y a sus padres y tutores en qué consiste una adecuada nutrición. Al consagrarse este derecho, debe obligarse, al mismo tiempo, a crear una política y programas de Estado en materia de alimentación y nutrición con mecanismos en la legislación complementaria que obliguen a garantizar este derecho. Todo lo expuesto, sin perjuicio de la legislación vigente en materia civil y familiar sobre pensiones alimenticias que se deben ciertos familiares.

#### 4. *El derecho al agua*

El derecho al agua está regulado en el párrafo sexto del artículo 4o. de la Constitución, que expresa que

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y el uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

Se trata de un derecho que también es vital para los habitantes de la República, y su cuidado y distribución deben tener la más alta prioridad. Se trata de cuidar la conservación de los recursos hídricos no sólo para el indispensable consumo doméstico, sino también para cubrir los requerimientos agrícolas, ya que para una adecuada alimentación es necesario tener un sector rural que los pueda abastecer de manera suficiente y en forma permanente. Igualmente, deben protegerse la calidad de las aguas de ríos, lagunas y vertientes, y del mar territorial.

#### 5. *El derecho a la salud*

El párrafo tercero del artículo 4o. constitucional establece el derecho a la salud, y dispone: “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución”.

Si se examina la evolución del sector salud en el país, en las últimas décadas, es posible encontrar progresos muy significativos. Por ejemplo, en promedio, la esperanza de vida aumentó de 51.7 a 75.7 años en cinco décadas, y ello representa un logro muy importante del sistema nacional de salud. Sin embargo, las desigualdades sociales y económicas siguen manifestándose gravemente en materia de salud. Así, existen marcadas diferencias en los servicios públicos de salud entre los estados de la Repú-

blica. Mientras que el Distrito Federal cuenta con tres médicos y cinco enfermeras por cada mil habitantes, en los estados de Chiapas, México y Puebla tienen menos de un médico y una enfermera. En Chiapas, Guerrero y Oaxaca la esperanza de vida es casi diez años más baja que en Baja California Sur, el Distrito Federal o Nuevo León. Otro dato que inquieta es que en las zonas con menos de 5% de la población indígena, la esperanza de vida promedia 78 años, y donde esta proporción es superior a 75% se reduce a 66 años. Estas disparidades entre regiones en materia de salud son inaceptables bajo un criterio elemental de equidad en desarrollo humano.

Otras cifras que vale la pena conocer son aquellas que revelan que México cuenta con 4,203 hospitales, de los cuales 1,121 son públicos y 3,082, privados. El sector público cuenta con un promedio de 0.74 camas por cada mil habitantes, inferior al valor sugerido por la Organización Mundial de la Salud, que es de una cama por cada mil habitantes. Además, existen en el país, 1.85 médicos por cada mil habitantes, cifra inferior al promedio internacional deseable, que es de tres médicos, situación que debe mejorarse incluyendo la distribución de los médicos por regiones. Por otra parte, se destina a la salud el 6.5% del producto interno bruto, cifra menor al promedio internacional.<sup>42</sup>

Según datos recientes del Consejo Nacional de Población, cerca del 57% de la población no es derechohabiente de alguna institución de seguridad social. La Organización Mundial de Comercio y Desarrollo señala, igualmente, que existe una amplia inequidad en el acceso. Sólo la mitad de la población está cubierta por la seguridad social, y alrededor de la mitad del gasto en salud proviene de los bolsillos de las personas, en contraste con la mayoría de los demás países miembros de la OCDE, en donde la cobertura es universal o casi universal y el porcentaje de los llamados gastos de bolsillo es menos del 20%.

El gobierno federal estableció en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 la necesidad de lograr una cobertura global en materia de salud; señala que para mejorar el sistema de salud es necesaria una planeación interinstitucional de largo plazo, una mejor administración de riesgos, así como la solidaridad, el compromiso y la corresponsabilidad entre las instituciones y los diferentes grupos poblacionales. Se agrega que un sistema de seguridad social integral debe contemplar un seguro de desempleo que proteja a las familias ante cambios temporales en la condición laboral.

Por otra parte, se sigue impulsando entre otros programas, el del Seguro Popular, que comenzó su vigencia el 1 de enero de 2004. Ha aumentado la cobertura de las personas atendidas por este sistema, pero desafortunadamente los recursos que se han destinado a estos fines siguen siendo insuficientes.

<sup>42</sup> Plan Nacional de Desarrollo, México, 2013-2018.

En consecuencia, es indispensable que en la Constitución de la República se ratifique el derecho de todos los habitantes del país a contar con un servicio de salud de calidad, de amplia cobertura, cuidando de favorecer a las regiones más desprotegidas, cuya satisfacción debe constituir una de las prioridades del desarrollo nacional, y del cual es responsable el Estado mexicano, a través de la Federación, las entidades federativas y los municipios.

#### 6. *El derecho a la dignidad del ser humano y a no ser discriminado*

Este es un derecho que debe ser respetado y protegido en todo momento, y que se reconoce en diversos artículos constitucionales, pero debería estar establecido expresamente con mayor claridad y en forma más precisa en la Constitución.

El artículo 1 del texto vigente, relativo a las garantías que reconoce el ordenamiento supremo, en general, y que prohíbe la esclavitud, rechaza asimismo en sus párrafos quinto y final, toda forma de

...discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil y cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas.

El artículo 2o., concerniente a la composición pluricultural de la nación y a los derechos de los indígenas y de sus pueblos, en el apartado A, fracción II, prescribe que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a

Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

En el artículo 3o., al señalar los criterios que debe orientar la educación, dispone, en la fracción II, inciso c), que debe robustecer en el educando "...el aprecio para la dignidad de la persona".

El artículo 4o., que reconoce la igualdad de género, protege a la familia, y niñas y niños, en su párrafo séptimo determina que el Estado "...proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos".

Por otra parte, en el artículo 25 constitucional, relativo a la rectoría del Estado en el desarrollo nacional, se dispone “...que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución”.

No termina con estos preceptos la preocupación del legislador constitucional por proteger la dignidad de los habitantes de la República, porque existen una serie de disposiciones que de alguna manera están también protegiendo dicha dignidad. Así, por ejemplo, el artículo 22 prohíbe las penas inusitadas o trascendentales, y el artículo 123, que protege las condiciones de vida y laborales de quienes trabajan tanto en el sector privado como público, contiene igualmente una serie de garantías que protegen en cierta forma la dignidad de los trabajadores.

De tal manera que en el ordenamiento supremo hay una preocupación permanente por proteger expresamente la dignidad de las personas, no sólo como individuos, sino también como grupos o clases sociales.

La Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada en el seno de Naciones Unidas en 1948, y que está vigente en el país, dispone en su artículo 1o. que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”.

A su vez, el Convenio Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas de 1976, ya citado con anterioridad, señala en su preámbulo “...que, conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienable...”.

Conviene agregar que las convenciones aprobadas en el seno de Naciones Unidas para la protección de la niñez, para evitar la discriminación contra la mujer o contra los migrantes o suprimir la tortura y otras medidas o penas infamantes buscan también proteger la dignidad de las personas. Igual propósito persigue la Declaración del Milenio, suscrita por los jefes de Estado y de gobierno del mundo, y aprobada en la Asamblea de Naciones Unidas en septiembre de 2000.

Constituciones como la española de 1978, en el artículo 10, numeral 1, establece que la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social en ese Estado.

A su vez, el artículo 3o. de la Constitución italiana de 1947 dispone que todos los ciudadanos de ese país “tendrán la misma dignidad social y serán iguales ante la ley, sin distinción de sexo, raza, lengua, religión, opiniones políticas ni circunstancias personales y sociales”.

Se añade que es obligación de dicha República suprimir los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la participación efectiva de todos los trabajadores en la organización política, económica y social.

De tal manera, parece preferible como solución normativa incluir el derecho a la dignidad de los habitantes de la República en forma especial, en artículo aparte, sin perjuicio de conservar las reglas relativas a la dignidad de la mujer, de los niños o de quienes han perdido legalmente su libertad, como lo determinan las normas ya citadas de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Es necesario agregar, además, la prohibición de discriminar por cualquier concepto, conforme al artículo 1o. constitucional, en su párrafo quinto, lo que parece necesario, porque se trata de restricciones que complementan necesariamente la protección de dicha dignidad.

Asimismo, habría que añadir a la regla propuesta el contenido del artículo 12 vigente, que prohíbe los títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios, y que no reconocen tampoco los otorgados en otros países, por tratarse por igual de un tema que está relacionado con la dignidad de la persona y la no discriminación. De esa manera, se incorpora en forma más ordenada lo ya dispuesto en la ley suprema, y se añade de manera más amplia lo dispuesto en los convenios internacionales citados.

## 7. *Derecho a la educación*

El artículo 3o. de la Constitución, el cual consta de varios párrafos y ocho fracciones, establece que todo individuo tiene derecho a recibir educación, y regula de manera muy completa y detallada este derecho y las orientaciones que debe tener la educación en el país. Se está plenamente de acuerdo con el contenido de la norma citada.

La educación adolece de muchos defectos en el país, y para poderlos subsanar no basta con adecuadas disposiciones constitucionales o legales, sino con programas y políticas públicas de calidad que se lleven a cabo en la realidad y perfeccionen la enseñanza, en sus diversos aspectos, porque ello es vital para el bienestar de los alumnos, de sus familias, para las futuras generaciones y para el buen desarrollo de la nación.

Como se busca contar con una breve texto supremo que pueda ser respetado y comprendido por todos los habitantes de la República, se presenta un problema de

técnica legislativa, que consiste en determinar qué preceptos deben conservarse como principios, los cuales ya se han señalado; qué materias deben regular el derecho a la educación, y qué parte de su contenido debe normarse en la ley constitucional que lo complementa o en la legislación común. La solución es una tarea con dificultades, debido a la calidad del contenido de la norma citada y a su carácter reglamentario.

Corresponde en esta parte, relativa a derechos, determinar en qué consiste el derecho a la educación y las atribuciones y deberes de las diversas autoridades en la materia.

Habría que señalar, en primer término, que la educación debe ser una de las prioridades del desarrollo nacional. El Estado mexicano, a través de la Federación, el Distrito Federal, las entidades federativas y los municipios, debe realizar el mayor esfuerzo posible y coordinar acciones para contar con una educación gratuita y de calidad, en todos los niveles, desde la educación preescolar hasta la superior, con objeto de que ésta se extienda en forma equitativa para todas las regiones del país.

Se es partidario, como señala el párrafo primero del artículo 3o. constitucional, disponer que todo individuo tiene derecho a recibir educación, y es obligación de las autoridades suprimir el analfabetismo y procurar que todos los habitantes de la nación tengan al menos educación básica obligatoria, que comprende la educación preescolar, primaria y secundaria de calidad, y educación media superior, que comprende preparatoria de calidad, y deberán asimismo promover la educación técnica en sus múltiples ramas. Tanto la educación básica como la media superior públicas serán obligatorias y gratuitas. La supresión del analfabetismo es uno de los principios que corresponde agregar, porque hay más de 7.700,000 personas analfabetas, según datos del INEGI en 2010, o sea, cerca del 6.85% de la población.<sup>43</sup>

Son autoridades competentes en materia de educación, la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, quienes deben velar por que exista educación de calidad con equidad; es decir, que haya una atención diferenciada a los educandos que responda a la variedad de necesidades que presentan los alumnos. Es obligación del Ejecutivo federal determinar los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria, preparatoria y normal para toda la República, consultando a las diversas autoridades educativas, así como a los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley determine. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación, expedirá las leyes necesarias

<sup>43</sup> Instituto Nacional de Geografía y Estadística, INEGI, *México en cifras* <http://www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx>.

destinadas a distribuir las atribuciones relativas a la función social educativa entre la Federación estados, el Distrito Federal y los municipios, establecerá los recursos presupuestales correspondientes y determinará las sanciones aplicables a quienes no cumplan sus disposiciones. De esta manera se integra lo dispuesto en las fracciones III y VIII del artículo 3o. de la Constitución.

De igual forma, corresponde agregar que es deber de las autoridades competentes velar por la calidad de la educación obligatoria; la existencia de condiciones básicas de bienestar y de salud de los educandos en los planteles escolares, y la formación de consejos escolares con la participación de maestros, padres de familia o apoderados. Se ha agregado que las autoridades escolares deben velar por las condiciones de bienestar y salud de los alumnos para que en los planteles escolares existan los servicios básicos que son necesarios y se supervise que los alimentos que se venden en las escuelas sean sanos y nutritivos y se eviten los que promueven la obesidad en los niños y jóvenes. La formación de consejos escolares en cada escuela con la participación de los padres de familia debe ser elevada a rango constitucional, por la importancia que pueden tener estos consejos para mejorar la calidad de la educación, la seguridad de los alumnos y las condiciones de los servicios de cada plantel escolar. Su integración y atribuciones están establecidas en el artículo 69 de la Ley General de Educación.

Corresponde incluir también la fracción VII del artículo 3o. constitucional, relativa a la autonomía universitaria. Habría que analizar en esta materia si el ejercicio del presupuesto puede ser controlado por una autoridad externa sin que ello involucre un atentado a la autonomía universitaria. En esta materia, se es partidario de que exista un control después de los hechos por la autoridad federal que entrega los recursos, ya sea directamente o como aportaciones a los estados de la Federación. Igualmente, debe incluirse la obligación de las autoridades educativas de ampliar las capacidades existentes en materia de educación pública superior, para evitar la frustración de tantos jóvenes que no pueden ingresar a las universidades, lo cual involucra también un perjuicio para la sociedad en su conjunto.

Los particulares podrán impartir educación en todas sus formas, niveles y modalidades, con apego a los planes y programas autorizados y conforme a los principios que establece la Constitución. Estos estudios estarán sujetos al reconocimiento de validez oficial en los términos que disponga la ley, como señala la fracción VI del artículo 3o. constitucional.

### 8. *Derecho a una vivienda digna y decorosa*

El párrafo séptimo del artículo 4o. constitucional dispone que “toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”.

Conviene conservar esta norma y complementarla, y agregar que la vivienda digna implica contar con los servicios básicos, y que las autoridades competentes y los desarrolladores de conjuntos habitacionales están obligados a proteger el medio ambiente, los recursos hídricos, y a establecer áreas verdes que contribuyan a estos propósitos.

Las propuestas que se señalan tienen por objeto contribuir a la conservación del medio ambiente, fomentar el cuidado del agua, contar con áreas para la recreación o el disfrute de los respectivos habitantes, y evitar los conjuntos habitacionales en que sólo hay construcciones y áreas pavimentadas.

El derecho lo concede la Constitución sólo para la familia, en circunstancias que debería ser un derecho para toda persona, independientemente de tener familia. No se trata de regalarle una vivienda a todo el mundo, pero sí de crear las condiciones económicas, políticas y sociales que permitan el acceso a la vivienda de la mayor parte de la población, a la cual no sólo habría que protegerla también para que pueda rentar una casa o departamento en condiciones equitativas. Habría que agregar al contenido del artículo citado, como lo hace el numeral 59 de la Constitución de República Dominicana, que la vivienda debe tener los servicios básicos esenciales.

En todo caso, en la legislación secundaria, en materia de arrendamiento, se requiere proteger dos derechos, consistentes en proteger a los arrendatarios de las rentas excesivas que pretendan cobrar los arrendadores, pero también evitarnos que esa protección quite incentivos a la construcción de viviendas, como ha sucedido en el siglo pasado, cuando hubo congelación de rentas.

### 9. *Derecho a la libertad personal*

Los artículos constitucionales 14 a 23 contienen una serie de derechos y garantías procesales para proteger la libertad de las personas y de sus bienes a los habitantes de la República. Es necesario analizarlos para determinar los contenidos que deben quedar en el nuevo ordenamiento supremo y cuáles deben plasmarse en la nueva ley constitucional que lo complementa. En esta tarea deben tenerse presentes dos ideas que hay que tratar de compatibilizar: una, la de conservar en lo posible la unidad

normativa de cada derecho y no fragmentar su regulación; y la otra, la de no incorporar en la nueva constitución disposiciones muy complejas y reglamentarias que sean difíciles de entender para los habitantes de la nación. En los artículos 14 a 23 existen facultades que se conceden a jueces y ministerios públicos que deben ser reguladas junto con los derechos respectivos cuando estén estrechamente vinculadas con éstos; o en las normas relativas al Poder Judicial; o bien en la ley complementaria de la nueva constitución.

El artículo 14, párrafo segundo, prohíbe privar de la libertad a una persona, o de sus propiedades, posesiones o derechos, a menos que exista un juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho. Esa disposición contiene también regulaciones sobre la irretroactividad de las leyes y sobre la interpretación de éstas en materia penal y civil, que se prefiere incorporar en el título primero y de acuerdo con las nuevas tendencias constitucionales sobre la materia.

Además, parece preferible regular en normas separadas los derechos relativos a la libertad de las personas de los derechos relativos sobre sus bienes o posesiones, porque se trata de derechos que son de distinta naturaleza.

#### *A. Protección de la libertad personal en términos positivos*

Habría que incluir en la nueva carta el derecho a la libertad personal en términos positivos, y no como lo dispone el artículo 14 constitucional, párrafo primero, que lo hace en sentido negativo. Se puede comenzar señalando que es un derecho de todos los habitantes de la República disfrutar de la libertad en el más amplio sentido, con respeto al orden jurídico y a la libertad de los demás, y que es obligación de las autoridades públicas proteger esta libertad. Agregar, en seguida, que ninguna persona puede ser privada de ella en términos semejantes al párrafo citado, o sea, "...mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

O sea, respetar el debido proceso.

#### *B. Privación de la libertad por el Ministerio Público*

En un segundo artículo sobre el tema habría que establecer que ninguna persona podrá ser privada de su libertad por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho

horas, y una vez expirado este plazo se deberá ordenar su libertad o bien ponerla a disposición del juez que deba conocer del delito respectivo, salvo los casos que la ley determine como delincuencia organizada. Esta materia está regulada, en términos semejantes, en el artículo 16 constitucional, párrafo noveno.

### C. *La orden de aprehensión de una persona por el juez*

En una tercera norma sobre la materia, se puede disponer que sólo la autoridad judicial puede expedir una orden de aprehensión sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, cuando éste además esté sancionado con pena de privación de la libertad y existan antecedentes que establezcan que la persona inculpada cometió ese hecho ilícito o participó en su cometido. Además, la autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión debe poner al inculpado a disposición del juez sin demora alguna bajo pena de sanción. El artículo 16 constitucional, en sus párrafos tercero y cuarto, se refiere a esta atribución de la autoridad jurisdiccional en términos semejantes, y establece la obligación de poner al detenido en su poder sin dilación alguna, lo cual habría que conservar.

### D. *Orden de aprehensión de una persona por el Ministerio Público*

En una cuarta regla, se puede establecer que el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar la detención de un presunto responsable de un ilícito si se reúnen las siguientes circunstancias: en casos urgentes; cuando se trate de un delito calificado por la ley como grave; ante el riesgo de que el presunto responsable de un delito pueda sustraerse a la acción de la justicia; y no puede recurrirse ante la autoridad judicial por razón de hora, lugar o circunstancia. Una redacción semejante tiene el artículo 16, párrafo quinto, que habría que mantener.

### E. *Detención en caso de delito flagrante o hecho ilícito que se está cometiendo o inmediatamente después de haberse cometido*

En un quinto artículo sobre privación de libertad, se puede regular el caso de delincuencia flagrante, en forma similar a la establecida en el artículo 16 constitucional, párrafo cuarto. Se preferiría, sin embargo, una redacción menos técnica y más amplia, que prescribiera: cualquiera persona o grupo de personas puede detener a uno o más individuos en el momento en que estén cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido. En estos casos, deben ponerlos de inmediato a disposición de la autoridad competente más cercana, la cual, sin demora alguna, debe

entregarlos al Ministerio Público. Todas estas autoridades deben dejar registro fehaciente del día, hora y lugar en que recibieron a los presuntos responsables del delito.

En esta misma disposición se tiene que establecer la obligación del juez, a cuya disposición se ponga a uno o más presuntos delinquentes flagrantes, de decretar su detención o ponerlos en libertad con las reservas que la ley establezca.

#### F. *Del arraigo o aseguramiento de una persona en caso de delincuencia organizada*

Corresponde analizar el arraigo que decreta el juez a petición del Ministerio Público, y que puede durar hasta cuarenta días tratándose de hechos ilícitos de delincuencia organizada, prorrogables por hasta cuarenta días más, conforme al artículo 16 constitucional, párrafo octavo. Esta institución se ha establecido cuando sea necesaria para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga de la acción de la justicia.

El artículo undécimo transitorio del decreto de reformas al artículo 16 constitucional, publicado en el *DFO* el 18 de junio de 2008, establece el arraigo en los términos señalados, y facultó también a los jueces del fuero común para decretar el arraigo por hasta cuarenta días en los casos de delitos graves, prorrogables por hasta cuarenta días más.

La discusión sobre este tema, como señala Miguel Carbonell, consiste en determinar si es posible combatir a la delincuencia organizada con las reglas comunes del proceso penal o bien es necesario establecer normas especiales para enfrentar a los narcotraficantes, secuestradores o tratantes de personas.<sup>44</sup>

Por su parte, Luis de la Barreda S. señala que entre las conquistas democráticas de los gobernados frente al poder de las autoridades policiacas y a las persecutoras de los delitos está la de no ser detenido en forma arbitraria y a que la retención de la persona detenida sea razonablemente breve, antes de ponerse a disposición el juez. En la democracia, “se investiga para detener”; y en los regímenes autoritarios “se detiene para investigar”. Para Luis de la Barreda, el arraigo es una institución indefendible que en los hechos se ha aplicado abusivamente más allá de los casos establecidos en la Constitución. No está de acuerdo en favorecer la impunidad de los delitos, pero estima que no se pueden admitir abusos de la magnitud de los que se cometen a través del arraigo. Por ello, propone desaparecer el arraigo y ampliar razonablemente el plazo para integrar la averiguación previa a cuatro días, que se pueden extender a

<sup>44</sup> Carbonell, Miguel, *Sobre el nuevo artículo 16 constitucional*, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/15/cle/cle8.pdf>, p. 145.

una semana cuando la detención es en flagrancia, o en casos urgentes si se trata de delincuencia organizada.<sup>45</sup>

Por dicha razón, se tiene que definir qué debe entenderse por delincuencia organizada, la cual define el párrafo noveno del artículo 16 citado, y se entiende como “...una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia”.<sup>46</sup>

### G. *La prisión preventiva de una persona por el juez*

En un penúltimo artículo sobre el derecho a la libertad personal debería estipularse que sólo el juez puede decretar la prisión preventiva de un presunto inculpado de un delito, cuando este hecho ilícito merezca pena privativa de la libertad. El lugar en que se cumpla la prisión preventiva debe ser un sitio distinto y separado de aquel en que se cumplen las condenas.

### H. *Derecho a la libertad provisional del presunto responsable de un delito*

Éste es un derecho que existe en la legislación de la generalidad de los países, y que anteriormente se encontraba en el texto del artículo 20 constitucional en su fracción I, que establecía la libertad provisional bajo caución, como norma general. Sin embargo, no debía otorgarse por el juez en los siguientes casos: cuando la ley prohibía expresamente este beneficio por tratarse de delitos que revistan gravedad; cuando el Ministerio Público lo solicitaba, en el caso de delitos no graves, cuando el presunto delincuente había sido condenado con anterioridad por algún delito grave por la ley; o cuando el Ministerio Público aporte elementos al juez para establecer que la libertad del inculpado representaba, por su conducta precedente o por las circunstancias y características del delito cometido, un riesgo para el ofendido o para la sociedad.

El artículo 20 constitucional se modificó por decreto publicado en el *DOF* el 18 de junio de 2008, y en esa ocasión se suprimió el contenido de una fracción que establecía el derecho de la persona sujeta a proceso a solicitar su libertad provisional bajo caución. Este derecho está regulado en los artículos 399 a 417 del Código Federal de Procedimientos Penales; que en el artículo 418 norma igualmente la libertad bajo protesta que se aplica en los casos de delitos no intencionales.

<sup>45</sup> Barreda S., Luis de la, “El arraigo: detener para investigar”, *Este País. Tendencias y Opiniones*, núm. 258, octubre de 2012, pp. 13 y 16.

<sup>46</sup> Jesús Murillo Karam, procurador general de la República, informó que en el sexenio pasado, de casi 4,000 arraigos sólo en 120 casos se activó expediente, en declaraciones a *El Universal*, publicadas el 18 de diciembre de 2012.

Se considera que la libertad provisional bajo caución es un derecho fundamental de un procesado que no debe estar garantizado sólo en la legislación complementaria y debiera conservarse, en consecuencia, en el texto que se propone de la nueva constitución, junto con la libertad bajo protesta, aunque sea en términos generales.

I. *El derecho a que nadie pueda ser detenido sólo por deudas, salvo el mandato de la autoridad jurisdiccional por deudas de alimentos*

El artículo 17, en su párrafo final, dispone que nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil. Sin embargo, el artículo 4o. en el párrafo tercero, consagra el derecho de toda persona a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. Los párrafos octavo y noveno establecen en forma especial el derecho de los niños y niñas a satisfacer sus necesidades de alimentación —entre otros derechos— y, que los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos.

Ahora el derecho de alimentos no sólo lo tiene la niñez, sino también los cónyuges, los ascendientes, los descendientes, el adoptante y los adoptados. Por otra parte, el deber de alimentos es bastante amplio, porque comprende la comida, el vestido, la habitación y la asistencia en caso de enfermedad, respecto de los menores, y comprende también los gastos necesarios para la educación primaria del alimentista y para proporcionarle algún oficio, arte o profesión honestos y adecuados a su sexo y circunstancias personales, según determina el artículo 308 del Código Civil Federal.

De tal manera que junto con el precepto de que nadie puede ser aprisionado por deudas civiles, debería señalarse expresamente que sí puede originarse la prisión por deudas alimentarias, precisar qué debe entenderse por alimentos, y señalar que es la ley la que determinará quiénes tienen derecho a alimentos. Señalar en qué consisten los alimentos en la nueva constitución evitaría litigios respecto a qué debe entenderse por tales.

10. *El derecho a la igualdad*

A. *Antecedentes históricos*

El principio de la igualdad tiene sus antecedentes históricos en la filosofía de los estoicos en Grecia. Más tarde, Aristóteles, en la *Ética nicomaquea*, señala que justicia es igualdad, e injusticia, desigualdad. La noción fue desarrollada más tarde por Cicerón, y adquiere una mayor relevancia durante la Revolución francesa, que proclama la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789, inspirada en la Declaración de la Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica, y

que establece los principios de libertad, igualdad y fraternidad. En el artículo 1o. de dicha Declaración se establece “que los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos...”, y en el artículo 6o. se dispone que la ley “...debe ser la misma para todos sea que proteja o sancione. Como todos los ciudadanos son iguales ante ella, todos son igualmente admisibles en toda dignidad, cargo o empleo públicos, según sus capacidades y sin otra distinción que la de sus virtudes y sus talentos”. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de Naciones Unidas de 1948 en el artículo 1o. prescribe a su vez: “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”.

Hay otros convenios internacionales, en el ámbito internacional y regional, que se refieren, asimismo, a este trascendente derecho.

### *B. Análisis del concepto de igualdad*

Ya no predominan y son más difíciles de encontrar los monarcas absolutos que concentraban en sus manos la suma del poder público, y las libertades políticas han ganado paulatinamente terreno en la mayor parte del mundo. Sin embargo, esta emancipación, que se ha traducido en un mayor grado de democracia, ha decepcionado, porque no ha sido suficiente para acrecentar la mejoría de las condiciones de vida y de trabajo de la población y suprimir las diferencias entre los que más tienen y los más desvalidos económicamente.

El predominio actual de la economía de mercado, que ha sufrido los embates de una crisis global, pero que no deja de tener fervientes e interesados defensores, ha mermado la posibilidad de perfeccionar y ampliar la democracia. Más que ciudadanos bien informados y dispuestos a participar, de alguna manera, en la generación de las políticas públicas, se está generalmente en presencia de consumidores que cada cierto tiempo concurren a las urnas a elegir representantes cada vez más desconectados del pueblo soberano y al mismo tiempo más cercanos a los intereses y privilegios de las grandes empresas nacionales o transnacionales.

Los generosos principios que inspiraron la Revolución francesa, como libertad, igualdad y fraternidad, siguen apareciendo en la retórica política, pero en la práctica subsisten desigualdades que no amenguan, y que, al contrario, se acrecientan. Además, todo el mundo aparece como defensor de la democracia, que ha hecho fructificar la libertad política, y que ha luchado por la justicia social. No obstante, esta última parece batirse en retirada frente a los embates del mercado, que, al predominar, acentúan las desigualdades.

Alan Touraine ha expresado que una sociedad no es naturalmente democrática, se convierte en tal si la ley y las costumbres corrigen la desigualdad de los recursos y su concentración, si permiten la comunicación para impedir que el mercado establezca distancias e imponga modelos dominantes. Es imperativo que los individuos no sean considerados un recurso más o como una masa, porque los individuos deben ser reconocidos en su particularidad. Agrega que los movimientos sociales no deben degradarse en grupos de presión política, sino basarse en el esfuerzo responsable de muchos individuos que pretenden ser actores sociales, uniendo en ellos mayoría y minoría, universalismo y particularismo, apertura y memoria. Agrega que la igualdad, en la actualidad, no puede ser solamente la de los derechos y la de las oportunidades, y ni siquiera la disminución de las distancias que existen entre los grupos sociales y la distribución desigual de los recursos materiales. La igualdad debe basarse en la conciencia de la pertenencia común a un espacio humano que no pertenece más a unos que a otros, ni más a los ricos que a los pobres, y que corresponde incluso “a los otros”, a los que provienen de otra cultura y se incorporan a dicho espacio.<sup>47</sup>

Jürgen Habermas expone que el principio de la libertad jurídica genera desigualdades fácticas de hecho, porque permite el uso diferente que los individuos hacen de los mismos derechos, lo que se traduce, en definitiva, en diferencias en la propia existencia de aquéllos. Además, la desigual distribución de bienes y oportunidades disminuye los rasgos definitorios de la calidad ciudadana y, en consecuencia, influye en la racionalidad de las decisiones colectivas. El Estado social de derecho, y las compensaciones y prestaciones que éste involucra, tienden a establecer la igualdad de oportunidades para todos.<sup>48</sup>

Habermas, con relación a la equidad, agrega y propone la “inclusión del otro” como vía de acceso a una comunidad política, con independencia de la procedencia cultural de cada cual. Frente a cualquier tentativa de exclusión, aboga por un “patriotismo constitucional” por el que los ciudadanos se identifiquen con los principios de la propia Constitución como una conquista en el contexto de la historia de su país. Al mismo tiempo, propone que los ciudadanos conciban la libertad de la nación de manera universalista, libertad hacia dentro y hacia fuera de ésta. Se trataría, por tanto, de una comprensión cosmopolita y abierta de la comunidad política, que comprende como ciudadanos incluso a quienes son inmigrantes y desean conservar sus identidades.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> Touraine, Alan, *¿Qué es la democracia?*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 285 y 290.

<sup>48</sup> Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez, sobre el derecho y el Estado democrático de derecho*, Madrid, Trotta, 2011, pp. 499 y 502.

<sup>49</sup> Habermas, Jürgen, *La inclusión del otro*, Barcelona, Paidós, 1999, p. 32.

Giovanni Sartori dice que el mundo se estructura “naturalmente” en desigualdades, y la igualdad como “idea protesta”, nada contra la corriente, según una metáfora de Richard Tawney. Este concepto es el símbolo de la revuelta contra las estructuras jerárquicas, los privilegios y desventajas. La cuestión de la igualdad es el problema de la justicia. Por otra parte, al discutir sobre la igualdad, llega un momento en que existe confusión, ya que se trata de un concepto difícil en materia política, porque tiene dos cabezas, es bicéfalo. En efecto, esta idea es fácil de entender cuando se le considera pura y simplemente como identidad, pero la situación se complica cuando se busca lo justo en lo idéntico y/o lo idéntico en lo justo. Sartori también clasifica el concepto de igualdad en jurídico político; social; de oportunidad y económico. Además, acepta la clasificación de Aristóteles entre igualdad aritmética o numérica, la cual consiste en dar a todos lo mismo; y proporcional, cuando se da a individuos desiguales, tratos desiguales; por ejemplo, las cargas tributarias deben ser mayores para los que más ingresos reciben, porque deben pagar tasas más altas.<sup>50</sup>

Roberto A. Dahl señala que la igualdad política es la base de la democracia, pero ciertos aspectos básicos de la naturaleza y de la sociedad humana impiden conseguir por completo dicha pretensión. Reconoce los avances considerables que se han experimentado al respecto desde finales del siglo XVIII, y se pregunta qué tan hospitalario puede ser el siglo XXI para la igualdad política. Al centrar su atención en la sociedad de Estados Unidos, piensa en un escenario pesimista, las fuerzas internas e internacionales presionan hacia la desigualdad y se afectan las instituciones democráticas. En un escenario optimista, en cambio, supone que el deseo de felicidad y bienestar promoverá una mayor igualdad entre los ciudadanos de ese Estado.<sup>51</sup>

Quien ha hecho aportes interesantes en materia de igualdad es el jurista y pensador norteamericano Ronald Dworkin en su obra *Virtud soberana. La teoría y la práctica de la igualdad*. Afirma este autor, en síntesis, que todos tenemos recursos personales, como la salud y la capacidad física, y recursos impersonales, como el dinero. Para alcanzar la igualdad hay que tratar de distribuir equitativamente los recursos impersonales y buscar artificios para tratar de compensar los recursos personales en la medida de lo posible.<sup>52</sup> Al trasladar a la realidad estas propuestas, se puede poner por ejemplo, que un sistema tributario que sea redistributivo es un medio para buscar la igualdad de recursos impersonales en la medida en que los que más ganan paguen tasas más elevadas por sus niveles de ingresos mayores; y los programas sociales de educación

<sup>50</sup> Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, cit., pp. 251, 252, 258 y 260.

<sup>51</sup> Dahl, Robert A., *La igualdad política*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2006, p. 14.

<sup>52</sup> Dworkin, Ronald, *La virtud soberana*, cit., pp. 329 y 330.

y salud serían el medio para compensar los recursos personales. Una contribución, como el impuesto al valor agregado, IVA, en cambio, que no es redistributivo, puede ser útil como ingreso del Estado, que es fácil de controlar, pero no es conveniente como factor que acote la desigualdad.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en diciembre de 2000, reafirma el principio de la no discriminación. Su artículo 21 prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual o por razón de nacionalidad. La lista de motivos está abierta; de tal manera que la preocupación por la igualdad no sólo es propia de los llamados países en vías de desarrollo, sino también de países que tienen un alto ingreso, como son la mayoría de los Estados de Europa.

### *C. La igualdad en la Constitución y su interpretación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación*

El derecho a la igualdad se encuentra establecido también en una serie de normas de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, como son los artículos: 1o., primer y quinto párrafos, que establecen que todos los individuos gozarán de las garantías que ésta establece y que prohíbe todo tipo de discriminación; 2o. apartado B, establece la obligación de la Federación, los estados y los municipios para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades; 4o. determina la igualdad entre el varón y la mujer; 13, que dispone que nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales; 17, párrafo segundo, prescribe que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes; 31, fracción IV, dicta la obligación de todos, de contribuir a los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que establezcan las leyes; 123, apartado A, fracción VII, dispone que para trabajo igual debe existir salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad; y hay otras disposiciones de las cuales se puede concluir también que consagran este principio. De tal manera que la igualdad establecida en esas normas subyace y orienta además todo el contenido de la carta política.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en una serie de tesis aisladas, ha interpretado esas normas sobre igualdad, y ha dispuesto que

Así, del referido principio derivan dos normas que vinculan específicamente al legislador ordinario: por un lado, un mandamiento de trato igual en supuestos de hecho equivalentes, salvo que exista un fundamento objetivo y razonable que permita darles uno

desigual y, por el otro, un mandato de tratamiento desigual, que obliga al legislador a establecer diferencias entre supuestos de hecho distintos cuando la propia Constitución las imponga. De esta forma, para que las diferencias normativas puedan considerarse apegadas al principio de igualdad es indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con estándares y juicios de valor generalmente aceptados, cuya pertinencia debe apreciarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo concurrir una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida.<sup>53</sup>

Las sentencias a que se ha hecho referencia, en síntesis, establecen que las leyes deben respetar el principio de la igualdad, y que en caso de que se haga una excepción a este principio debe existir forzosamente una razonable justificación, de lo contrario se estaría en presencia de una disposición inconstitucional. No existió en esas resoluciones más que el interés en resolver los asuntos planteados, sin que se intentara profundizar, lo que es comprensible en un tema tan complejo como es el de la igualdad.

#### D. *La igualdad en la legislación complementaria en México*

La legislación federal que es complementaria de la carta política en México respeta asimismo y está permeada por el principio de igualdad. Los diversos códigos de naturaleza civil, mercantil o penal, por ejemplo, buscan el equilibrio de los derechos de las personas, e incluso en materia laboral se trata de proteger al trabajador, que generalmente es la parte más débil, frente al poderío económico de su empleador. La creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de las comisiones estatales de igual naturaleza, del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, los DIF y los institutos para la protección de la mujer, son pasos positivos en la ruta por preservar y fomentar la igualdad. Los programas de la Secretaría de Desarrollo Social son también adecuados en el intento por mitigar la pobreza y enfrentar las desigualdades. En el mismo sentido, se pueden apreciar las políticas públicas en materia de educación y salud. Todo este conjunto de medidas son, sin embargo, insuficientes para abatir las profundas desigualdades que caracterizan a la sociedad mexicana.

#### E. *La inequidad en México*

Al observar el panorama de América Latina, se constata que las diferencias entre los índices de mayor ingreso y los menos favorecidos adquieren características que alarman,

<sup>53</sup> Amparo en revisión 1834/2004.

porque la brecha sigue aumentando. En México, en particular, como lo ha expresado el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval, que encabeza el secretario de ramo, entre 2006 y 2008 aumentó en 5.9 millones de personas la pobreza de patrimonio. En este último año existían 50.6 millones de personas que no contaban con un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades de salud, educación, alimentación, vivienda, vestido y de transporte público, aun si dedicaran la totalidad de sus recursos económicos a ese propósito. De los 50.6 millones en pobreza de patrimonio, 19.5 eran pobres alimentarios; es decir, quienes no tenían ingresos insuficientes para adquirir una canasta básica de alimentos, incluso si los destinaran exclusivamente para ese fin. En la actualidad existen 52 millones de pobres, de los cuales 11.7 millones se encuentran en extrema pobreza.<sup>54</sup>

Como paradoja, se expuso por el propio titular del Ejecutivo federal, en 2009, en Juriquilla, Querétaro, que existen 422 grandes empresas en el país, con regímenes fiscales especiales, que son las que más ganan y que rara vez contribuyen al erario. De esta manera, a través de la legislación complementaria se viola el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que obliga a contribuir a los gastos públicos de la Federación, Distrito Federal, estados y municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, sin que existan causas que justifiquen estos privilegios, que atentan contra el principio de igualdad.

La inequidad en el país no sólo hay que medirla en términos individuales, sino también considerando a los grupos sociales, e incluso a los estados de la República. Con relación a las entidades federativas, los tratados de libre comercio, en especial el TLCAN, han acentuado las diferencias entre las más prósperas y las más pobres, y no existen desafortunadamente políticas públicas que demuestren eficacia para frenar el proceso de inequidad en el desarrollo.

De tal manera que la desigualdad se encuentra presente en varios ámbitos de la realidad nacional, y hay que alcanzar un acuerdo de las fuerzas políticas y sociales de carácter amplio e intergeneracional para superar la situación existente.

<sup>54</sup> El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) es un organismo público descentralizado con autonomía técnica y de gestión, creado por la Ley General de Desarrollo Social, que tiene como objeto coordinar la evaluación de las políticas y los programas de desarrollo social, así como medir la pobreza. El Órgano de Gobierno del Coneval está conformado por una mayoría de seis investigadores académicos provenientes de universidades y centros de investigación nacionales, quienes fueron electos por los secretarios de desarrollo social de las entidades federativas, así como por los representantes municipales, del Congreso y del Ejecutivo. A la cabeza del Coneval se encuentra el secretario de Desarrollo Social.

### F. *Los inconvenientes de la desigualdad*

Joseph E. Stiglitz, Premio Nobel de Economía, en una publicación reciente ha expresado que podemos vivir en una sociedad en que priven nuestros valores fundamentales, con mayor igualdad de oportunidades, ingresos más altos para el Estado, una democracia más sólida y un nivel de vida más alto para la mayoría de la gente. Para que ello sea posible es necesario contar con mercados “más competitivos y menos abusivos”. Crear una economía y una institucionalidad que invierta más en educación, tecnología, infraestructura y en la seguridad de sus habitantes.<sup>55</sup>

Stiglitz realiza una serie de propuestas para combatir los excesos del sector financiero en Estados Unidos, porque para él es el lugar más idóneo o importante para iniciar un proceso de reformas. Esas propuestas son también aplicables a México, en gran medida, y consisten, en síntesis, en las siguientes:<sup>56</sup>

- Regular en mejor forma las restricciones al sector financiero en materia de endeudamiento y liquidez, para evitar riesgos innecesarios, como los rescates a los bancos del llamado Fondo Bancario de Protección al Ahorro, Fobaproa, en el sexenio del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León. En el país, hay una serie de instituciones públicas que tienen como misión la supervisión del sistema financiero, entre las que hay que mencionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco Central, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, la Comisión Nacional de Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros y la Comisión Nacional del Sistema del Ahorro para el Retiro. Todas estas instituciones, conforme a sus facultades, tienen la misión de supervisar el funcionamiento de los servicios financieros. Sin embargo, lamentablemente éstos están lejos de contribuir con dinamismo y eficiencia al desarrollo del país.
- Deberían existir restricciones para que los bancos puedan comprometerse con los derivados financieros no bursátiles, porque se trata de productos de alto riesgo que pueden afectar gravemente el sector financiero de México.
- Hay que regular el mercado de las tarjetas de crédito, que cobran intereses usurarios a los clientes y comisiones también abusivas a los comerciantes. Si el porcentaje de inflación anual es en el territorio nacional de hasta un 5%, no es posible que se cobren comisiones entre el 35 y el 60% al año. Esta conducta es también seguida por tiendas departamentales, que cobran intereses

<sup>55</sup> Stiglitz, Joseph E., *El precio de la desigualdad. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita*, México, Taurus, 2012, pp. 332 y 333.

<sup>56</sup> *Ibidem*, pp. 335-340.

excesivos a quienes compran artículos que serán pagados en cuotas semanales o mensuales.

- Terminar con la corrupción, que consiste en disponer de los activos públicos bajo su valor, como la venta de Teléfonos de México, Mexicana de Aviación y tantas otras empresas públicas; realizar adquisiciones y comprometer obras públicas en contra del interés nacional, que es práctica frecuente en algunas instituciones del sector paraestatal, como Pemex y la Comisión Federal de Electricidad.
- Se requiere, asimismo, una reforma fiscal integral para acabar con las subvenciones ocultas a las grandes empresas, establecer porcentajes más altos a las personas físicas que tienen altos ingresos, elevar los impuestos en general como porcentaje del PIB para no depender excesivamente de los ingresos petroleros.
- Controlar el ejercicio del presupuesto público, porque un gasto eficiente y bien supervisado es fundamental para el desarrollo del país y el bienestar de sus habitantes.

Una mejor calidad de vida para los mexicanos, especialmente los que se debaten en la pobreza, es necesario no sólo por razones humanitarias, que de por sí podrían bastar, sino además porque ello fortalece el mercado interno, da mayor solidez a la economía, nos hace menos dependiente del sector exportador y fortalece la soberanía nacional en un entorno globalizado que cada vez es más áspero y pleno de riesgos.

### *G. La constitución como instrumento que fortalezca la igualdad*

Una nueva constitución puede ser un mejor instrumento para fortalecer la igualdad en México y establecer la obligación de las autoridades y, en general, de los servidores públicos superiores de los tres niveles de gobierno, de crear las condiciones para avanzar en la finalidad de tener una sociedad que sea más equitativa en lo político, económico y social. Además, dicha igualdad debe consagrarse no sólo respecto de los individuos, sino también respetando a las minorías de toda clase, como grupos indígenas o personas con capacidades diferentes. Debe, asimismo, buscarse un mayor equilibrio en el crecimiento y la riqueza que se genera en los diferentes estados de la Federación, y generarse las políticas públicas necesarias.

En consecuencia, en un par de normas de la constitución debería redactarse, en términos generales, que es obligación del Estado mexicano, en sus tres niveles de gobierno, promover que en la nación mexicana se difunda y predomine la igualdad en sus diversas manifestaciones en beneficio de los individuos, de los grupos sociales y de

los propios estados de la Federación. Debe aclararse que no se trata de alcanzar una igualdad absoluta, porque ello no es posible, debido a las características de los individuos, grupos sociales o instituciones, sino de suprimir las abismales diferencias que nacen en la sociedad mexicana para que exista una mayor justicia y cohesión social, y como garantía de estabilidad y paz en su ámbito interno.

En una segunda norma podría establecerse, en forma más concreta, en qué aspectos o temas interesa fundamentalmente la igualdad, y se puede recoger lo determinado en los artículos que se citan en el apartado de esta obra, relativo a “La igualdad en la Constitución y su interpretación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación” y que, en general, son los siguientes:

- La igualdad ante la ley y la justicia y disponer que nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales.
- La equidad de género, concepto más amplio que el de la igualdad entre el varón y la mujer, porque significa reconocer y respetar las diferencias que existen entre ambos, e involucra la necesidad de respetar la igualdad de oportunidades, en cualquier ámbito, sea éste social, cultural, económico o político. Al analizarse los derechos de ciertos grupos de personas que se encuentran desprotegidas, se avanzará en el tratamiento jurídico que debería darse a este tema, que sigue teniendo gran trascendencia debido a las inequidades que prevalecen.
- La igualdad de oportunidades para los habitantes de la nación, y en especial para los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades.
- La obligación de todos, de contribuir a los gastos públicos de manera proporcional y equitativa que establezcan las leyes, con el objetivo de que los que más ingresos tengan contribuyan con un porcentaje más alto de sus percepciones.
- Igualdad para que a trabajo igual deba existir salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.

#### 11. *Derecho a la protección de las personas en su familia, domicilio y propiedades, posesiones o derechos*

La protección a las personas en su familia, domicilio y papeles, y el hecho de que nadie puede ser molestado sino por medio de orden escrita de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento, lo prescribe el primer párrafo del artículo 16 constitucional, cuyo contenido es necesario conservar en la nueva constitución.

## 12. *El derecho a la propiedad, posesiones y derechos*

A continuación, debe regularse en otro artículo, en forma especial, dada su importancia, la protección de las propiedades, posesiones y derechos de los habitantes de la República, agregando en sus diversas modalidades para comprender la propiedad en comunidad o copropiedad, en términos también semejantes a lo dispuesto en el artículo 14 constitucional, párrafo primero, en el sentido de que nadie puede ser privado de éstos sino mediante juicio seguido ante tribunales establecidos previamente, en la medida en que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho respectivo.

## 13. *Prohibición de visitas domiciliarias*

Las autoridades administrativas pueden también practicar visitas domiciliarias, y en un artículo sobre este tema debería establecerse que sólo proceden para cumplir con los reglamentos sanitarios; y para la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales. En todos estos casos se deben respetar las leyes respectivas y las formalidades prescritas para los cateos, en forma similar a lo que dispone el artículo 16 constitucional en su párrafo décimo sexto.

En la sesión del 14 de diciembre de 2000, en la Cámara de Diputados, el diputado Arturo Escobar y Vega, en representación del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista, presentó una propuesta de modificación al artículo 16 constitucional, relativa a las visitas domiciliarias, con el propósito de ampliar las posibilidades de realizarlas por parte de algunas autoridades administrativas no señaladas en el párrafo decimosexto, para velar por el cumplimiento del orden jurídico en otros ámbitos no contenidos en la norma vigente. La idea era que no sólo se autorizaran dichas visitas por ley, sino también a través de normas administrativas. El texto propuesto prescribía:

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía, así como de las disposiciones administrativas de orden público e interés social; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales.

Sobre el tema, es necesario expresar que la defensa de los derechos fundamentales, como es el caso del derecho a la protección del domicilio, como norma general sólo debería ser limitadas, o restringida por orden de un juez en los casos que la ley

lo autorice. Se coincide, no obstante, en que dichas visitas pueden ser efectuadas por autoridades administrativas, autorizadas por ley, en los casos en que se persiga el cumplimiento de disposiciones fiscales o de sanidad, porque se trata de situaciones en las que está comprometido el interés general de la sociedad. Sin embargo, se estima necesario suprimir las visitas domiciliarias para fines policíacos, como lo estipula la norma vigente, porque se trata de una expresión demasiado amplia, y su práctica se puede prestar a abusos o a la defensa de meros intereses particulares, que aunque legítimos sólo pueden ser defendidos y autorizados por orden de un juez.

#### 14. *Prohibición de registro y allanamiento de morada o cateo*

En otro artículo sobre esta materia debe regularse un asunto que está relacionado tanto con la protección de la libertad de una persona como con la inviolabilidad de su domicilio y la salvaguarda de los bienes de esa persona, tal como lo prescribe el párrafo décimo primero del artículo 16 constitucional. En consecuencia, debe determinarse que sólo la autoridad judicial, a solicitud del Ministerio Público, puede expedir una orden de registro y allanamiento de morada, o cateo, en la que se indicarán, la persona o personas que tengan que aprehenderse y los objetos que se buscan. La diligencia respectiva debe limitarse estrictamente a lo determinado por el juez, y al concluirla debe levantarse un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado, o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

#### 15. *Inviolabilidad de la morada por parte de fuerzas armadas en tiempos de paz*

Hay que ratificar lo expuesto por el artículo 16 de la Constitución, en su párrafo final, pero perfeccionando su contenido, en el sentido de que ningún miembro de las fuerzas armadas podrá alojarse en casa particular en tiempos de paz, contra la voluntad de quien la habite legalmente ni imponer prestación alguna. En tiempos de guerra, dichos miembros podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, de acuerdo con lo dispuesto en la ley marcial respectiva. El texto vigente sólo se refiere a los integrantes del ejército, y es importante extenderlo a todos los miembros de las fuerzas armadas.

#### 16. *El derecho a la libertad en sus múltiples manifestaciones*

Sobre la libertad es conveniente una o más normas que la incluyan ordenadamente en todos sus aspectos. Se trata de recoger las diversas formas de la libertad contenidas en los siguientes artículos de la Constitución vigente:

A. *Libertad de contraer matrimonio, tener una pareja, fundar una familia, a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de los hijos y a adoptar conforme a la legislación vigente*

Debería instituirse en la constitución el derecho a contraer matrimonio o de tener una pareja de distinto o de igual sexo. El derecho a contraer matrimonio no está señalado en la Constitución, sino en la legislación civil de cada estado de la Federación, y convendría incluirlo junto con el de tener una pareja de distinto o igual sexo. Este último derecho está normado por la Ley de Sociedad de Convivencia del Distrito Federal, publicada el 16 de noviembre de 2006 en la *Gaceta Oficial* de dicho distrito, que acepta este tipo de sociedades, y entiende por tales, cuando dos personas mayores de edad, con capacidad jurídica plena, establecen un hogar común, con voluntad de permanencia y ayuda mutua. Estas sociedades producen efectos frente a terceros cuando son registradas ante la autoridad local.

Cabe agregar que la Asamblea Legislativa, el 21 de diciembre de 2009, aprobó una modificación al artículo 146 del Código Civil para el Distrito Federal, relativo al matrimonio, en la que dejó de calificar el sexo de los contrayentes, como anteriormente lo hacía. Esta enmienda fue publicada en la *Gaceta del Distrito Federal* el 29 de diciembre de 2009, y entró en vigor a los cuarenta y cinco días hábiles de su publicación conforme al artículo primero transitorio. A partir de la vigencia de esa disposición, el matrimonio entre personas del mismo sexo es lícito en el Distrito Federal y puede ser reconocido en el resto de la República mexicana.

Aunque el tema es polémico, por razones humanitarias, es necesario reconocer este tipo de sociedades conyugales, que existen de hecho con cierta frecuencia, y que no se conoce que estén reguladas en la legislación de las demás entidades de la Federación. Se sabe, no obstante, que en Colima y Aguascalientes existen propuestas sobre la materia, además de consideraciones de carácter jurídico, que aconsejan regular este tipo de uniones. No es justo, por ejemplo, que parientes que hayan rechazado la homosexualidad o el lesbianismo de un miembro de una familia y lo hayan aislado accedan a los bienes de su herencia en circunstancias que el patrimonio correspondiente puede ser fruto del esfuerzo del otro conviviente o de un trabajo conjunto.

Existen varios países que han aprobado el matrimonio entre personas del mismo sexo, entre ellos se encuentran, en primer término, Dinamarca, que aprobó una ley de uniones civiles en 1989, y que ha ratificado una ley sobre matrimonios del mismo sexo en junio de 2012; Islandia en 1996; Holanda, 2001; Alemania, 2001; Bélgica, 2003; Canadá, 2005; España, 2005; Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, 2005; Suecia 2009; y Noruega, 2009. En Estados Unidos, sólo ha aprobado este tipo de uniones el estado de Massachusetts en 2003. En África, sólo Sudáfrica aprobó este tipo de uniones en 2006. En Brasil, el Supremo Tribunal Federal de Justicia aprobó por diez votos a favor y una abstención, el derecho de las parejas del mismo

sexo a constituir una unión estable con derechos similares a los de los matrimonios heterosexuales. En Argentina, desde julio de 2010 se aceptó el matrimonio de personas del mismo sexo. En Estados Unidos y en Francia, los presidentes Barack Obama y Francois Hollande han manifestado su intención de apoyar los matrimonios de personas del mismo sexo, e incluso este último es partidario de aceptar las adopciones de menores por parte de éstos. Además, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha manifestado que el matrimonio entre personas del mismo sexo es un derecho que debe ser aceptado, e incluso debe aceptarse la posibilidad de las adopciones por estas parejas, lo cual debe ser considerado cuidadosamente en cada caso.<sup>57</sup>

Un problema aparte es el de aceptar que este tipo de sociedades tengan o no la posibilidad de recurrir a la adopción. Suecia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte ya permiten la posibilidad de adoptar en el caso de este tipo de uniones. Así como la adopción por parte de un matrimonio heterosexual está sujeta a ciertas regulaciones que velan por el cuidado del menor, de la misma manera debería existir cierto rigor para aceptar esta institución en el caso de uniones del mismo sexo.

Por otra parte, el artículo 4o., párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que “toda persona tiene el derecho de decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos”.

Con relación a este derecho, hay que tener presente lo expuesto sobre el aborto en el párrafo relativo al derecho a la vida.

### B. *Libertad de trabajo u ocupación lícita*

El artículo 5o., párrafo primero, consagra la libertad de dedicarse “...a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode siendo lícitos”. El ejercicio de este derecho sólo puede vedarse por resolución judicial cuando se ataquen derechos de terceros; por ejemplo, cuando se venden bienes-productos de un invento que pertenece a su creador o por determinación gubernativa, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. También existe el derecho a disponer del producto de su trabajo, salvo resolución judicial, como en los casos de alimentos a favor de los hijos del trabajador.

La norma señalada establece otras salvaguardas más en los párrafos siguientes, entre las que se encuentran las siguientes:

<sup>57</sup> Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, p. 182, <http://www.catedradh.unesco.unam.mx/AMDHSitio/docbas/31.pdf>.

- 1) Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno convencimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, que se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123 constitucional, relativas a la duración de la jornada diurna y nocturna, la cual prohíbe las labores insalubres o peligrosas, el trabajo nocturno industrial y todo otro trabajo después de la diez de la noche de los menores de dieciséis años.
- 2) Nadie puede ser obligado a prestar servicios públicos, salvo los que determina el párrafo cuarto de esa norma, que se refiere a las armas, jurados, cargos concejiles, de elección popular, directa e indirecta, y las funciones electorales y censales. Además, conforme al artículo 92 del Reglamento de la Ley General de Profesiones, todos los profesionistas, aun cuando no ejerzan la profesión, tienen la obligación de prestar el servicio social. Lo cual convendría también incluir en la constitución que se propone.

El párrafo sexto del artículo 5o. constitucional dispone que no se puede celebrar convenio alguno en el que se renuncie de forma temporal o permanente a ejercer determinados derechos de profesión, industria y comercio, disposición que debe conservarse en los términos estipulados. La prohibición que contenía ese párrafo sobre convenios relativos a proscripción y destierro pasó al título primero de la nueva carta propuesta.

Los párrafos penúltimo y último del artículo 5o. establecen otra salvaguarda en beneficio del trabajador, que consiste en que el contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin que pueda exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles. En caso de incumplimiento del trabajador, sólo se le obliga a éste a la responsabilidad civil correspondiente, sin que pueda haber coacción alguna sobre el trabajador.

La libertad de trabajo debe establecerse en similares términos a los determinados por la norma citada, con las salvaguardas respectivas, lo que no impide que en la misma disposición se haga reserva de la facultad de la Federación y de los estados, de determinar cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deben cumplirse y las autoridades que deben expedirlos, como expresa el párrafo segundo del artículo 5o. citado.

Se es partidario de incluir en la nueva carta política una norma que establezca deberes más amplios para los mexicanos y los habitantes de la República que los establecidos en el artículo 31 constitucional, lo cual se desarrollará en el capítulo siguiente.

Queda en pie la determinación de agregar en la nueva constitución el contenido del artículo 123, relativo a los derechos individuales y colectivos de los trabajadores

tanto del sector público como privado. Es difícil tratar de resolver qué debería incluirse en materia laboral en la nueva constitución, porque el nuevo gobierno que asumió el 1o. de diciembre de 2012 tiene al parecer el propósito de establecer un sistema de seguridad social universal financiado con impuestos generales, el cual no estaría basado en el trabajo ni en las cotizaciones de empleados ni empleadores.

Sin embargo, con el propósito de conservar la unidad normativa respecto de cada uno de los derechos que se establecen, parecería conveniente incorporar en otra disposición, a renglón seguido, el contenido de dicho artículo, con las modificaciones que se estiman necesarias para avanzar en la protección de los derechos de quienes laboran en el país.

Otra opción podría consistir en señalar, de una manera muy general, los derechos que tienen los trabajadores del sector público y privado en el nuevo texto constitucional e incorporar el contenido del artículo 123 vigente en la ley constitucional complementaria, con las innovaciones que sean necesarias para garantizar los derechos de aquéllos. Esta determinación tendría la ventaja de evitar las disposiciones demasiado reglamentarias en el nuevo texto. Sin embargo, una solución como la señalada involucra necesariamente, como se ha expresado, aprobar en forma simultánea ambos textos, para impedir que los derechos tan trascendentes queden transitoriamente en una especie de limbo jurídico.

Los trabajadores del sector público y privado podrían tener al menos en la constitución, los siguientes derechos básicos:

- 1) A una jornada diurna de ocho horas y de cuarenta horas a la semana. En el caso de la jornada nocturna, no podrá exceder de siete horas;
- 2) A un día de descanso cuando menos por cada seis días de trabajo;
- 3) A que se les remunere el tiempo excedente de labores, que no podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas con 100% de aumento;
- 4) A tener un salario básico —en vez del mínimo— que le permita satisfacer las necesidades primordiales de su familia, como la alimentación y nutrición, educación, salud, vivienda, transporte y de orden cultural. Este salario debe quedar exento de embargo, compensación o descuento, salvo el caso de alimentos decretados judicialmente a favor de sus familiares;
- 5) A que se les pague su salario en moneda de curso legal;
- 6) A que a trabajo igual se tenga un salario igual, sin distinción de sexo, nacionalidad, edad, capacidad diferente o cualquier otro tipo de discriminación;
- 7) A recibir capacitación y adiestramiento para el trabajo;

- 8) A que se les proporcionen habitaciones cómodas e higiénicas;
- 9) En su lugar de trabajo a que se respeten las normas de seguridad e higiene;
- 10) A que se respete el patrimonio de su familia, cuyos bienes serán inalienables, y no podrán someterse a ningún tipo de gravamen, sin perjuicio de que se puedan transmitir a título de herencia en forma sencilla, expedita y sin costo para sus causahabientes;
- 11) A tener seguros de vida, vejez, invalidez y de desempleo;
- 12) A que sus créditos por salarios o sueldos devengados durante el último año y por indemnizaciones tengan preferencia sobre cualquier otro derecho, en caso de concurso o quiebra de la empresa o supresión de su fuente de trabajo en el sector público;
- 13) A defender individual y colectivamente sus derechos. En este último caso tendrán derecho a formar sindicatos o las asociaciones de trabajadores que estimen menester;
- 14) El derecho a huelga y paros lícitos, en caso de que se vulneren sus derechos;
- 15) A que les indemnice en caso de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, con motivo o en ejercicio sus labores, incluso en el transporte de su casa al trabajo o de éste a su hogar, aun en el caso de que la contratación sea realizada por empresas subsidiarias o subcontratistas;
- 16) A que se les administre justicia por una junta de conciliación y arbitraje, ya sea federal o estatal, formada por igual número de representantes de trabajadores y patronos y un representante del gobierno federal o estatal, según el caso;
- 17) A las mujeres que trabajen, cuando se encuentren embarazadas, no se les exijan labores que representen un esfuerzo considerable o signifiquen un peligro para su salud o de su producto, se les conceda un descanso de seis semanas anteriores a la fecha aproximada del parto y de seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir sus ingresos íntegros, conservar su trabajo y la totalidad de los derechos que hubiera adquirido en éste;
- 18) A que a sus hijos se les conceda contar con guarderías;
- 19) A una participación en las utilidades de su fuente de trabajo si laboran en el sector privado, lo que no implica participar en la dirección de las empresas.

Una de las modificaciones que se deben agregar es la de prohibir en forma expresa la práctica de contratar personas a través de empresas intermediarias respecto del negocio principal de la empresa, como sucede en la legislación chilena, para burlar los derechos de los trabajadores, lo que es usual que ocurra en el país. El establecimiento del seguro de desempleo es otra medida cuya adopción debe analizarse. Además, debe recordarse a la Organización Internacional del Trabajo, OIT, Agencia de Naciones Unidas que hace recomendaciones a los Estados, cuyas propuestas deben analizarse para incorporarlas al contenido del artículo que se apruebe en materia laboral en la nueva constitución o bien en la legislación complementaria.

Otro tema de interés consiste en determinar si debe darse un valor constitucional a los convenios que México ha suscrito en materia laboral. Sobre el particular, debe tenerse presente que esta tendencia existe actualmente en el derecho comparado sólo respecto de los tratados ratificados en materia de derechos humanos.

Debe consagrarse, asimismo, el derecho de los trabajadores a que se protejan sus cotizaciones o ahorros e imponer la obligación del Estado de velar los mismos, para que las dependencias y entidades del sector público o empresas del sector privado entreguen o inviertan oportunamente y sin riesgo las cantidades respectivas. Debe evitarse, de igual forma, que existan inversiones de riesgo; que se cobren comisiones abusivas a los usuarios de estos servicios, y que los trabajadores tengan que demandar a las Afores para retirar sus propios recursos.

### C. *La libertad de creencias religiosas*

El artículo 3o., relativo a la educación, en la fracción I establece la libertad de creencias. Anteriormente el artículo 24 establecía que

Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley. El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.

Los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la ley reglamentaria.

Este artículo ha sido modificado recientemente, y la publicación respectiva es del 19 de julio de 2013. La modificación trascendente está en el párrafo primero, que amplía los derechos, y determina que

Toda persona tiene derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y religión y a tener, en su caso, la de su agrado. Esta libertad incluye el derecho de participar, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, en las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penada en la ley. Nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de esta libertad con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política.

Este artículo tiene bondades en varios sentidos; así, en vez de comenzar señalando *todo hombre*, en una actitud que no cuida la equidad de género, se refiere acertadamente *toda persona*. Agrega al texto vigente las libertades de *convicciones éticas y de conciencia*, lo cual es igualmente positivo, sin perjuicio de regular en norma aparte la libertad de pensamiento y la libre manifestación de las ideas, que son derechos de carácter más amplio.

Además, en el nuevo párrafo primero se incluyen ciertas prohibiciones para que la libertad religiosa no se utilice en los actos públicos con fines políticos, de proselitismo o propaganda política. Esta redacción no es afortunada, y causa preocupación, porque *a contrario sensu* se puede interpretar que los actos que no sean públicos, ya constitucionalmente posible realizar esa clase de actividades, involucra mezclar la religión y la política. Así, corresponde recordar que el artículo 40 dispone que la República, entre otras características, es laica, y que el artículo 130 consagra el principio histórico entre el Estado y las Iglesias, de tal manera que la redacción del artículo convendría modificarla para que quede claro que no puede haber proselitismo político en los actos del culto privado. El hecho de que los actos del culto público queden regulados además por la ley reglamentaria y que en ésta se prohíba tal clase de proselitismo no ayuda totalmente a impedir que ello ocurra, porque existe una norma superior que podría permitirlo. Lo que puede ayudar, en cambio, a aclarar el sentido de la reforma constitucional comentada es la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente.

Hay un problema de técnica legislativa también respecto del párrafo tercero del artículo modificado, pues se conserva la redacción de ese párrafo y, sin embargo, aparece en el decreto de reforma como si se hubiera modificado.

Además, conforme al artículo 130, inciso c), los mexicanos y extranjeros tendrán la libertad de ejercer el ministerio de cualquier culto satisfaciendo los requisitos que determine la ley. Es conveniente agregar que nadie puede ser obligado a manifestar sus ideas religiosas, por lo que debe prohibirse toda consulta al respecto, para evitar prácticas discriminatorias, salvo en los censos que organice el Estado.

Respecto a la reforma señalada, se está de acuerdo en dar una mayor libertad a los fieles con creencias religiosas y a los ministros de las Iglesias para ejercer su culto, pero ello no significa que se esté de acuerdo en impartir clases de una religión deter-

minada en las escuelas públicas, a petición de algunos padres de familia, como se pretendió por ciertos sectores en el proyecto respectivo, según afirma Bernardo Barranco.<sup>58</sup> Al parecer, los problemas de la redacción de esta reforma tienen como origen las resistencias que provocó su contenido, que no despertó una mayor aceptación de quienes intervinieron en las discusiones del caso.

#### D. *La libertad de pensamiento y de libre manifestación de las ideas*

Así como se consagra la libertad de creencias religiosas, igualmente, debe aceptarse la libertad de pensamiento y de libre manifestación de las ideas. La Constitución vigente no contiene en forma expresa este primer derecho, y habría que incluirlo por su trascendencia.

Respecto a la libre manifestación de las ideas, este derecho está determinado en el artículo 6o., primer párrafo, que prohíbe inquisición judicial o administrativa alguna sobre el tema, y que sólo prescribe como limitaciones "...en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público...".

En el ámbito internacional, la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 18, consagra el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, adoptada y proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas, en su relación 217A (III), el 10 de diciembre de 1948. Además, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 18, consagra el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, aprobado por la resolución 2200A (XXI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, vigente desde el 23 de marzo de 1976.

Durante la guerra de Estados Unidos contra Vietnam hubo varios casos de ciudadanos estadounidenses que se negaron a hacer el servicio militar y a pelear en esa contienda, por lo que la objeción de conciencia se podría definir como la negativa de una persona a cumplir una norma jurídica por razones éticas o religiosas.

La objeción de conciencia es otro derecho que debería unirse con el de la libertad de pensamiento en México. Cualquier país realmente democrático debería aceptar la objeción de conciencia, que significa otorgar un derecho al individuo frente a decisiones arbitrarias o injustas de un Estado. Sin embargo, hay que analizar cuáles son los valores del individuo y del Estado que se encuentran en juego y en qué condiciones

<sup>58</sup> Blog de Bernardo Barranco, <http://bernardobarranco.wordpress.com/tag/protestas-contrala-reforma-al-24/>, p. 1.

se puede otorgar este derecho.<sup>59</sup> La resolución 1987/46, de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas recomienda entender incorporado el derecho de objeción de conciencia al servicio militar dentro del artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; asimismo, en el artículo 18 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Este tema se analizará con posterioridad.

#### E. *La libertad de escribir y publicar escritos de cualquier materia*

Este derecho se encuentra regulado en el artículo 7o., párrafo primero, el cual señala que “es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia...”. Esta disposición establece libertad de imprenta, prohíbe la censura previa, exigir fianza a los autores o impresores y secuestrar la imprenta como instrumento del delito. Sólo establece como límites el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Pero no sólo debe restringirse la libertad de prensa a la vida privada de la persona, sino también a la vida familiar, ya que puede haber menores de edad involucrados, y corresponde a quien tenga la potestad de ellos, la obligación de defenderlos. A lo que habría que añadir como limitación, conforme al decreto publicado el 1o. de junio de 2009, que adicionó un segundo párrafo al artículo 16 constitucional, la garantía de la protección a los datos personales.

Existen legislaciones, como la española, que establecen también una limitación a la libertad de escribir y publicar escritos de cualquiera naturaleza, como el derecho a la propia imagen, el cual se protege a las personas no sólo en vida, sino incluso después de su muerte. Este derecho se encuentra establecido en el artículo 20 de la Constitución española y en la Ley Orgánica 1/1982, del 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar, y a la propia imagen.

#### F. *Libertad de cátedra e investigación*

El artículo 3o. constitucional, fracción VII, regula la educación superior en general, y la autonomía universitaria en particular; consagra la libertad de cátedra e investigación, el libre examen y discusión de las ideas, lo cual debe respetarse en el nuevo texto.

Sobre lo particular hay que aclarar que la autonomía sólo prevalece en las universidades públicas y en la medida en que así lo determine su ley orgánica o decreto de creación. Por tanto, pueden existir universidades públicas que tengan distintos grados de autonomía.

<sup>59</sup> Dieterlen Struck, Paulette, *La objeción de conciencia*, p. 204, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/156/10.pdf>.

La autonomía significa para las universidades públicas cierto grado de independencia de los respectivos gobiernos, ya sean federales o estatales, la cual se manifiesta en su organización interna, en la elección de sus autoridades, en su administración, en la determinación de las licenciaturas y posgrados que impartirán, en su contenido y en las labores de extensión cultural que deseen establecer. La autonomía en materia de administración no libera a las universidades de las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas, que pueden ser interna y externa.

Ahora, la libertad de cátedra, que es una parte de la libertad de enseñanza, es una conquista y un avance en la evolución de la enseñanza, porque involucra alejarse de dogmas o prejuicios, o bien de programas que deben acatarse rigurosamente, y que se basan en principios o ideologías que no tienen una aceptación generalizada. Sin embargo, la libertad de cátedra, como todo derecho, no es absoluta, porque implica respetar los contenidos de los programas de estudios que determina el Estado o que establece la propia institución de educación superior. No obstante, incluso dentro de estos programas, el maestro tiene cierta libertad de acción por el tiempo y el acento que pondrá en cada tema, por la trascendencia con que expondrá tal o cual teoría y porque la cátedra, en mayor o menor medida, es producto de sus propias convicciones o pensamientos.

Cabe agregar que es en la educación pública superior donde podrá florecer con mayor amplitud la libertad de cátedra, lo cual es lógico, porque en la educación privada existe a menudo un mayor control en la organización y elección de sus autoridades y sobre los profesores por razones ideológicas o convicciones religiosas.

No obstante, la libertad de enseñanza ha involucrado también avances para las corporaciones religiosas. Carpizo señala que en el proyecto que remitió Carranza al Congreso Constituyente de 1916-1917 se prohibía a dichas corporaciones impartir educación, pero dicho Congreso rechazó esta postura y permitió la enseñanza por parte de éstas.<sup>60</sup>

El artículo 2o. del Estatuto General de la UNAM dispone que para realizar sus fines, la Universidad se inspirará en los principios de libre investigación y libertad de cátedra, y acogerá en su seno, con propósitos exclusivos de docencia e investigación, todas las corrientes del pensamiento y las tendencias de carácter científico y social, pero sin tomar parte en las actividades de grupos de política militante, aun cuando tales actividades se apoyen en aquellas corrientes o tendencias. Se concuerda con lo expresado por este Estatuto General en tanto no es aceptable que la cátedra se vea permanentemente permeada por las convicciones partidistas o por fundamentalismos ideológicos.

<sup>60</sup> Carpizo, Jorge, “Libertad de enseñanza”, *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, t. III, p. 2005.

Para conservar la unidad normativa de la universidad pública en el texto constitucional que se propone, es conveniente incorporar lo dispuesto en la fracción VII del artículo 3o. constitucional, relativo al régimen laboral, que establece que tanto el personal académico como administrativo se registrará por el apartado A del artículo 123 constitucional. En consecuencia, habría que modificar esta referencia conforme a las nuevas regulaciones que se establezcan en materia laboral y de seguridad social.

Por lo expuesto, es necesario conservar en la nueva constitución la autonomía universitaria y señalar en forma más concreta en qué consiste ésta.

### G. *Libertad de circulación*

Habría que conservar de igual manera la libertad de circulación que consagra el artículo 11 de la Constitución, y que expresa:

Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

Son cuatro las libertades que establece esta norma, y que consisten en entrar y salir del territorio de la República; viajar por dicho territorio y cambiarse de residencia. Estas libertades se refieren al desplazamiento físico de las personas y no de sus vehículos, y están vigentes en la generalidad de los textos supremos de los países en que predomina la democracia. Estos derechos deben conservarse con las limitaciones que señala la norma transcrita. Sin embargo, es necesario suprimir la expresión de extranjeros perniciosos que aparece al final del artículo, y también lo determinado en el artículo 33, relativo a la expulsión de extranjeros, que faculta al Ejecutivo de la Unión para hacerlos abandonar el territorio nacional sin juicio previo cuando juzgue inconveniente su permanencia.

Respecto a los extranjeros, habría que distinguir tres situaciones. Hay que conservar las facultades de las autoridades migratorias, que son autoridades administrativas, para determinar quién puede o no ingresar al territorio nacional, conforme a las leyes sobre migración e inmigración y salubridad general de la República, con la excepción de las personas que soliciten asilo o refugio conforme a la normatividad vigente. Debe subsistir, igualmente, la facultad de las autoridades administrativas, en forma fundada y motivada, conforme a los artículos 1o., 11, 15 y 16, de expulsar del territorio nacional a un extranjero que esté residiendo ilegalmente en el país, pero con audiencia del

interesado, asistido por un defensor letrado y a través de un procedimiento sumario, que debería establecerse, y en el que intervenga una autoridad judicial. El siguiente caso sería el de los extranjeros que residen legalmente en el país, que deben tener todos los derechos que tiene cualquier persona en el territorio nacional. En esta situación, resulta indudable que contra el acto de expulsión previsto en la Ley General de Población y emanado de la autoridad administrativa, procede la suspensión de oficio, en términos del artículo 126, párrafo primero, de la nueva Ley de Amparo. Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en casos como el señalado, ha concedido de oficio la suspensión en el juicio de amparo respectivo, porque todo el mundo debe tener derecho a ser escuchado y a que se le administre justicia, según tesis jurisprudencial del Pleno 80/2007.

Debe recordarse al respecto lo prescrito por el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966 y que entró en vigor el 23 de marzo del 1976, de la cual dispone:

El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente Pacto sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas.

Pensemos, por último, en esta materia, lo dispuesto en los párrafos segundo y tercero del artículo 1o. de la Constitución, en el sentido de que las normas de derechos humanos deben interpretarse favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia. Además, todas las autoridades tienen en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar el respeto a los derechos humanos conforme a la ley.

#### H. *Libertad de asociación con fines lícitos*

El artículo 9o. constitucional consta de dos párrafos, los cuales regulan el derecho de asociarse. El párrafo primero reglamenta la libertad de asociarse con fines lícitos, y dispone textualmente:

No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

El párrafo segundo agrega:

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

Es necesario conservar el texto vigente de estos dos párrafos, a los cuales deben hacerse algunas modificaciones, con el propósito de aclarar que no sólo se tiene el derecho de asociarse pacíficamente con fines lícitos, sino también el derecho a no afiliarse obligatoriamente a ninguna institución. No obstante, parece razonable la propuesta que existe de obligar a los profesionistas que requieran legalmente de título para colegiarse obligatoriamente, con la finalidad de velar por que su conducta sea honesta y regulada no sólo por la ley, sino también supervisada, de alguna manera, por organizaciones de personas de la misma profesión. Una propuesta como la señalada, al menos en teoría, contribuye a contar con mejores profesionistas y a velar por los intereses del público en general cuando recurran a sus servicios.

Un tema que debe dilucidarse es si las asociaciones deben tener o no la obligación de registro y si la autoridad tiene la atribución de disolverlas, como sucede, por ejemplo, con lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución española de 1978. Estas materias pueden regularse en la propia Constitución o bien en las leyes comunes que la complementen. La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 73, fracción XXIX, determina que el Congreso de la Unión tiene competencia para dictar leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas. También existen normas en el ordenamiento supremo en materia de partidos políticos, sindicatos y asociaciones de empresarios, sobre Iglesias y asociaciones religiosas, en los artículos 41, 123, apartado A, fracción XVI, y 130, respectivamente.

No se observa inconveniente en que el texto supremo establezca la obligación de registrar los diferentes tipos de asociaciones y de facultar a las autoridades para disolverlas si sus objetos no son lícitos o no reúnen los requisitos que exige la normatividad vigente.

Por otra parte, se concuerda en que los extranjeros residentes no puedan asociarse políticamente; sin embargo, debiera establecerse que éstos pueden organizarse para defender sus derechos en su calidad de tales.

### 17. *Derecho de petición y de queja*

El derecho de petición está consagrado en el artículo 8o., párrafos primero y segundo, que expresan:

Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

Este derecho en la nueva constitución se tiene que mantener con modificaciones de cierta trascendencia. En primer término, la norma debe ser redactada como un derecho de cualquier persona que se encuentre en el territorio nacional sin que deba importar su calidad de nacional o extranjera, porque esta última, si viene de turista, por ejemplo, tiene derecho a pedir que se vele por su seguridad en caso de que se pretenda atentar contra ella o su familia o se le pretenda despojar de sus bienes. Además, el derecho debe ser redactado en términos positivos como un derecho fundamental, y a renglón seguido determinar las obligaciones que tienen los servidores públicos al respecto.

Con relación a la última parte del párrafo primero, que determina que sólo los ciudadanos pueden hacer uso de este derecho en materia política, se ratifica la idea en el sentido de que es conveniente conceder ciertos derechos políticos a los extranjeros que residan legalmente en el país por cierto tiempo, según se propondrá más adelante en esta materia.

El artículo 8o., en sus dos párrafos, regula el derecho de petición, y dispone que los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio de este derecho siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa, por lo que la autoridad a quien se haya dirigido deberá contestar por escrito y hacerlo saber en un breve término al peticionario. Como única restricción señala que en materia política sólo podrán hacer uso de este derecho los ciudadanos de la República.

No obstante, se trata de un derecho que, al mismo tiempo, se puede clasificar como fundamental y político. Es fundamental en cuanto cualquier persona que habite en la República tiene este derecho; y es político porque sólo los ciudadanos pueden hacer peticiones de naturaleza política.

Habría que agregar el derecho a presentar quejas, como lo dispone expresamente el artículo 23 en su numeral 15 de la Constitución de Ecuador de 2008. Este derecho puede no contener una petición, sino constituir únicamente una información a la autoridad de que un servidor público no está actuando en forma eficaz y eficiente, y, en consecuencia, corresponde agregarlo por su trascendencia.

18. *Derecho a que se le administre justicia en forma eficaz, imparcial y expedita y a tener defensoría jurídica gratuita y de calidad cuando no se tengan recursos para contratarla*

El derecho que tiene toda persona a que se le administre justicia está consagrado en el artículo 17 constitucional, que consta de siete párrafos. De esta norma corresponde transcribir y analizar ciertos párrafos, que son los siguientes:

Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

Nadie puede ser aprehendido por deudas de carácter puramente civil.

Sobre este tema se puede comenzar con un párrafo primero en que se establezca el derecho de toda persona al acceso a una justicia eficaz, imparcial y expedita, en las condiciones y los plazos que establezcan las leyes, y de manera gratuita. En consecuencia, ninguna persona en juicio puede ser condenada a pagar las costas del procedimiento. De esta manera, se regula este derecho en forma más clara y comprensible para todo el mundo.

En un segundo párrafo habría que establecer el derecho de toda persona a contar con la orientación, asesoría y representación jurídica gratuita que corresponda, ya sea en juicio o fuera de éste, cuando no tenga los recursos suficientes para ello, en la forma que establezcan las leyes federales y estatales.

En un tercer párrafo convendría determinar que nadie puede ser apasionado por deudas de carácter civil, salvo que se trate de medidas provisionales de arresto decretadas por el juez o la autoridad administrativa en los casos específicos que lo determinen las leyes. Por ejemplo, si se han decretado pensiones alimenticias, lo que es vital para la subsistencia y la vida de quienes tienen derecho a que se les otorgue, y hay un deudor alimentario que se niega injustificadamente a pagarlas en contravención a lo ordenado por el juez, es decir, que exista un desacato.

En un párrafo final debe establecerse la limitación de que ninguna persona puede hacerse justicia por sí misma ni puede ejercer violencia para reclamar sus derechos.

### 19. *Garantías de la administración de justicia*

Las demás normas relativas a cómo debe funcionar la administración de justicia y las garantías que deben tener los sujetos a una averiguación previa, a un proceso penal o de cualquiera otra naturaleza, habría que distribuirlas ya sea en la constitución que se propone por su trascendencia, en la ley constitucional que la complementa o bien en la legislación secundaria, velando en todo caso por conservar una sencilla redacción para la carta política y su entendimiento, como se ha expresado, para cualquier persona que sepa leer y escribir.

### 20. *Derecho a la inviolabilidad de la correspondencia y las comunicaciones*

Debe establecerse que toda persona tiene el derecho a que se proteja la inviolabilidad de sus comunicaciones, en especial aquellas que tienen el carácter de confidenciales. Sólo la autoridad judicial federal, a solicitud de la autoridad federal que faculte

la ley o del Ministerio Público Federal de la autoridad federativa correspondiente, podrá autorizar, de forma fundada y motivada, la intervención de las comunicaciones privadas de una persona, determinando el tipo de intervención que se realizará, los sujetos que la practicarán y el plazo por el cual se realizará dicha intervención. La protección de la correspondencia podría incluir de alguna manera cierta correspondencia privada que circule por internet.

La autorización señalada no podrá expedirse en las comunicaciones sobre las siguientes materias: electorales, fiscales, mercantiles, civiles, laborales o administrativas ni en el caso de las comunicaciones entre el presunto responsable de un delito y su defensor, como señala el párrafo decimosegundo del artículo 16 constitucional. En todo caso, estas intervenciones de las comunicaciones privadas deberán sujetarse a los otros requisitos que establezcan las leyes, y si no cumplen con los requisitos constitucionales o legales no tendrán valor probatorio alguno, salvo que sean aportadas en forma voluntaria por el presunto responsable del hecho delictuoso. La protección de las comunicaciones privadas está regulada en términos semejantes en el texto constitucional vigente en el artículo 16, párrafos undécimo, duodécimo y decimocuarto, y que acepta que la entrega voluntaria de las comunicaciones pueda ser realizada por cualquiera de los particulares que participaron en ella, circunstancia con la cual no se concuerda, porque implica la violación por un particular de la inviolabilidad de las comunicaciones del presunto responsable de un delito. La norma citada exige sancionar penalmente a quienes infrinjan esta regla. Sobre este tema, parece preferible que sean las leyes que complementen la carta política las que establezcan en cada caso la transgresión de las normas constitucionales que deben ser sancionadas penalmente.

Sin embargo, la correspondencia que bajo cubierta circule con las estafetas por el territorio nacional estará libre de todo registro, situación que se encuentra regulada por el párrafo decimooctavo del artículo 16 del ordenamiento supremo.

## 21. *Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica*

Todo habitante de la República tiene derecho a la personalidad jurídica, la cual puede ejercer directamente o a través de representantes cuando se encuentre impedido para ejercerla por razones de edad, incapacidad o enfermedad. Este derecho lo tiene también toda persona que se encuentre en el territorio nacional, sea en condición de turista o incluso de inmigrante ilegal. Lo que significa que todas las personas que habitan o circulan por el territorio nacional están sujetas a derechos y obligaciones. Las personas morales que tienen un objeto lícito y son reconocidas por la ley cuentan igualmente con personalidad jurídica. La personalidad de las personas físicas y morales está reconocida por los artículos 22 a 28 del Código Civil para el Distrito Federal.

Normalmente en las Constituciones se plasma el reconocimiento tácito a la personalidad jurídica de las personas físicas y morales, y se regula generalmente en los códigos civiles. Sin embargo, se trata de un atributo muy importante de las personas, que habría que reconocerlo igualmente en la nueva carta política que se propone.

## 22. *Protección de datos personales*

### A. *Las bases constitucionales en México*

El artículo 6o. constitucional primitivamente tenía un párrafo único que normaba y sigue regulando la libre manifestación de las ideas. Por reforma publicada en el *DOF* el 6 de diciembre de 1977 se agregó una última parte a ese párrafo, en el que se estableció que el derecho a la información sería garantizado por el Estado. Más adelante, se le adicionó un párrafo segundo, con siete fracciones, para regular con mayor propiedad el derecho a la información, y se añadió también el derecho a la protección de los datos personales, según decreto que fue publicado en el *DOF* el 20 de julio del 2007. Considero que hubiera sido preferible regular primero, en artículo aparte, lo relativo a la protección de los datos personales y establecer el derecho a la información en otra disposición, porque si bien son materias relacionadas, son derechos diferentes.

El 13 de noviembre de 2007 se publicó otra reforma al párrafo primero para establecer el derecho de réplica, que será ejercido en los términos dispuesto por la ley. Este derecho es de carácter fundamental y tiene por objeto dar protección jurídica a una persona cuando a través de los medios se afecta su buena fama, honor o reputación.<sup>61</sup>

Las fracciones II y III del párrafo segundo se refieren a la protección de los datos personales, y determinan que la Federación, los estados y el Distrito Federal se regirán por los siguientes principios y bases:

- II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

<sup>61</sup> Islas L., Jorge, *El derecho de réplica y la vida privada*, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/318/9.pdf>, p. 1.

El 30 de abril de 2009 se publicó en el *DOF* un decreto por el cual se agregó al artículo 73 —relativo a las atribuciones del Congreso de la Unión— una nueva fracción XXIX-O, con la finalidad de que este órgano legislativo tuviera facultades para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares. Sin embargo, se omitió en esa fracción la obligación del Congreso de legislar para proteger la información concerniente a la vida privada. En el artículo segundo transitorio de ese ordenamiento se determinó que el Congreso de la Unión, en el plazo de doce meses, debía dictar la ley correspondiente y mientras tanto regirían sobre la materia las disposiciones que se hubieran dictado en los estados. Cabe agregar que el artículo 3o. de la ley aprobada fue más allá de la norma constitucional, porque protege varios aspectos de la vida privada.

Debe recordarse sobre este tema que los artículos 20 a 26 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental ya contienen regulaciones sobre protección de los datos personales. Por decreto publicado el 1o. de junio de 2009 se intercaló un nuevo párrafo segundo en el artículo 16 constitucional con el propósito de incorporar el derecho a la protección de los datos personales en el ordenamiento supremo. Esta incorporación era necesaria para poner al día la Constitución en esta materia. Dicho párrafo dispone lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros. De esta manera, se complementa lo ya dispuesto en el artículo 6o. constitucional, fracción II, sobre la materia.

El artículo 3o. fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental determina qué debe entenderse por tales datos, e indica que es:

La información concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a sus características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad.

De igual forma, en la página en Internet del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, IFAI, es posible encontrar una definición de datos personales, que es semejante a la señalada, con leves cambios de redacción.

Relacionado con este tema está vigente la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia, que fue publicada en el *DOF* el 7 de diciembre de 2009, y que tiene por finalidad reglamentar la creación y operación de esta clase de sociedades, y que en su capítulo IV, “De la protección de los intereses del cliente”, artículos 38 a 50, regula el secreto financiero, y el artículo 51 resguarda los intereses de los clientes, y prescribe:

Las Sociedades responderán por los daños que causen a los Clientes al proporcionar información cuando exista culpa grave, dolo o mala fe en el manejo de la base de datos. Los Usuarios que proporcionen información a las Sociedades igualmente responderán por los daños que causen al proporcionar dicha información, cuando exista culpa grave, dolo o mala fe.

La protección de los datos mencionados es necesaria, porque el mal uso de éstos puede poner en riesgo a una persona, a su familia y a sus propiedades o posesiones. Por otra parte, existe la necesidad de buscar un equilibrio entre la protección de los datos personales y el conocimiento que los habitantes de la República deben tener de la información pública, porque este derecho constituye una de las bases de la soberanía del pueblo en la que se sustenta, además, la responsabilidad que se le puede exigir a los gobernantes.

En México hay dependencias y entidades públicas que manejan registros públicos que contienen datos personales, como el Instituto Nacional Electoral, el Servicio de Administración Tributaria, la Secretaría de la Función Pública, respecto de los servidores públicos, el Archivo General de la Nación, el Registro Público de Comercio, servicios públicos de salud o las instituciones que coordina el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Debe agregarse que en el sector privado existen también datos que deben protegerse y que se encuentran principalmente en las instituciones financieras, compañías de seguros, afianzadoras, ciertas tiendas departamentales que otorgan créditos, en las sociedades de información crediticia y hospitales de empresas particulares. En los diversos ordenamientos que se refieren a los registros públicos hay una serie de normas que regulan el acceso a los datos que se contienen.

De acuerdo con la opinión de Antonio Gómez-Robledo y Lina Ornelas N., si se examina la legislación complementaria sobre datos personales, se observa que el tema se encuentra regulado en el país en diversas leyes, en forma abundante y dispersa, por lo que en épocas recientes existe una preocupación por proteger los datos personales. No obstante, hace falta una legislación que comprenda tanto al sector público como

al sector privado y que establezca los derechos, principios generales, procedimientos y la autoridad que debe regir en la materia.<sup>62</sup>

La primera pregunta que surge en este tema consiste en averiguar si la norma constitucional transcrita anteriormente constituye una base suficiente y apropiada para la protección de los datos personales.

La XLI Legislatura de la Cámara de Diputados, con la participación del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, IFAI, el Instituto Tecnológico Autónomo de México, ITAM, y de profesores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, organizó el 28 de enero de 2010, un seminario sobre “Retos y perspectivas legales en materia de protección de datos personales”, a raíz de que se celebraba el día internacional sobre la materia. En esa ocasión, Miguel Carbonell destacó la necesidad de regular en forma separada el derecho de acceso a la información y el de protección de datos personales, de crear un órgano autónomo e independiente que supervisara el cumplimiento de la normatividad que se dictara al respecto y de contar con legislación federal específica en esta última materia. Agregó que no estimaba conveniente que el IFAI fuera el órgano competente, porque se encuentra sumamente ocupado atendiendo los recursos sobre el acceso a la información y, en consecuencia, sería muy difícil que pudiera atender asuntos y litigios derivados de violación de datos personales que tendrían como sujetos obligados a empresas y no precisamente a órganos gubernamentales. Algunos comisionados del IFAI y el diputado Javier Corral fueron partidarios, en cambio, de fortalecer y ampliar las facultades del IFAI para convertirlo en el órgano garante de la protección de los datos personales en manos del sector privado. Lo importante es que la autoridad encargada de la protección de esta clase de datos tenga las atribuciones necesarias para salvaguardarlos y aplicar las sanciones del caso tanto en el sector público como privado.

Alfredo Reyes Kraft, presidente de la Asociación Mexicana de Internet, AMIP-CI, la cual agrupa a una serie de empresas del sector privado que están interesadas en su desarrollo a través de Internet, señaló en dicha reunión la opinión del sector empresarial en la materia en síntesis, consistente en que se está de acuerdo en que se legisle en la materia, pero con la salvedad de que la legislación prevea mecanismos de autorregulación y que no se restrinja el flujo comercial de información con los socios comerciales.

<sup>62</sup> Gómez-Robledo, Antonio y Ornelas Núñez, Lina, *Protección de datos personales en México: el caso del Poder Ejecutivo Federal*, p. 69, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2299/3.pdf>.

Cristos Velasco San Martín, catedrático mexicano en la materia, propuso en resumen, que se legislara para:

- Incluir normas para garantizar niveles adecuados de seguridad para las empresas y proveedores respecto del tratamiento y procesamiento de datos personales de los individuos.
- Establecer la obligación de notificar y dar aviso a las empresas y proveedores en caso de que la información personal de los individuos haya sido comprometida debido a un mal manejo en el procesamiento de datos, o en caso de que los equipos o sistemas hayan sido objeto de algún fraude, robo o ataque informático.
- Agregó, finalmente que, en el contexto tecnológico actual, los arreglos contractuales entre las diferentes empresas y proveedores para prestar o rentar sus servicios a terceros hacen que los datos de los individuos sean cada vez más volátiles, y que los servidores y bases de datos estén bajo la jurisdicción de tribunales de distintos estados. Con base en esta circunstancia, es importante que la legislación de cada país contenga una disposición para la aplicación de la legislación nacional en la resolución de las controversias sobre privacidad y protección de los datos. Además, deben existir mecanismos internacionales de solución de los conflictos que se presenten externamente.<sup>63</sup>

En el ámbito internacional, entre otros organismos, existe el Consejo sobre Derechos Humanos de las Naciones Unidas en materia de privacidad. El relator Especial de dicho Consejo, en su último informe, ha propuesto los siguientes:

- Los Estados deberían adherirse a las normas internacionales sobre privacidad y protección de derechos humanos.
- Se requiere una ley amplia sobre privacidad y protección de datos para garantizar que exista una adecuada protección jurídica de los individuos, con el propósito de evitar la excesiva recolección de datos personales, para salvaguardar la exactitud de su contenido y que se establezca que los individuos deben ser notificados acerca de cómo se utiliza su información y que tienen derecho de acceso a las bases de datos, a su rectificación y a recursos para proteger la información que les concierne, independientemente de su nacionalidad y la jurisdicción.

<sup>63</sup> Velasco San Martín, Cristos, *Protección de datos y privacidad*, [www.protecciondedatos.org.mx](http://www.protecciondedatos.org.mx), pp. 1 y 2.

- Se recomienda también la creación de una declaración mundial sobre protección y privacidad de datos.<sup>64</sup>

La Unión Europea y la Organización Mundial de Comercio son organismos internacionales que también han trabajado en el ámbito de la protección de los datos personales.

### B. *Propuestas de incorporación*

Se propone, entonces, regular en una norma aparte y en forma más amplia la protección de los datos personales, de una manera muy general, conforme a los siguientes principios: la protección de los datos personales de todo habitante de la República debe estar garantizada por la Constitución y las normas que la complementen; las instituciones públicas o privadas, cualquiera que sea su naturaleza, están obligadas a manejar estos datos de una manera honesta y responsable, a tener un registro electrónico de la información que posean y a dejar constancia fehaciente de los datos que proporcionen a otras personas físicas o morales, tanto nacionales como del exterior, sobre la base del consentimiento de la persona interesada o fundada en otra base legítima. Toda persona física o moral está facultada para acceder a sus datos personales o no, dondequiera que se encuentren, a solicitar las correcciones que estime necesarias o su cancelación y a interponer los recursos que le conceda la legislación vigente, sin que pueda ser coartado este derecho. Las normas que complementen esta disposición establecerán las excepciones que correspondan por razones de seguridad nacional, salud pública o para proteger los derechos de terceros. Corresponde a una institución pública, velar por el cumplimiento de la normatividad que rija al respecto. Las infracciones a las normas relativas a la vida privada y protección de los datos personales serán sancionadas por la ley.

Con lo anterior se ampliaría la protección de los datos personales de las personas físicas y se extendería esta protección en el tema del registro a las personas morales. Se trata de velar por la protección de los datos enunciados, no sólo cuando se trate de registros públicos, sino también cuando éstos tienen el carácter de privados por los abusos que se puedan cometer al respecto. El Estado mexicano debería además suscribir los convenios internacionales que se celebren en este campo para la protección de estos derechos a nivel internacional.

<sup>64</sup> Naciones Unidas, <http://www.protecciondedatos.org.mx/2010/http://www.protecciondedatos.org.mx/2010/01/reporte-del-relator-especial-del-consejo-sobre-derechos-humanos-de-las-naciones-unidas-en-materia-de-privacidad/>.

### 23. *Derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar*

El artículo 4o. constitucional, en su párrafo cuarto, dispone: “toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”.

En materia internacional, en el seno de Naciones Unidas y de ciertas organizaciones regionales se han suscrito una serie de convenios con el propósito de proteger el medio ambiente y la conservación de la biodiversidad. Entre estos instrumentos internacionales conviene destacar el Convenio Marco sobre el Cambio Climático de 1992 y el Convenio sobre la Diversidad Biológica del mismo año, los cuales México ha ratificado.

En nuestro país existen una serie de leyes que protegen el medio ambiente, entre las que se encuentran: la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el *DOF* el 28 de enero de 1988 y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, publicada el 7 de diciembre de 2001.

Se puede conservar el texto del artículo vigente con un agregado que prescriba:

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, especialmente en su hogar y en su lugar de trabajo, a exigir a las autoridades competentes que se inspeccione el sector respectivo y a que se restaure ese derecho en forma pronta, cuando ha sido vulnerado, y a solicitar indemnización, en forma individual o colectiva, a quienes sean responsables de dicha transgresión.

El derecho a un medio ambiente sano o adecuado es tan trascendente que es necesario que en la norma que lo regule se consagren también los medios para restablecerlo. Debe quedar claro, asimismo, que es tanto en el hogar como en el trabajo donde existe especialmente ese derecho, aunque puedan existir otros lugares donde se pueda demandar también que se respete, como por ejemplo, en un establecimiento de salud, en que una persona se encuentre en un tratamiento prolongado o en su casa de campo o de fin de semana.

### 24. *Objeción de conciencia*

Existe objeción de conciencia, para Paulette Dieterlen, cuando hay diferencias entre lo que determina el derecho de un Estado o de una sociedad y la moral de un individuo en particular. La persona que tiene una objeción de conciencia para cumplir una obligación legal no está tratando de derogar la norma del texto legal vigente ni convencer a la opinión pública de que dicha norma sea modificada. Esa persona sólo persigue no cumplir con la norma por tener un imperativo de conciencia que

se lo impide, y esta situación no debe confundirse con la desobediencia civil ni con el pacifismo.<sup>65</sup> El imperativo de conciencia puede tener un origen moral o religioso.

La objeción de conciencia se puede presentar frente a diversas obligaciones legales, como la simple conscripción militar; la negativa a ir a una guerra, la resistencia a practicar un aborto, la oposición a quitar los cables o tubos que dan vida a un enfermo terminal que desea morir o la resistencia de un oficial del registro civil a participar como autoridad en el matrimonio de dos personas del mismo sexo. Entre los casos que corresponde recordar, históricamente, a nivel internacional, está el de los franceses que se negaron a combatir en Argelia, o de los ciudadanos de Estados Unidos que se negaron a ir a la guerra de Vietnam.

En marzo del 2008, George Bush, entonces presidente de Estados Unidos, apoyó desde la Casa Blanca a su secretario de Salud, Michael Leavitt, para que los médicos que atienden a mujeres y niñas víctimas de violencia sexual que quedaban embarazadas por su violador pudieran negarse a la interrupción legal del embarazo. Estados Unidos había resuelto, dos años antes, legalizar el derecho de las víctimas de violación a no gestar un producto inseminado en su cuerpo de manera involuntaria y violenta. También la ley respectiva respetaba la objeción moral de los médicos, pero exigía que éstos refirieran a la paciente de inmediato con servicios de salud que respetaran la decisión de la víctima de la violación.

En México, existe un caso reciente en 2007, cuando el jefe del Gobierno del Distrito Federal declaró que los trabajadores del sistema de salud deberían acatar las disposiciones relativas al aborto voluntario y que no podían acogerse al argumento de objeción de conciencia, pues tanto médicos como servidores públicos estaban obligados a respetar las disposiciones vigentes, ya que el aborto es un derecho que tienen las mujeres en el Distrito Federal.

Además, está vigente en el país la Norma Oficial Mexicana 046 “Violencia Familiar y Sexual y Contra las Mujeres. Criterios para la Prevención y Atención”, la cual determina que en casos de violación las instituciones prestadoras de servicios de atención médica deberán, de acuerdo con esta norma, ofrecer de inmediato y hasta en un máximo de 120 horas después de haber ocurrido el evento, la anticoncepción de emergencia, previa información completa sobre la utilización de este método, a fin de que la persona tome una decisión libre e informada.

Los lunes de cada semana en las diversas escuelas públicas y privadas de México se rinden homenajes a la bandera y se entona el Himno Nacional. Profesores y alumnos que son seguidores de los Testigos de Jehová se niegan a participar en tales ceremonias debido a sus convicciones religiosas. Las autoridades educativas en muchas

<sup>65</sup> Dieterlen Struck, Paulette, *op. cit.*, p. 1.

ocasiones expulsaron a alumnos y rescindieron los nombramientos de los profesores. Por esta razón, José Luis Soberanes señala que entre 1990 y 1991 se interpusieron setenta y dos amparos contra las expulsiones, y estima que los alumnos afectados ascendieron a tres mil setecientos veintisiete. Debido a la intervención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se han frenado estas sanciones parcialmente, pero se siguen presentando problemas.<sup>66</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a raíz de la contradicción de tesis entre los tribunales Cuarto y Primero del Primer Circuito en materia del trabajo, resolvió el 15 de agosto de 1994, conforme a la tesis de jurisprudencia del 3 de octubre del mismo año, bajo el número 41/94 determinó que

El profesor de educación primaria tiene la obligación de fomentar en el educando el amor a la patria y la conciencia de la nacionalidad, la independencia y la justicia, de tales disposiciones también se infiere que la Bandera, el Escudo y también el Himno Nacional son símbolos patrios de la República en cuanto constituyen elementos fundamentales de la identidad de los mexicanos, reconociéndose en ellos un patrimonio cultural común; por tanto es evidente que el maestro, por su profesión y la calidad del trabajo que desempeña, está obligado a fomentar en sus alumnos la costumbre cívica de rendir honores a la Bandera Nacional y a entonar respetuosamente el Himno Nacional, con la finalidad de fortalecer las raíces históricas y los lazos culturales y sociales que nos unen y nos identifican como Nación. Por ello el profesor, que en los actos cívicos que está obligado a realizar o a participar en su centro de trabajo, se abstiene de rendir honores a la Bandera y a entonar el Himno Nacional incurre en las causas de cese previstas en el artículo 46 fracción V, incisos A) e I) de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado ya que con esa conducta incumple una obligación derivada de la ley y de las condiciones generales de trabajo que rigen su relación laboral además de que no procede rectamente en las funciones que tiene encomendadas.

Esta sentencia está ajustada y basada en la legislación nacional, y defiende valores que la mayoría de la población comparte. Sin embargo, corresponde también considerar la contradicción que pueda existir con otros principios y derechos contenidos en la Constitución, como la libre manifestación de las ideas y la libertad de elegir una religión, consagrados en los artículos 6o. y 24. Estos derechos, según el ordenamiento supremo, no son absolutos, y pueden incluso ser sancionados cuando el ejercicio de estas libertades involucra un delito o una falta establecida por la ley. La contradicción en cambio podría presentarse cuando se trata de derechos establecidos en los tratados internacionales si México no ha hecho reserva de sus disposiciones.

<sup>66</sup> Soberanes, José Luis, *Cambios y precisiones*, <http://bibliojuridica.org/libros/1/156/8.pdf>, p. 9.

La objeción de conciencia es un derecho subjetivo, que consiste en resistir los mandatos de la autoridad o de la ley cuando contradicen los principios morales de una persona. Es decir, la objeción de conciencia sirve para que los particulares se abstengan de cumplir con una norma, porque va en contra de su conciencia. Por ello, no permite que una autoridad incumpla la ley basándose en ella.

El Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, que fue creado en 1998 por organizaciones feministas con el propósito de establecer diálogos entre las mujeres y los congresistas, ha protestado por las modificaciones que efectuó la Secretaría de Salud a la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, “Prestación de Servicios de Salud. Criterios para la Atención Médica de la Violencia Familiar”. Según el Consorcio, dicha Secretaría efectuó modificaciones a esta norma para garantizar el acceso a la anticoncepción de emergencia y la interrupción legal del embarazo en caso de violación, pero también para respetar el derecho a la objeción de conciencia del personal médico. Se agregó que la norma oficial por publicarse plantea mejores criterios para la atención de las víctimas de violencia, pero no pretende obligar a los médicos ni a los sistemas de salud de los estados del país a realizar procedimientos, porque se estaría violando el pacto federal. Integrantes de la Coalición para la Salud de las Mujeres protestaron ante la Secretaría por la modificación del proyecto de NOM-046-SSA2-2005, al considerar que deja al arbitrio de los médicos el acceso a los métodos de anticoncepción de emergencia e interrupción del embarazo en caso de abuso sexual.<sup>67</sup>

La Ley del Servicio Militar en México, según la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dispone las causas de excepción total o parcial para el servicio de las armas en caso de que los excluidos posean impedimentos físicos, morales o sociales, lo cual se torna en elementos no útiles para lograr una movilización eficaz. De lo expuesto, se concluye que dicha finalidad no se alcanza con ciertos grupos de mexicanos que estén en los supuestos de exclusión, como es el caso de los ministros del culto, por actualizarse en ellos impedimentos de carácter físico o moral.<sup>68</sup>

Algunos juristas como John Rawls estiman que una teoría de la justicia debería incluir entre sus principios la idea de aceptar una solución de naturaleza legal para aquellos que disienten de algunas normas vigentes. Piensa que la objeción de conciencia debe reconocerse en ciertos casos con base en la libertad de los ciudadanos y siempre que ésta respete la libertad de los demás.<sup>69</sup>

<sup>67</sup> Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, <http://www.consortio.org.mx>, p. 1.

<sup>68</sup> Amparo en revisión 796/2011. Martín Martínez Luciano. 18 de abril de 2012. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Teresita del Niño Jesús Lúcia Segovia. Tesis aislada.

<sup>69</sup> Rawls, John, en Dietrich Struck, Paulette, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/54/pr/pr24.pdf>, p. 72.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha señalado que aún están pendientes de que se legislen en el país asuntos como la objeción de conciencia, figura jurídica que no está regulada. Las normas que se dicten deberán respetar los instrumentos internacionales que se refieren a la libertad religiosa, como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención Americana de Derechos Humanos.

Se trata nuevamente de un tema complejo y delicado, porque es la propia legislación la que tiene que autorizar su transgresión, y sólo lo puede permitir en casos muy especiales.

En definitiva, se coincide con la idea de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el sentido de que se necesita incorporar la objeción de conciencia a la legislación nacional, porque no puede quedar entregado este importante asunto al criterio de las autoridades o a lo que disponga un reglamento o una norma oficial mexicana. Determinar cuándo procede o no la objeción de conciencia debe ser materia de una norma constitucional. Para ello, primero deben establecerse las bases en el ordenamiento supremo y definir los casos contados, especiales y totalmente justificados en que procede.<sup>70</sup> No debería aceptarse la convicción del objetor cuando su negativa atente o ponga en riesgo ciertos valores superiores como la vida, la integridad física o moral de una persona, en los casos en que la víctima de una violación quede embarazada o cuando se atente contra los sentimientos de la nación, como el amor a la patria, la identidad y la independencia nacional.

## 25. *Derecho de rectificación o respuesta*

El artículo 6o. constitucional en su párrafo primero consagra la libre manifestación de las ideas, la cual no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público. Esta norma regula también el derecho de réplica, que será ejercido en los términos dispuestos en la ley.

El artículo 1o. de la Ley de Imprenta, publicada el 12 de abril de 1917, regula una serie de casos que constituyen ataques a la vida privada. El artículo 27, a su vez, determina que

Los periódicos tendrán la obligación de publicar gratuitamente las rectificaciones o respuestas que las autoridades, empleados o particulares quieran dar a las alusiones que se hagan en artículos, editoriales, párrafos, reportazgo o entrevistas, siempre que la respuesta se dé dentro de los ocho días siguientes a la publicación que no sea mayor su

<sup>70</sup> [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/ledi/santos\\_g\\_d/capitulo6.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledi/santos_g_d/capitulo6.pdf), p. 6.

extensión del triple del párrafo o artículo en que se contenga la alusión que se contesta, tratándose de autoridades, o del doble, tratándose de particulares; que no se usen injurias o expresiones contrarias al decoro del periodista que no haya ataques a terceras personas y que no se cometa alguna infracción de la presente ley.

Para Ernesto Villanueva y Karla Valenzuela, no está legislado el derecho de réplica en la Ley Federal de Radio y Televisión, publicada el 19 de enero de 1960, pero sí en el artículo 38 del reglamento de la ley, norma imperfecta cuyo cumplimiento queda entregado a la buena voluntad del concesionario o permisionario de radio o televisión. El derecho de réplica está también normado por la Convención Americana de Derechos Humanos en el artículo 14.2.2, y en consecuencia se encuentra incorporado a la legislación nacional. El artículo 233, numeral 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, también se refiere al derecho de réplica con lo que el Instituto Federal Electoral ha pretendido reglamentarlo. A juicio de los autores señalados, sólo corresponde al Congreso Nacional legislar en esta trascendente materia, lo cual no se ha realizado por impericia legislativa y por presión de los medios interesados en que ello no ocurra.<sup>71</sup>

Cabe expresar que es preferible una referencia al derecho de rectificación o respuesta, una expresión más amplia del concepto de “réplica” que según el *Diccionario* de la Real Academia de la Lengua Española, en su primera y segunda acepción significa instar o argüir contra la respuesta o argumento; y responder oponiéndose a lo que se dice o manda. En cambio, rectificar significa reducir algo a la exactitud que debe tener; dicho de una persona, procurar reducir a la conveniente exactitud y certeza los dichos o hechos que se le atribuyen; o contradecir a alguien en lo que ha dicho, por considerarlo erróneo.

## 26. *Derecho al libre desarrollo de la personalidad y a la intimidad*

Otro de los atributos o derechos inherentes a toda persona es el desarrollo libre de la personalidad. El *Diccionario* de la Real Academia de la Lengua, en su primera acepción, señala que personalidad significa “Diferencia individual que constituye a cada persona y la distingue de la otra”.

La Constitución Política de Colombia, a su vez, dispone en el artículo 16, que “Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico”.

<sup>71</sup> Villanueva V., Ernesto y Valenzuela, Karla, *Derecho de réplica y facultad reglamentaria del IFE*, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derelec/cont/2/gse/gse12.pdf>.

De igual forma, el artículo 43 de la Constitución de República Dominicana de 2010 estipula que “Toda persona tiene derecho al libre desarrollo de su personalidad, sin más limitaciones que las impuestas por el orden jurídico y los derechos de los demás”.

Por su parte, la Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada en Naciones Unidas en 1948, establece en el artículo 29 1: “Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad”.

Esta última norma, si bien reconoce este atributo de las personas, al mismo tiempo está señalando que este derecho sólo se puede ejercer dentro de una comunidad respecto de la cual también se tienen ciertos deberes. La verdad es que el texto señalado no ayuda a entender en qué consiste este derecho.

En la Constitución mexicana no hay una norma que se refiera expresamente a “la protección del libre derecho a la personalidad”. Sin embargo, el párrafo quinto y final del artículo 1o., al prohibir cualquier forma de discriminación que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, está de alguna manera protegiendo esa libertad. No obstante, sería preferible una disposición que señalara en forma expresa este derecho, de manera semejante a la Constitución colombiana o la de República Dominicana, para que su protección no fuera sólo contra cualquier forma de discriminación. Además, habría que facultar al Congreso para dictar la legislación secundaria e incluir también la protección de la intimidad, que tan necesaria es para ciertos personajes del espectáculo, del deporte, de la ciencia o de la política y para sus familiares.

## 27. *Derecho a la seguridad y legítima defensa de su persona, familia y población*

El artículo 10 prescribe que los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a tener armas en su domicilio para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la ley federal y de las reservadas para el uso exclusivo de las fuerzas armadas y de la Guardia Nacional. Este artículo agrega que la ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.

Es preferible que el derecho que establezca la Constitución sea el derecho a la seguridad y legítima defensa, y que en virtud de éste se tenga la facultad de tener armas en el domicilio, en los términos que lo expresa el artículo citado. Dada la inseguridad que impera en vastas y numerosas regiones de la República, habría que analizar la posibilidad de ampliar este derecho a las personas que se encuentran amenazadas por el crimen organizado para que puedan portar armas mientras se movilizan en el cumplimiento de sus labores.

Existe también la necesidad de analizar qué hacer con los grupos de autodefensa, cuya regularización involucra reconocer la incapacidad del Estado para defender a los habitantes de ciertas regiones. La existencia de estos grupos, que pueden tener características muy distintas en diversos estados de la República, como Chiapas, Guerrero y Oaxaca, o en regiones de estas entidades federativas, es una realidad que no se puede obviar, y de alguna manera habría que reconocerlo, no en la Constitución, sino probablemente en la legislación secundaria, en términos muy generales, de manera extraordinaria y en forma restringida.

La solución podría ser una modificación al contenido del artículo 10, para que expresara: “los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio para su seguridad y legítima defensa, transitar con éstas en forma transitoria y excepcional”, con excepción de las prohibidas por la ley federal y de las reservadas para el uso exclusivo de las fuerzas armadas y de la Guardia Nacional. El intercalado entre comillas es lo que habría que analizar, para tener la posibilidad de autorizar a las personas o poblaciones que sean amenazadas, cuando el Estado se encuentre imposibilitado para defenderlas, lo cual habría que precisar a través de la legislación secundaria y en forma transitoria y excepcional.

28. *El derecho a ser indemnizado por el Estado o por particulares cuando se le ha infligido un daño o perjuicio sin causa legítima*

El derecho a ser indemnizado en caso de daño o perjuicio es generalmente regulado entre particulares por la legislación civil; recientemente en México el 14 de junio de 2002 se adicionó el párrafo segundo al artículo 113 constitucional, para establecer con rango constitucional la responsabilidad patrimonial del Estado, que será objetiva y directa por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular cause a los bienes o derechos de los particulares, los que tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes. Este derecho tendría que extenderse también en beneficio de los propios servidores públicos que resulten perjudicados por una actividad u omisión irregular del Estado. Se deja constancia de que la reforma señalada empezó a regir el 1o. de enero de 2004, por lo que es necesario recordar finalmente en esta materia, la Ley General de Víctimas, que fue publicada en el *DOF* el 9 de enero de 2013, y que también involucra responsabilidades de los tres poderes del Estado y de los tres niveles de gobierno, así como de cualquier oficina, dependencia, organismo o institución pública o privada, para que vele por la protección de las víctimas y les proporcione ayuda, asistencia o reparación integral cuando hayan sido víctimas de hechos ilícitos. De manera general, habría que consagrar en forma expresa este derecho en el ámbito constitucional.

#### IV. DERECHOS HUMANOS DE CIERTOS SECTORES DE LA POBLACIÓN QUE DEBEN PROTEGERSE

En una segunda sección del capítulo I del título segundo de la nueva constitución se pueden incluir los derechos de los sectores que corresponden proteger, y entre éstos se encuentran, en general, los niños y las mujeres, porque la equidad de género sigue siendo una legítima aspiración pendiente; las personas con capacidades diferentes, cuyos derechos no están bien protegidos en la Constitución; los adultos mayores, especialmente los que no están en condiciones de subsistir por sí mismos; los indígenas, por los problemas e inequidades que los siguen agobiando; los integrantes de ejidos y comunidades; y las personas que requieren de protección civil, por estar afectadas por emergencias. El Estado debe definir ciertas normas y políticas que protejan a todos los sectores mencionados, que en el caso de las mujeres, como género, constituyen mayoría.

##### 1. *Protección de los niños y adolescentes*

Respecto de los niños, el artículo 4o. constitucional, en los párrafos octavo, noveno y décimo, determina que

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

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

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

Se estima que esta protección de carácter general que otorga la Constitución a la niñez es adecuada, pero perfectible, por lo que se propone realizar ciertas modificaciones al texto vigente.

Al final del primer párrafo citado sería interesante agregar después de la palabra “alimentación” que ésta sea nutritiva, en los términos establecidos en el artículo 4o. constitucional, párrafo tercero, en donde se ha establecido que toda persona tiene derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. Después de la palabra “educación”, convendría intercalar el derecho al deporte en forma específica. La razón de estas modificaciones obedece a los alarmantes niveles de obesidad que existen

en este sector de la población por malos hábitos alimenticios y falta de actividades deportivas.

Recogiendo el espíritu de lo dispuesto en los artículos 2o. y 3o. de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1990, vigente en México, como párrafo segundo, se propone que el Estado garantice que los niños sean protegidos contra toda forma de discriminación o sanción por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o bien las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares. Este agregado evitaría que los niños sean sancionados en sus escuelas por las convicciones éticas o religiosas de sus padres o de quienes dependan, como ha sucedido anteriormente con los hijos de los Testigos de Jehová.

Respecto al tercer párrafo vigente, no basta que el Estado otorgue facilidades a los particulares que desean coadyuvar al desarrollo de la niñez. Tiene que establecerse que es deber del Estado promover que los particulares contribuyan a esta trascendente labor.

Se deja constancia de que México ha suscrito una serie de convenios internacionales para la protección de los derechos de las niñas y niños, que son los siguientes:

- Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada en Nueva York el 20 de noviembre de 1989. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de enero de 1991.
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la Participación de Niños en Conflictos Armados, adoptado en Nueva York, el 25 de mayo de 2000. Publicado en el *DOF* el 3 de mayo de 2002.
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía, adoptado en Nueva York. Publicado en el *DOF* el 22 de abril de 2002.

Convendría asegurar la posibilidad de dar a las disposiciones de estos convenios, la categoría que tienen las normas de la Constitución, como sucede con los convenios en materia de derechos humanos, para una mejor protección de la niñez.

Algunos autores, como Mónica González Contró, estiman que la protección que otorga el artículo 4o. constitucional, al determinar que el Estado, en todas sus decisiones y actuaciones, velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, constituye un avance en la protección de niñas, niños y adolescentes a partir de la reforma del 12 de octubre de 2011. Además, el artículo 18 de la Constitución, en su párrafo sexto, ordena la creación de un sistema integral de justicia para adolescentes. No obstante, en las leyes secundarias, incluso en algunos códigos civiles, no hay ade-

cuaciones a lo que establecen las convenciones internacionales vigentes en México, lo cual debe remediarse para salvaguardar los derechos de la niñez.<sup>72</sup>

## 2. *La equidad de género en sus diversas expresiones*

Al tratar el tema de la igualdad en México, se proponía concentrar en un par de normas todo aquello que debe regularse, en términos generales, sobre la igualdad en la constitución. Sin embargo, el tema de la equidad de género es demasiado importante, y corresponde normarlo en forma aparte. No se trata aquí de minorías desprotegidas, porque la mayor parte de la población es del sexo femenino —sin embargo, en el caso de las indígenas sí se puede expresar que son minoría— que llegan a estar desprotegidas. En efecto, conforme al censo de población y vivienda de 2010, hay más de 57 millones de mujeres y cerca de 55 millones de hombres. En el estado de Morelos viven 1.777,227 habitantes, de los cuales 918,639 son mujeres y 858,588 son hombres, y la diferencia a favor del sexo femenino se encuentra presente también en la población de los demás estados de la República. Las mujeres que residen en áreas rurales son cerca de 13 millones y viven en condiciones de gran desventaja socioeconómica: con menos oportunidades de educación, trabajo y salud, bajos ingresos y con menor infraestructura de comunicación, vivienda y servicios.<sup>73</sup>

Se propone determinar, en un solo artículo de la nueva constitución, los derechos que en términos generales deben concederse a las mujeres, y que serían los siguientes:

- El derecho de toda mujer a ser respetada y a no ser discriminada en su hogar, trabajo y en toda clase de instituciones públicas y privadas en que participe.
- El deber del Estado, a través de la Federación, estados, Distrito Federal, municipios y los pueblos y comunidades indígenas, de promover una cultura de respeto, protección y promoción de la mujer para beneficiar su desarrollo.
- El derecho a que al menos el 30% de los miembros del Congreso de la Unión, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de los Congresos estatales y de los municipios sean del sexo femenino. Debe recordarse que fue en el gobierno que presidió Miguel Alemán, entre 1946-1952, en el que se concedió por

<sup>72</sup> González Contró, Mónica *et al.*, Propuesta teórico-metodológica para la armonización legislativa desde el enfoque de derechos de niñas, niños y adolescentes, México, UNAM, 2012, p. 212.

<sup>73</sup> INEGI, Censo de población y vivienda 2010, *Población, hogares y vivienda*, <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=17484>, p. 2.

primera vez el voto a las mujeres, pero sólo en las elecciones municipales. Más tarde, en la administración de Ruiz Cortinez, en 1953, se reformaron los artículos 34 y 115 constitucionales, en los que se otorgaron plenos derechos políticos a las mujeres. Por un lado, la propuesta se trata de que el sistema electoral exija que cada partido presente al menos un 30% de candidatas mujeres para aceptar el registro respectivo; y por el otro, que el sistema considere elegidas a dicho porcentaje de mujeres aun cuando haya votantes masculinos que tengan en la lista de cada partido una votación mayor a algunas de las candidatas. Se trata de una excepción importante al principio ciudadano de un voto en beneficio de las mujeres, con el propósito de incentivar la participación de éstas en las actividades políticas. En atención a que el sistema electoral vigente en México es mixto, ya que combina los principios de mayoría relativa con los de representación proporcional, habría que realizar otros ajustes, para que esta aspiración se convierta en realidad.

María del Pilar Hernández señala que los partidos políticos tratan de burlar los derechos políticos de las mujeres, porque prefieren tener candidatos hombres. Además, no destinan los recursos que por ley deben utilizar en labores de capacitación a las mujeres. Por ello, se requiere que las autoridades exijan rendición de cuentas en esta materia a los partidos políticos y también a las organizaciones no gubernamentales que deben promover la equidad de género, porque también deben ser auditados los ingresos y egresos que ejercen.<sup>74</sup>

Para la LVII Legislatura (1997-2000), la proporción de la presencia femenina por partido político era la siguiente: en el PAN, 14.4%, con 19 mujeres sobre 113 hombres en el PRD, 24%, con 30 mujeres sobre 95 hombres; en el PRI, 15%, con 36 mujeres sobre 198 hombres; y en el PT, 14.2%, una mujer y 6 hombres.<sup>75</sup> En la legislatura actual, en la Cámara de Diputados, 2012-2015, son 184 mujeres de un total de 500, lo que representa el 36.8%; y en el Senado, 2012-2018, existen 42 mujeres de un total de 128, lo que representa el 32.81%. De esta manera, se constituye cuál es el porcentaje más alto en la historia de la participación femenina en el Congreso de la Unión.

Entre las convenciones internacionales que México ha ratificado a favor de las mujeres, y que convendría tener en cuenta para mejorar la regulación constitucional o legal de las mujeres, se encuentran las siguientes:

<sup>74</sup> Hernández, María del Pilar, *¿Avances de los derechos humanos de la mujer en México? Hacia una pedagogía de la igualdad en la diferencia*, <http://juridicas.unam.mx/invest/directorio/investigador.htm?p=pilarh>, p. 31.

<sup>75</sup> García Castro, María, *Género y poder: las mujeres diputadas en México*, <http://lasa.international.pitt.edu>, p. 3.

- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), adoptada en Nueva York el 18 de diciembre de 1979, publicada en el *DOF* el 12 de mayo de 1991.
- Protocolo Facultativo de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (CEDAW), adoptado en Nueva York el 6 de octubre de 1999, publicado en el *DOF* el 3 de mayo de 2002.
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada y abierta a la firma y ratificación o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, del 18 de diciembre de 1979 con entrada en vigor el 3 de septiembre de 1981, de conformidad con el artículo 27, fracción 1. En el artículo 2, inciso d), se dispone: “abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación.”

En el artículo 5o. se determina que

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para:

- a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres;
- b) Garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos.

En el artículo 17 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer se establece el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, con el fin de examinar los progresos realizados en la aplicación de sus disposiciones.

- Modificación al artículo 20, párrafo 1o., de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Nueva York, 22 de diciembre de 1995, ratificada por México el 16 de diciembre de 1996.
- Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer, Bogotá, Colombia, 2 de mayo de 1948, publicada en el *DOF* el 16 de noviembre de 1954.

- Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, Nueva York, 31 de marzo de 1953, publicada en el *DOF* el 28 de abril de 1981.
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Nueva York, 18 de diciembre de 1979, publicada en el *DOF*, el 12 de mayo de 1981. Fe de erratas *DOF* 18 de junio de 1981.
- Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer, Bogotá, 2 de mayo de 1948, publicada en el *DOF* el 29 de abril de 1981.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Belém do Pará, Brasil, 9 de junio de 1994, publicada en el *DOF* el 19 de enero de 1999.

### 3. *La protección de las personas con capacidades diferentes*

Existen también, a nivel internacional, una convención y un protocolo modificatorio sobre los derechos de las personas con discapacidad.

La Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad fue aprobada por resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas con el núm. 61/106, el 13 de diciembre de 2006. Esta convención entró en vigor el 3 de mayo de 2008, al contar con la vigésima ratificación, y México se adhirió a ésta el 30 de marzo de 2007, y a su protocolo modificatorio el 17 de diciembre de 2007. En total existen 125 Estados que ratificaron o se adhirieron al convenio y 75 a su protocolo. Este último documento reconoce la competencia del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas para recibir y considerar las comunicaciones presentadas por personas o grupos de personas, sujetos a su jurisdicción, que aleguen ser víctimas de una violación por un Estado parte de cualquiera de las disposiciones de la convención o para actuar en nombre de esas personas o grupos de personas. Se promueve también en el protocolo la creación de organizaciones regionales de países para velar por los derechos de las personas con discapacidad.<sup>76</sup>

La Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad fue publicada el 30 de mayo de 2011, y su objeto es reglamentar el artículo 1o. de la Constitución para promover, proteger y asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, asegurando su plena inclusión a la sociedad en un marco de respeto, igualdad y equiparación de oportunidades. Por el artículo 38 de esta ley se crea el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad como un organismo público descentraliza-

<sup>76</sup> Naciones Unidas, <http://www.un.org/disabilities/countries.asp?id=166#M>, p. 1.

do, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que para el cumplimiento de sus atribuciones gozará de autonomía técnica y de gestión, con el propósito de formular políticas, acciones, estrategias y programas para el cumplimiento de esta ley.

El artículo 51 de la ley crea igualmente una Asamblea Consultiva, órgano de asesoría y consulta del Consejo, y que tiene como miembros a representantes de organizaciones de discapacitados y a expertos en la materia.

En la nueva Constitución que se propone habría que establecer un artículo que se refiera especialmente a los derechos de las personas con discapacidad, y no sólo para evitar su discriminación. Esta norma podría establecer que las personas con discapacidad tienen derecho al pleno ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales y su plena inclusión a la sociedad en un marco de respeto, igualdad y equiparación de oportunidades. El Estado, en sus tres niveles de gobierno, deberá promover, proteger y asegurar el pleno ejercicio de los derechos establecidos en esta norma para las personas con discapacidad y construir los planes, programas y las políticas públicas necesarias para su ejercicio.

#### 4. *Los derechos de las personas de la tercera edad*

El secretario general de Naciones Unidas, en ocasión al Día Internacional de las Personas de la Tercera Edad, que se celebró el 1o. de octubre de 2012, señaló que el rápido envejecimiento de la población y el constante aumento de la longevidad humana en todo el orbe representa una era de importantes transformaciones sociales, económicas y políticas. Estos cambios demográficos afectarán a todas las sociedades, familias y personas, y requieren analizar cómo las personas viven, trabajan, planean su futuro y aprenden a lo largo de sus vidas y reinventan el modo en que las sociedades se gestionan a sí mismas.

No existe una convención que se refiera especialmente a los derechos de las personas de la tercera edad, pero Naciones Unidas tiene un plan de acción internacional sobre el envejecimiento, y ya se han celebrado dos asambleas sobre este tema. Además, hay varias comisiones o agencias de esta organización que trabajan para mejorar las condiciones de vida y salud de los adultos mayores, entre las cuales se encuentran la Comisión de Derechos Humanos, la Organización Mundial de la Salud y la Comisión Económica para América Latina. Existen igualmente apoyos para el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento.<sup>77</sup>

Recientemente en la región se aprobó la Carta de San José sobre los Derechos de las Personas Mayores de América Latina y el Caribe, que se celebró en mayo de

<sup>77</sup> Red Latinoamericana de Gerontología, <http://www.gerontologia.org/canal.php?cat=49>, p. 2.

2012 con el apoyo del gobierno de Costa Rica, la Comisión Económica para América Latina y el Fondo de Población de Naciones Unidas, lo cual constituye un avance en la regulación internacional de los derechos de estas personas en el subcontinente.

En México, Leoncio Lara Sáenz ha destacado que el país cuenta en la actualidad con una población de un poco más de 112 millones, de los cuales son más de 11 millones de ancianos; sin embargo, sólo tres millones están pensionados. Se considera anciano a toda persona que ha cumplido 60 años. El promedio de vida de los varones es de 75 años, y el de las mujeres de 78, los que pueden aumentar debido a los avances médicos y a la disponibilidad en medicinas y tecnologías adecuadas. Agregó que para 2050 habrá cerca de 136 millones de mexicanos, y de ellos, 37 millones serán adultos mayores. Las posibilidades de que aumente de manera trascendente el número de jubilados es difícil, por la falta de crecimiento del país y la baja creación de empleos.<sup>78</sup> La Constitución tiene un amplio régimen de derechos para todas las personas, y se ha aprobado además la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, que fue publicada el 25 de junio de 2002. Esta Ley crea a nivel nacional un Instituto de Protección a los Adultos Mayores, el cual también existe en casi todos los estados de la Federación. Sin embargo, más que mejorar la normatividad, lo que hace falta en el país es el establecimiento de planes, programas y políticas públicas en beneficio de los adultos mayores.

En el artículo 1o. constitucional, párrafo quinto, se prohíbe toda clase de discriminación, y en particular por motivos de edad; pero no existe una norma especial que establezca los derechos de las personas de la tercera edad, con lo que se aconseja redactar una nueva. Correspondería establecer, por ejemplo, una pensión básica para todos los adultos mayores; un sistema de salud pública que incorpore los beneficios de la salud a todos los ancianos y establecer la obligación de las autoridades de los tres niveles de gobierno, de construir planes, programas y políticas públicas en beneficio de estas personas.

## 5. *Los derechos de los indígenas, de sus pueblos y comunidades*

### A. *Antecedentes sobre el tema y las regulaciones existentes*

De igual forma, constituye un problema de técnica legislativa, pero fundamentalmente político y social, buscar la forma de sintetizar en la nueva constitución los derechos de los indígenas, de sus pueblos y comunidades, y remitir a la ley constitu-

<sup>78</sup> Lara Sáenz, Leoncio, “El régimen jurídico mexicano: utópico para la atención de ancianos”, *Boletín UNAM-DGCS-41*, 2 de julio de 2012, [http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdoletin/2012\\_412.html](http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdoletin/2012_412.html).

cional que la complemente el resto de las regulaciones contenidas en el artículo 2o. del texto supremo. El texto vigente en la materia fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto del 2001, y se modificaron los artículos 1o., 4o., 18 y 115. Se estima que fue un paso muy trascendente para avanzar en una nueva relación entre el Estado, los pueblos indígenas y la sociedad. Sin embargo, esa reforma ha sido objeto de numerosas críticas de parte de los movimientos indígenas, en particular del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, EZLN, de algunos académicos y analistas políticos por no recoger cabalmente las propuestas de los llamados “Acuerdos de San Andrés” y las iniciativas que realizó la Comisión de Concordia y Pacificación, Cocopa. Incluso la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, que depende del Ejecutivo Federal, estima que es necesario seguir perfeccionando los instrumentos jurídicos, políticos y sociales que favorecen a los pueblos y comunidades indígenas. De tal manera, corresponde analizar en este trabajo nuevas propuestas que favorezcan a los pueblos y comunidades indígenas, las cuales es posible incorporar al nuevo bloque constitucional.

Para aquilatar la magnitud del problema, es necesario señalar que la población indígena asciende a 12.707,000, lo que representa aproximadamente un 9.5% de la población total, de acuerdo con el conteo realizado por el INEGI en 2005. En consecuencia, se trata de la minoría más importante del país. Los estados con mayor población indígena en el orden señalado son Oaxaca, con más de millón y medio, Chiapas, con cerca de un millón trescientos mil; Veracruz y Yucatán, con cerca de un millón cada uno; Puebla, con poco más de novecientos mil, el estado de México, con más de ochocientos mil indígenas; Guerrero e Hidalgo, que tienen más de medio millón cada uno, según datos del Censo de Población y Vivienda efectuado por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística de 2005.<sup>79</sup>

Los indígenas del país padecen de un grado de marginación social y económica muy alta, en la generalidad de los casos mayor al del resto de la población mexicana. Esta lacerante situación es resultado de siglos de discriminación y políticas públicas ajenas a los intereses de los pueblos. El porcentaje de analfabetismo a nivel nacional de las personas mayores de quince años es de aproximadamente el 9%; el de los indígenas es mucho mayor, y alcanza un 25.4%. También es mayor el número de hogares indígenas que no cuentan con luz eléctrica, agua potable ni drenaje. Debe tenerse presente que los indígenas se encuentran entre los grupos más vulnerables del país, por la precariedad de sus ingresos, las carencias en salud y educación, y sus insuficiencias en materia de infraestructura. En suma, los indígenas están por debajo del resto

<sup>79</sup> Torre García, Rodolfo de la (coord.), *Informe sobre desarrollo humano de los pueblos indígenas en México. El reto de la desigualdad de oportunidades*, <http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/serie/imagenes/De%20la%20Torre.pdf>, p. 14.

de la población en casi todos los indicadores de nivel de vida y desarrollo humano, por lo que la sociedad mexicana tiene una deuda pendiente con estos sectores marginados.

Asimismo, sobre este tema conviene expresar que coexisten en el seno de la sociedad mexicana dos concepciones políticas, sociológicas y jurídicas diferentes. Una es la idea del Estado-nación con su división de poderes, la soberanía popular y la representación política, las propuestas democráticas y la defensa de los derechos fundamentales; la otra, es la de los pueblos y comunidades indígenas, que están asentados en valores, nociones y prácticas diferentes. En el campo jurídico se traducen estas diferencias en dos sistemas normativos diferentes: el de la Constitución, y el de pueblos y comunidades indígenas.

Entre las críticas más trascendentes que se hacen al texto constitucional está la de que no se incorporaron en él, en forma plena, los Acuerdos de San Andrés de 1996 y la propuesta de la Comisión de Concordia y Pacificación formada por el Congreso de la Unión, Cocopa, con el propósito de colaborar en el diálogo para superar la crisis producida por el levantamiento de esa época. Estos acuerdos se celebraron en Chiapas, en el pueblo de San Andrés de los Pobres, y fueron firmados por los representantes del Poder Ejecutivo, de una comisión del Poder Legislativo, que contaba entre sus miembros a diputados y senadores de todos los partidos políticos de México, y por representantes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Documentos que según Pablo González Casanova constituyen sin duda una de las declaraciones políticas más importantes a nivel mundial, y con seguridad serán incluidos en cualquier antología de los pactos sociales proclamados desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.<sup>80</sup>

De igual forma, al legislar sobre esta materia es necesario tener presente algunos documentos internacionales que se han aprobado al respecto, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que se adoptó el 29 de junio de 2006, durante la primera sesión del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, donde se votó el proyecto de resolución A/HRC/1/L.3, presentada por Perú, y patrocinada por cuarenta y cuatro países. Finalmente, en la 107 sesión plenaria del 13 de septiembre de 2007, la Asamblea General aprobó la Declaración, la cual presenta un nuevo horizonte para la lucha de los derechos de los pueblos indígenas del mundo.<sup>81</sup>

<sup>80</sup> González Casanova, Pablo, “Los zapatistas del siglo XXI”, *OSAL*, Buenos Aires, CLACSO, núm. 4. 2001, p. 4.

<sup>81</sup> Comisión Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *La vigencia de los derechos indígenas, México*, [http://www.cdi.gob.mx/derechos/vigencia\\_libro/vigencia\\_derechos\\_indigenas\\_diciembre\\_2007.pdf](http://www.cdi.gob.mx/derechos/vigencia_libro/vigencia_derechos_indigenas_diciembre_2007.pdf) p. 22.

Otro documento que debe considerarse es el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que entre otras materias interpreta el término “tierra” utilizado en ese instrumento, incluye el concepto de territorio, el cual cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos indígenas ocupan o utilizan de alguna manera, lo que comprende bosques, aguas y otros recursos naturales.<sup>82</sup> Se trata de un tema de gran trascendencia, en virtud de que las comunidades indígenas ocupan y poseen regiones del territorio nacional, constituido por espacios continuos o discontinuos, en cuyo ámbito se manifiesta su vida comunitaria, sin que todos sean necesariamente de su propiedad.

“Nunca más un México sin nosotros” es una frase que fue acuñada por los rebeldes zapatistas en la década de los noventa y retomada por los congresos nacionales indígenas celebrados desde esa época. Esta idea expresa una de las principales demandas de los indígenas y de sus movimientos políticos, ser reconocidos como parte esencial de la nación y disfrutar de los derechos que derivan de este reconocimiento.

### B. *Propuestas de nuevas normas constitucionales sobre la materia*

De acuerdo con la idea de contar con una Constitución breve y no tan reglamentaria, en materia indígena habría que incluir en el nuevo texto un resumen del contenido del artículo 2o. constitucional e incorporar algunos de los preceptos más importantes para perfeccionar dicha norma y satisfacer los requerimientos de las comunidades y pueblos indígenas. Por lo tanto, es necesario reiterar que el nuevo ordenamiento y la ley constitucional que lo complementa deben ser aprobados en forma simultánea, con el propósito de que quede claro que el intento que se persigue es mejorar el contenido de las regulaciones constitucionales en ésta y otras materias, y de ninguna manera suprimir normas que favorezcan a los indígenas.

El contenido del párrafo primero del artículo 2o. constitucional, en su primera parte, relativa a la composición pluricultural de la nación mexicana, podría ubicarse entre las primeras normas de la nueva constitución. En cambio, los derechos de los pueblos indígenas quedarían incorporados en el apartado de los derechos humanos de sectores que deben ser protegidos en forma especial en la nueva constitución.

El primer párrafo, en materia de estos derechos, debiera comenzar señalando que son pueblos indígenas aquellos que descienden de poblaciones que habitaban el territorio nacional, dentro de los límites que actualmente tiene el país, al iniciarse la colonización, y que conservan sus propias instituciones políticas, económicas, cultu-

<sup>82</sup> El Convenio núm. 169 fue ratificado por México el 5 de septiembre de 1990 y entró en vigor el 5 de septiembre de 1991. Actualmente sólo tiene veintidós ratificaciones, [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312314](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312314).

rales y sociales o al menos parte de ellas, y que reconocen a sus autoridades propias, elegidas conforme a su propio sistema normativo, que está constituido por sus usos y costumbres. Los pueblos indígenas pueden estar integrados por comunidades asentadas en un determinado territorio, que formen una unidad política, económica y social, y que tengan sus propias autoridades. La conciencia de la identidad indígena deberá ser el criterio fundamental para determinar que los pueblos, comunidades o individuos se consideran cultural y jurídicamente indígenas.

El contenido que se ha vertido en el párrafo anterior incorpora los conceptos que se incluyen en los tres primeros párrafos del artículo 2o. constitucional, pero con una redacción distinta, porque deben señalarse, en primer término, todas las características que se entienden incorporadas a los pueblos indígenas, y agregar que las comunidades son parte de éstos y que reúnen también dichas calidades. Además, se acepta expresamente el carácter un de sistema normativo a los usos y costumbres que lo integran, lo cual se reconoce con mayor claridad que en el texto vigente.

En un segundo párrafo se debe señalar la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas e indicar en qué consiste dicha condición, ya que recordemos la discusión que se tuvo cuando se analizó cómo se incorporaba a la Constitución el concepto de autonomía. Ciertos sectores de la opinión pública y de la clase política, en particular, se opusieron a las demandas autonómicas; argumentaban que el establecimiento de la autonomía indígena sería perjudicial para el país, porque rompería el principio de igualdad jurídica de los mexicanos y terminaría con el principio de la universalidad de la ley. Señalaban, además, que la autonomía constituiría un peligro para la soberanía nacional y fragmentaría a la nación. La realidad es que el grado de autonomía que se ha plasmado en la Constitución no ha ocasionado esos perjuicios.

De tal manera, habría que redactar un párrafo que recoja la autonomía de forma más cercana a los Acuerdos de San Andrés y a los documentos que lo complementaron. Se propone, por tanto, prescribir que los pueblos y comunidades indígenas son entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, tienen derecho a la libre determinación y, en consecuencia, poseen plena autonomía para decidir sus formas de organización interna en los aspectos políticos, económicos y sociales; a elegir libremente sus propias autoridades, las cuales tendrán también el carácter de autoridades públicas para los indígenas que integran los correspondientes pueblos y comunidades; a establecer sus propios sistemas normativos fundados en sus usos, costumbres y prácticas tradicionales; a preservar y fortalecer su cultura, incluyendo preservación y enriquecimiento de sus lenguas; a que se les incorpore a los sistemas públicos de salud con respeto a sus prácticas tradicionales; a que se les imparta educación pública en su nivel básico, respetando su educación bilingüe e intercultural, y a que se promueva su acceso a la educación superior; al uso y disfrute de su territorio y a la protección de su medio ambiente; a que se promueva su desarrollo regional y

a ser tomados en consideración en los proyectos que se realicen en sus territorios; a decidir las formas en que deben insertarse en la realidad y en el desarrollo nacional o a vincularse con el exterior a través de acuerdos interinstitucionales. Todo ello con respeto a la soberanía nacional, a la unidad de la nación, al respeto irrestricto a los derechos humanos y a la equidad de género.

Las novedades en la propuesta señalada consisten formalmente en que un solo párrafo señala en qué reside la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas. Se acepta que éstas tienen el carácter de entidades públicas, lo que involucra que a los tres niveles de gobierno que existen en México se agregan los pueblos y comunidades indígenas. Este reconocimiento es importante, porque recoge una aspiración de los indígenas del país a ser considerados como tales. De esta manera, se modificaría el apartado A, fracción VIII, párrafo segundo, del artículo 2o. constitucional, que sólo reconoce a los pueblos y comunidades indígenas como entidades de interés público. Se requiere además que estas entidades sean tomadas en consideración respecto de los proyectos de desarrollo que se programen no sólo en sus tierras, sino también en sus territorios, lo cual es un derecho a ser escuchado que debe tener cualquier comunidad en el territorio nacional cuando afecte su hábitat. Sobre las vinculaciones con el exterior, no se trata de que tengan relaciones internacionales propias, sino sólo de que puedan celebrar acuerdos interinstitucionales con organismos del exterior, derecho que tiene cualquier persona, quien debe cumplir con el registro del acuerdo en la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En un tercer párrafo se puede recoger el contenido del primer párrafo de la fracción VIII del apartado A del artículo 2o. constitucional sobre el pleno acceso a la jurisdicción del Estado, pero redactado de otra manera; podría prescribirse que los candidatos indígenas tienen derecho a que se les conceda justicia en forma eficaz, imparcial y pronta, con el auxilio de intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y de sus tradiciones.

En un cuarto párrafo se establecería la obligación del Estado mexicano y de las entidades federativas, de promover la representación política de los integrantes de los pueblos y comunidades en el Congreso de la Unión, en los congresos estatales o en los municipios no indígenas, lo cual se podría justificar, por tratarse de la minoría más trascendente del país, cuya incorporación contribuiría al desarrollo de los indígenas en sus múltiples aspiraciones. La forma de inclusión de esta participación sería con la adaptación de candidaturas independientes de los pueblos y comunidades que tengan cierta población básica o que los partidos políticos tengan la obligación de tener un porcentaje de indígenas entre sus representantes. Se trata de un tema delicado y complejo nuevamente, porque el reconocimiento de estos derechos puede despertar las intenciones de otras minorías a que se les otorgue una representación similar. Sobre este último tema debe tenerse presente que en el Congreso de Perú existe desde 2007,

un grupo parlamentario indígena integrado por quince representantes. Incluso existe un Parlamento Indígena de América, que lo forman los legisladores indígenas de los Congresos de los Estados.

En un último párrafo, se facultaría a las entidades federativas para que en sus Constituciones y leyes legislen para reconocer los derechos que se han señalado precedentemente y recojan las aspiraciones de progreso y bienestar de los pueblos y comunidades indígenas en sus programas de gobierno.

Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en una tesis aislada, ha señalado que los derechos del artículo 2o. constitucional son básicos, y que la legislación de los estados puede ampliarlos. Es la misma tesis que ha sostenido este alto tribunal respecto de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución, y que los tratados internacionales pueden ampliar.<sup>83</sup>

El contenido de las demás disposiciones del artículo 2o. constitucional se pueden incorporar a la ley que complemente a la nueva constitución.

#### 6. *Los derechos de ejidos, comunidades y de sus miembros*

El artículo 27 constitucional, en la fracción VII, contiene seis párrafos, y regula los derechos de los núcleos de población ejidal y comunal, por lo que habría que integrar algunas de estas normas en el nuevo texto supremo, como las siguientes:

La que reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidal y comunal y la protección de su propiedad sobre la tierra para fines de habitación, recreación y actividades productivas; además, se agregaría que la ley promoverá el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de ejidos y comunidades, y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y las acciones de fomento necesarias para elevar las condiciones de vida y de trabajo de sus pobladores. En otro párrafo se podría expresar que la asamblea general es el órgano supremo de ejidos y comunidades con la organización y funciones que la ley señale, y que el comisariado ejidal o comunal, electo democráticamente, es el órgano de representación del núcleo respectivo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea. Las demás disposiciones de esa fracción podrían incluirse en la ley que complemente el texto supremo.

<sup>83</sup> Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: XVI, noviembre de 2002. Tesis: 2a. CXXXIX/2002, p. 446. Materia: Constitucional.

## 7. *Derecho a la protección civil en casos de emergencia*

Se entiende por protección civil a la organización que existe en toda comunidad para enfrentar catástrofes provenientes de la naturaleza o de los seres humanos y auxiliar a sus integrantes o bien para prevenir esos desastres.

En Naciones Unidas existe un coordinador de la Organización para el socorro en casos de desastres que participa en la atención de emergencias de los Estados partes, particularmente en los desastres naturales, quien estableció la Red de las Naciones Unidas para la Información Internacional de Emergencia, UNIENET.

La Constitución refiere en algunos artículos la protección civil. Por ejemplo, el artículo 41, apartado C, párrafo segundo, dispone que está prohibida la propaganda gubernamental en épocas de campaña electoral, salvo las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

El artículo 122 constitucional, fracción V, inciso I, relativo a las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dispone que ésta tiene potestad para legislar sobre protección civil.

El artículo 73, fracción XXIX I, prescribe finalmente que el Congreso de la Unión tiene facultades para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados y los municipios deben coordinar sus acciones en materia de protección civil.

La Ley General de Protección Civil, publicada en el *DOF* el 6 de junio de 2012, deroga las regulaciones anteriores de la ley del 12 de mayo de 2000 y sus reformas, la cual dio cumplimiento a la norma constitucional señalada en el párrafo anterior. La normatividad vigente, en síntesis, tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre los tres órdenes de gobierno en materia de protección civil. Se faculta además a los sectores privado y social para la participación en la consecución de los objetivos de esta ley, en los términos y condiciones que la misma establece. Se crea además un Consejo Nacional de Protección Civil y una Coordinación Nacional de Protección Civil que depende de la Secretaría de Gobernación. Cabe señalar que es también conocida en materia de emergencias, la intervención positiva de las fuerzas armadas.

El titular del derecho a la protección civil es el individuo, el grupo o la comunidad de personas afectadas por una emergencia, prerrogativa que convendría establecer en el apartado de derechos fundamentales, incorporando además la obligación que tienen todas las autoridades de los tres niveles de gobierno, de colaborar en estas tareas. Habría que agregar que es igualmente obligación de las autoridades federales colaborar de alguna manera con otros estados que hayan sufrido este tipo de catástrofes.

## V. DERECHOS SOCIALES

Como se expresaba al comienzo de este capítulo, no siempre se pueden clasificar con total precisión las diferentes clases de derechos, y con los derechos sociales ocurre algo semejante. Para los efectos de este trabajo, se considera como derechos sociales los siguientes: los derechos de amplia cobertura que deberían beneficiar a toda la población, como el derecho a la seguridad social; derechos que reúnen a sectores de la población que se encuentran en una determinada situación, como los derechos de los consumidores, de los usuarios de los servicios financieros, de los ahorros para el retiro o de los contribuyentes, y los propiamente llamados “derechos colectivos”, que recientemente se incorporaron a la protección constitucional.

El Banco de México, un órgano constitucional autónomo, tiene por misión procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda; es decir, debe controlar la inflación. Este banco, al ejercer sus facultades, está protegiendo, en general, el valor del dinero de todos los habitantes de la República.

Otro grupo de derechos sociales pretende proteger a ciertos grupos de la población que se encuentran en una determinada situación prevista por el orden jurídico. Tal es el caso de los compradores o adquirentes de ciertos productos o servicios del mercado. Con este propósito, en la Constitución mexicana se han consagrado los derechos colectivos y se han creado las siguientes instituciones:

- 1) La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, CNBV, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que tiene por misión supervisar y regular en el ámbito de su competencia a las entidades integrantes del sistema financiero mexicano que esta ley señala, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo de dicho sistema en su conjunto, en protección de los intereses del público. Entre sus funciones se encuentran las de supervisar la operación de bancos, cajas de ahorro y casas de bolsas.
- 2) La Comisión de Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros, Condusef, órgano desconcentrado también de la última dependencia anteriormente citada, cuyas atribuciones consisten en orientar, informar, promover la educación financiera y, principalmente, atender y resolver las quejas y reclamaciones de los usuarios de servicios y productos financieros.
- 3) La Procuraduría Federal del Consumidor, Profeco, organismo descentralizado que está dentro del sector que encabeza la Secretaría de Economía. Su misión consiste en promover y proteger los derechos del consumidor, fomentar el consumo inteli-

gente y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.

- 4) La Comisión Federal de Competencia, CFC, que en la actualidad es un órgano constitucional autónomo, tiene a su cargo prevenir, investigar y sancionar los monopolios, las prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios. Entre estas últimas se encuentran las concentraciones de competidores, proveedores, clientes o cualesquiera otros agentes económicos, cuyo propósito sea disminuir, dañar o impedir la competencia o la libre concurrencia en los mercados señalados.
- 5) La Comisión Federal de Telecomunicaciones, Cofetel, que es también en la actualidad un órgano constitucional autónomo y que tiene como misión que todos los mexicanos tengan acceso a servicios integrales de telecomunicaciones, suministrados en un ambiente de sana competencia y donde prevalezcan condiciones propicias para el desarrollo de mayor infraestructura, la eficiente prestación de los servicios y la introducción de nuevas tecnologías.
- 6) La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, Consar, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que vela por los derechos de los trabajadores respecto de los fondos que manejan las administradoras de fondos para el retiro, Afores.

Todas estas instituciones tienen atribuciones para ejercer sus labores, y con mayor o menor eficacia han realizado importantes esfuerzos para cumplir con sus respectivas misiones, actividades respaldadas por una serie de leyes que revelan igualmente el interés de los Estados Unidos Mexicanos en proteger los derechos sociales. Sin embargo, existe en la sociedad mexicana la impresión de que esos esfuerzos no han sido totalmente satisfactorios, o bien de que estas instituciones públicas sólo han cumplido en forma parcial sus objetivos. Cabe señalar, por ejemplo, que tanto la Comisión Nacional Bancaria y de Valores como la Comisión para la Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros no han ejercido sus atribuciones para impedir las comisiones excesivas y los intereses usurarios que cobran los bancos que operan en el país. Durante mucho tiempo también las Afores cobraron comisiones exageradas a los trabajadores que depositan sus ahorros en ellas, y hubo años en que los rendimientos de los depósitos fueron negativos. De tal manera que la tutela de ciertos intereses generales en el país es precaria e insuficiente, y la misma aseveración se puede señalar respecto de la protección, en general, de los derechos sociales.

Además, como se ha expresado, los derechos sociales a los que se denominan “derechos colectivos”, y que son útiles para proteger a grupos de personas que indi-

vidualmente han sido afectadas por ciertos proveedores de bienes y servicios con los cuales han celebrado un contrato o bien han sido afectados por hechos de un tercero con el cual no han celebrado contrato alguno.

Primitivamente era difícil defender individualmente los intereses de los afectados cuando se vulneraban sus derechos, en los casos que se han mencionado en el párrafo anterior, porque a menudo se trataba de litigios en los que no existía equilibrio entre un consumidor de un bien con ingresos modestos, y una empresa grande con muchos recursos y auxiliada por despachos influyentes de abogados.

Afortunadamente, la situación ha cambiado, y ahora es posible en muchos Estados, entre ellos México, en que los afectados pueden unirse y demandar en forma conjunta a quienes los han perjudicado.

### 1. *La seguridad social universal y el seguro de desempleo*

En México sólo los afiliados al Instituto Mexicano de Seguridad Social y al Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado cuentan con seguridad social como norma general, sin perjuicio de los regímenes especiales que agrupan a ciertos sectores de la población, como las fuerzas armadas o los trabajadores de Pemex. Existe además el seguro popular, que tiene por objeto prestar servicios de salud y entregar medicinas a sectores desprotegidos, el cual se encuentra lejos todavía de tener la calidad y prestar los servicios de los institutos mencionados anteriormente.

La seguridad social universal protege de una manera amplia a la población no sólo de riesgos de enfermedad y de accidentes, sino también comprende el seguro de desempleo y una pensión digna para todos los habitantes de la República, con independencia de sus cotizaciones a los institutos señalados. Debido a los planes de la administración sexenal que inició el 1o. de diciembre de 2012 y a los acuerdos que existen con ciertos partidos políticos, se piensa que es posible que la nación camine gradualmente hacia un sistema de seguridad social universal que sea consagrado en la constitución. Sobre la materia existen numerosos estudios, como el realizado por el Centro de Estudios Espinoza Yglesias titulado *El México del 2012. Reformas a la Hacienda Pública y al sistema de protección social* y *México 2012. Desafíos de la consolidación democrática*, que tuvo su origen en una serie de Tv-UNAM, y que fue coordinado por investigadores de la UNAM con la participación de expertos de otras universidades e instituciones públicas.

Para la Comisión Económica para América Latina, Cepal, el desempleo es un flagelo que existe en muchos países de América Latina, y al que se necesita buscar

una solución a través de políticas temporales de empleo y por medio de asignaciones a quienes se encuentran sin trabajo una vez que sobrepasan ciertos límites.<sup>84</sup>

El artículo 23, numeral 1, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y promulgada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948 y ratificada por México, establece que toda persona tiene derecho a la protección contra el desempleo. El artículo 30 de dicha Declaración agrega que

Nada en esta Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración.

Según un informe elaborado en 2000 por la Organización Internacional del Trabajo, OIT, los países que cuentan con los sistemas más generosos de protección frente al desempleo son: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Islandia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Suecia y Suiza. Finlandia y España, como seguro de desempleo, proporcionan respectivamente el 63 y el 77% del salario neto que recibía el trabajador; otros Estados, como Nueva Zelanda, tienen un seguro que alcanza el 23%; en Estados Unidos de Norteamérica y en Canadá asciende a 58%. Se deja constancia, sin embargo, de que las estadísticas de la OIT revelan que la mayoría de los países del mundo no tienen este tipo de seguro.<sup>85</sup>

En América Latina, los países que cuentan con alguna cobertura para el seguro de desempleo son Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela. En Chile, el seguro de cesantía es un instrumento de seguridad social del gobierno, creado por la Ley 19.728, publicado en el *Diario Oficial* el 14 de mayo de 2001, que tiene por finalidad proteger a los trabajadores cuando éstos quedan cesantes. Cada trabajador dependiente regido por el Código del Trabajo tendrá una cuenta individual, donde tanto él como su empleador deberán cotizar mensualmente un porcentaje de su remuneración. Cuando el trabajador queda cesante, podrá retirar los recursos acumulados en su cuenta individual y, de ser necesario, recurrir a un fondo solidario, el cual será constituido con parte de los aportes de los empleadores y del Estado.

En México, el gobierno del Distrito Federal estableció este tipo de seguro en la Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal, que se publicó en

<sup>84</sup> Comisión Económica para América Latina, *La hora de la igualdad, brechas por cerrar, caminos por abrir*, [http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/39710/P39710.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top\\_publicaciones.xsl](http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/39710/P39710.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top_publicaciones.xsl).

<sup>85</sup> Organización Internacional del Trabajo, [http://www.ilo.org/global/about-the\\_ilo/newsroom/news/WCMS\\_008584/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the_ilo/newsroom/news/WCMS_008584/lang-es/index.htm).

la gaceta de dicha entidad el 8 de octubre de 2008, y que consiste, en términos generales, en entregar a los desempleados mayores de dieciocho años un salario mínimo mensual durante seis meses cuando se cumplen los requisitos que dicha ley establece. Sólo se podrá solicitar este beneficio una vez cada dos años, y para ello se requiere ser residente de la ciudad de México. Los solicitantes deberán firmar una carta donde se comprometen a buscar trabajo y asistir a cursos. Como se comprenderá, éste es sólo el inicio del seguro de desempleo en el país.

Por lo anterior, se propone una norma constitucional que exprese que “Toda persona mayor de 18 años y menor de 64 años que se encuentre trabajando y que involuntariamente pierda su trabajo, si no tiene medios para subsistir ni los recursos esenciales para auxiliar a su familia tendrá derecho a un seguro de desempleo temporal que estará sujeto a las condiciones y requisitos que establezcan las leyes”. El Estado mexicano, para cumplir con los convenios internacionales vigentes y para proteger a sus habitantes, debe buscar los recursos para financiar un sistema como el que se señala.

## 2. *El derecho a la cultura*

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en esta materia, así como al ejercicio de sus derechos culturales. Este derecho fue establecido en el artículo 4o. constitucional, párrafo decimoprimer, por reforma publicada en el *DOF* el 30 de abril del 2009. El nuevo párrafo se agrega que

...El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.

Se trata de una disposición que concede el derecho señalado en forma muy amplia y con el mérito de respetar la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y la libertad de creación, y que habría que conservar en el nuevo texto constitucional.

## 3. *Derecho a la información plural, veraz y oportuna de los medios de comunicación*

El párrafo segundo del artículo 6o. constitucional, conforme a la reforma publicada el 11 de junio de 2013, dispone que “Toda persona tiene derecho al libre acceso

a la información plural y oportuna así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión”.

Con relación a la radiodifusión, el artículo 2o., párrafo cuarto y final de la Ley Federal de Radio y Televisión, conforme a la reforma publicada el 11 de abril de 2006, entiende por tal, los servicios de radio y televisión. A su vez, el apartado B del artículo 6o. constitucional, en su fracción III, determina que

La radiodifusión es un servicio público de interés general, por lo que el Estado garantizará que sea prestado en condiciones de competencia y calidad y brinde los beneficios de la cultura a toda a toda la población, preservando la pluralidad y veracidad de la información, así como el fomento de los valores de la identidad nacional, contribuyendo a los fines establecidos en el artículo 3o. de esta Constitución.

En un artículo de la nueva constitución es necesario incorporar las ideas señaladas en las dos disposiciones transcritas del artículo 6o. del texto vigente, pero en lugar de hacer una referencia a los servicios de radiodifusión es preferible una mención de los servicios de radio y televisión, para una mayor claridad.

Por otra parte, la información que proporcionen los concesionarios o permisionarios de radio y televisión debe ser plural, lo que se convierte en una exigencia de relevancia, ya que el público tiene derecho a conocer distintos puntos de vista sobre el acontecer nacional y formarse su propia opinión sobre estos temas. Se entiende que dichos concesionarios y permisionarios tengan derecho a contar con una línea editorial que defienda incluso sus propios intereses, lo cual no impide que los habitantes de la República puedan conocer una interpretación distinta de los hechos que les interesen.

Respecto a la ubicación de las normas sobre el derecho a la información, en general, se estima que es una prerrogativa que tiene carácter social, porque las personas deben tener conocimiento de lo que ocurre en su entorno social, o región, o estado, e incluso en el ámbito internacional, en la medida en que afecte al país. En cambio, las regulaciones correspondientes a la información pública deben incluirse dentro de los derechos políticos, porque el pueblo de México, en tanto detentador de la soberanía, tiene derecho a conocer las labores que realizan sus gobernantes.

De igual forma que la información sea veraz, también tiene una extraordinaria importancia, porque existen medios que a menudo cuentan verdades a medias, deforman la realidad o bien tienen comunicadores que son sembradores de odios y divisiones en el seno del pueblo de México o son captados por ciertos gobiernos y ocultan lo que sucede. Lo importante en todas estas exigencias que contiene ahora la Constitución es que realmente se cumplan las normas aprobadas en materia de ra-

dio, televisión y en los medios escritos, y que se sancione a quienes especialmente las infringen en forma permanente.

#### 4. *El derecho a las telecomunicaciones*

El artículo 6o. constitucional, apartado B, fracción II, de acuerdo con la reforma publicada el 11 de junio de 2013, dispone que “las telecomunicaciones son servicios públicos de interés general, por lo que el Estado garantizará que sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias”.

La reforma al establecer las condiciones que deben reunir las telecomunicaciones realiza un buen aporte en esta materia. El artículo cuarto transitorio de esta reforma determina que dentro de los 180 días naturales, contados desde el 12 de junio del año en curso, el Congreso de la Unión debe expedir un solo ordenamiento legal que regule de manera convergente el uso, aprovechamiento y explotación del espacio radioeléctrico, las redes de telecomunicaciones, así como la prestación de los servicios de radio, televisión y telecomunicaciones. En esa nueva ley que se propone se tendría que aclarar en qué consisten las condiciones técnicas de cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y las injerencias arbitrarias.

#### 5. *Derecho a acceder a las tecnologías de la comunicación y de la información*

El progreso de México y de otras naciones está ligado de manera trascendente, en esta época, al conocimiento y provecho de las nuevas tecnologías de la comunicación e información. Desafortunadamente, todavía no concurre en el país una cobertura amplia y de calidad de acceso a estas tecnologías. En los países desarrollados, desde hace años se presenta un acentuado interés para que toda la población tenga acceso a Internet y banda ancha. Incluso, los ciudadanos en Finlandia tienen el derecho, conforme a la Constitución, a la conexión de banda ancha de un megabit. Además, todas las escuelas y bibliotecas públicas deben estar conectadas a la red. Para 2015 está proyectado que la conectividad social a una banda ancha sea de 100 megabit, lo cual representa que por internet se podrán realizar una serie de actividades simultáneas a muy buena velocidad. La Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), el 1o. de junio de 2011, declaró el acceso a internet como un derecho humano. La nueva administración tiene proyectado, entre otras medidas, avanzar considerablemente en el acceso a internet de la población y contar con este servicio en todos los edificios públicos.

En el decreto publicado el 11 de junio de 2013, se reformó el párrafo tercero del artículo 6o. constitucional, que a la letra expresa:

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

Por su parte, el artículo 7o., en su párrafo primero, establece la libertad de difundir opiniones, información e ideas por cualquier medio, y no se puede restringir este derecho, incluyendo las tecnologías de la información y de la comunicación. Agrega el párrafo segundo del artículo citado que ninguna ley o autoridad puede establecer la censura previa ni coartar la libertad de difusión, que no tiene otros límites que los señalados en el párrafo primero del artículo 6o. constitucional.

De tal manera que con la modificación efectuada en el artículo 6o., párrafo tercero, se garantiza por primera vez en la Constitución el libre acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, incluyendo el de banda ancha e internet de la manera ya expresada.

## 6. *Derechos de los consumidores*

Surge la interrogante en la protección de los consumidores si se trata de un derecho fundamental o social, y la verdad es que se presentan algunos aspectos, que remarcan que se trata de un derecho fundamental, al considerar, por ejemplo, la farmacovigilancia, que en México corresponde a la Comisión Federal para la Protección contra los Riesgos Sanitarios. Otros elementos de la protección de los consumidores, en cambio, tienen más bien la característica de un derecho social, como la protección de los derechos de los viajeros por vía aérea con relación a las empresas que prestan estos servicios, y que a veces incumplen las condiciones del contrato.

La protección de la defensa de los consumidores comprende un campo muy vasto de la producción y distribución de bienes y servicios, y una serie de organismos internacionales y nacionales que tienen algún grado de competencia en este tema.

Existen en Naciones Unidas ciertas directrices para la protección del consumidor que se aprobaron en 2003, ampliando la versión de 1999. Los objetivos de estas disposiciones, en síntesis, tienen en cuenta y buscan proteger los intereses y las necesidades de los consumidores de todos los Estados, y particularmente de los países en desarrollo, reconociendo que los consumidores afrontan a menudo situaciones de desequilibrio que les afectan de manera importante.

Para cumplir dichos objetivos, se proponen, entre otras medidas, colaborar con los países; mantener una protección adecuada de sus habitantes en calidad de consumidores; promover las modalidades de producción y distribución que respondan a las necesidades y a los intereses de los consumidores y usuarios; fortalecer las agencias nacionales que tienen competencia en la materia; facilitar la creación de grupos independientes de defensa del consumidor, y frenar las prácticas abusivas de empresas nacionales e internacionales.

Las disposiciones que de alguna manera tienen relación con la defensa de los consumidores de bienes y servicios en el país son: la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicada en el *DOF* el 24 de diciembre de 1992, y que abrogó la ley publicada el 22 de diciembre de 1975. La ley antigua creó el Instituto Nacional del Consumidor y la Procuraduría de Defensa del Consumidor; de esta manera, México fue el primer país de América Latina que crea una institución como la última señalada, la cual ha cumplido una tarea trascendente en la defensa de los consumidores y usuarios de los servicios en el país. La nueva ley reasumió en la procuraduría señalada las atribuciones que tenía también el Instituto.<sup>86</sup>

Como señala el párrafo segundo del artículo 1o. de la ley, su objeto es promover y proteger los derechos y la cultura del consumidor, y procurar la equidad, la certeza y la seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores. Por lo que son autoridades auxiliares en la aplicación y vigilancia de esta ley las de los ámbitos federales, estatales y municipales. Quedan fuera de las regulaciones de esta ley los servicios financieros que presten las instituciones y organizaciones cuya supervisión o vigilancia esté a cargo de las comisiones nacionales Bancaria y de Valores; de Seguros y Fianzas; del Sistema de Ahorro para el Retiro o la Comisión de Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros, Condusef.

Otras regulaciones importantes sobre la materia son las contenidas en la Ley Federal de Competencia Económica, publicada el 24 de diciembre de 1992, y la creación de la Comisión Federal de Competencia Económica, así como la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, publicada el 18 de enero de 1999.

El artículo 28 de la Constitución tiene una serie de regulaciones de trascendencia para la defensa de los consumidores, que fueron fortalecidas al modificarse el párrafo segundo de esta norma, por reforma ya mencionada, publicada el 11 de junio de 2013, y entre éstas se encuentran las siguientes: quedan prohibidos los monopolios y las prácticas de esta índole; la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán

<sup>86</sup> Witker, Jorge y Varela, Angélica, *Derecho de la competencia y protección al consumidor*, capítulo sexto, p. 260, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1151/8.pdf>.

con eficacia toda concentración o acaparamiento de artículos de consumo necesario y que tengan por objeto el alza de los precios; además, se perseguirá todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera eviten la libre competencia o la competencia entre sí, y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y, en general, se investigara todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Además, el párrafo tercero de dicha norma dispone textualmente:

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

No obstante lo anterior, la Constitución, en el párrafo octavo del artículo citado, prescribe que están permitidas

...las asociaciones o sociedades cooperativas de productores, para que en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo la vigilancia o el amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga del de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas Legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

Con la reforma constitucional ya mencionada se modificó también la Comisión Federal de Competencia Económica, la cual se ha transformado en un órgano constitucional autónomo para que ejerza en forma más eficaz y eficiente sus labores de garantizar la libre competencia y competencia.

De tal manera que la protección de los consumidores de bienes y servicios tiene rango constitucional, y una protección adecuada en términos generales tanto en el texto supremo como en la legislación secundaria. Desafortunadamente, en la práctica, no se han cumplido por las autoridades ciertas normas de trascendencia, y cuya

transgresión afecta a la población. En efecto, seguimos teniendo prácticas monopólicas en diversas áreas; existen artículos de primera necesidad o medicinas indispensables cuya obtención es inalcanzable para ciertos sectores de la población; y tenemos servicios financieros en que no sólo cobran intereses usurarios, sino que además no contribuyen satisfactoriamente al desarrollo nacional. El remedio inmediato es el cumplimiento de las normas existentes. Por lo que sería preferible también que en aras a la protección de los consumidores de bienes y servicios se establecieran claramente los objetivos principales de esta defensa, que pueden ser:

- La protección de los consumidores frente a los riesgos para su salud y seguridad.
- El acceso de los consumidores a una información adecuada.
- La educación del consumidor.
- La posibilidad de una efectiva reposición de los daños al consumidor.
- La obligación de todas las autoridades de los tres niveles de gobierno, dentro de sus atribuciones, de respetar los derechos de los consumidores de bienes y servicios, y promover su organización y defensa.

#### *7. Derechos de los usuarios de los servicios financieros, de seguros y fianzas y del sistema de ahorro para el retiro*

No existe en la Constitución una norma que en forma especial regule la defensa de los usuarios de los servicios financieros. Dentro de las funciones de la Comisión Federal de Competencia Económica, como nuevo órgano constitucional autónomo, tampoco se establece una atribución específica que le permita realizar la protección de los usuarios de los servicios financieros. Existe, en cambio, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros, creada por la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, publicada el 19 de enero de 1999. Esta institución no sólo tiene responsabilidades con relación a los servicios financieros, porque también existen la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Comisión de Nacional de Ahorro para el Retiro, cuentan con objetivos diferentes, pero que de alguna manera y con distintos grados de eficiencia buscan proteger al público usuario de los respectivos servicios.

Igualmente, está el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario, que se encuentra regulado por la Ley de Protección al Ahorro Bancario, publicada el 19 de enero de 1999, y cuya última reforma se publicó el 9 de abril de 2012, con objeto de perfeccionar la supervisión del Instituto señalado. Asimismo, debe recordarse que dentro de las atribuciones principales del Banco de México se encuentran la de pro-

curar la estabilidad del valor adquisitivo del peso mexicano, contar con las reservas necesarias para afrontar deudas y cuidar el valor de la moneda, y tiene además el monopolio de la acuñación de moneda y de la emisión de billetes, de acuerdo con el artículo 28, párrafos seis y siete.

Por lo que sería conveniente crear un organismo federal descentralizado, no sectorizado, que tenga por objeto proteger a los usuarios de los servicios financieros, de los servicios de seguros y fianzas, y del sistema de ahorro para el retiro, e incluso podría asumir la defensa de los contribuyentes. En el apartado de este trabajo sobre las defensorías públicas se analizarán las alternativas que podrían consagrarse en esta materia.

#### 8. *El derecho a la defensa de los contribuyentes*

Hace algunos años se creó la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente —cuya ley orgánica fue publicada el 4 de septiembre de 2006—, un organismo público descentralizado no sectorizado, que tiene por objeto garantizar el derecho de los contribuyentes a recibir justicia en materia fiscal en el orden federal, mediante la asesoría, representación y defensa, recepción de quejas y emisión de recomendaciones en los términos que este mismo ordenamiento establece.

Se estima que el derecho a la defensa de los contribuyentes debería estar establecido en la Constitución por su importancia y porque constituye un derecho social que tiene que ser respetado.

#### 9. *El derecho a la cultura física y a la práctica del deporte*

El artículo 4o. constitucional, en el párrafo decimosegundo y final, determinó que toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte, y que corresponderá al Estado su promoción, fomento y estímulo, conforme a las leyes en la materia. Se trata de un derecho que es necesario respetar y promover, debido a los niveles de obesidad que existen entre niños y adultos y por las enfermedades que de esta condición emanan.

#### 10. *Derecho al transporte seguro, eficiente y económico*

El derecho al transporte seguro, eficiente y económico no está consagrado en la Constitución; sólo se refiere en el artículo 11, párrafo primero, al derecho de entrar en la República, salir de ella, viajar por el territorio y mudar de residencia sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otro requisito semejante.

Lo que se regula es el libre derecho a ingresar, salir y circular por el territorio de México que tienen todos los mexicanos y los extranjeros residentes, pero también los turistas de ciertas nacionalidades.

El derecho al transporte seguro, eficiente y económico es necesario consagrarlo también en las normas constitucionales para favorecer los medios de circulación que beneficien a los usuarios de los transportes masivos, como el metro o el ferrocarril, porque abaratan costos, los pasajes son más económicos y seguros y se protege el medio ambiente.

Las políticas públicas en México, desafortunadamente no han velado por los intereses generales de los usuarios del transporte de pasajeros y del transporte de carga ni por los intereses generales del pueblo de México, porque en muchas ocasiones se ha aceptado la influencia de grupos de transportistas, con los cuales existen compromisos por su apoyo a las elecciones de ciertos partidos políticos. Por ejemplo, el transporte de pasajeros y de carga se realiza mayoritariamente por camiones, en circunstancias en que el ferrocarril es un medio, en el mediano y largo plazo, más seguro, económico y con respeto al medio ambiente. Hay cifras que señalan que el 95% de los pasajeros kilómetro y el 80% de las toneladas carga, en el país, se transportan por vía terrestre.<sup>87</sup>

## 11. *Derechos colectivos*

### A. *Antecedentes históricos*

La preocupación por proteger los intereses colectivos tiene como antecedente el derecho romano. En el Digesto, recopilación de la jurisprudencia, en 43, 8, 2, 2, uno de sus autores, el célebre jurista Ulpiano, señala que corresponde al pueblo romano la protección del derecho público referido al uso común de la *res publica* o cosa pública. Se entiende, en este caso, que el pueblo romano es una unidad intermedia entre la familia y el Estado. A través de la acción correspondiente se podían perseguir conductas que afectaran la paz y el bienestar de la vida en común.<sup>88</sup>

Dando un salto en la historia, es conveniente recordar que la producción, distribución y consumo de los bienes y servicios, a finales del siglo antepasado, comenzó a desarrollarse a gran escala en forma acelerada, por grandes empresas públicas o privadas. El comercio deja de ser una relación entre vendedor y comprador, y se torna

<sup>87</sup> Alonso C., Antonio y Aleph, Roger, "Transportes. Algunas anticipaciones", *Este País*, núm. 266, junio de 2013, p. 8.

<sup>88</sup> *Intereses colectivos y difusos, derecho comparado*, p. 8, documento UAPROL/BCN/, Valparaíso, año 2, núm. 74, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2002.

más complejo. De tal manera que las acciones individuales entre las dos partes de un contrato, aunque sigan vigentes de manera trascendental, se convierten a menudo en la relación de una multitud de adquirentes de bienes y servicios, y de unos pocos proveedores de éstos. Esta transformación de las relaciones económicas y sociales ha tardado en plasmarse en los ordenamientos jurídicos de algunos Estados que siguen normando las relaciones comerciales desde una concepción individualista.

A comienzos del siglo pasado, se ha desarrollado en los ordenamientos jurídicos una concepción social del Estado de derecho, que comprende e incluye la regulación, entre otras materias, de los llamados “derechos colectivos”. Así, con algunas de las Constituciones de principios del siglo XX, como la mexicana de 1917, que establece una serie de derechos sociales, y la de Weimar de 1919, que comienza a regir en Alemania en 1920, se instituye la defensa de los derechos colectivos. Un paso importante es la creación de la figura del *ombudsman*, que establece la Constitución sueca en 1809 para dar respuesta inmediata a los ciudadanos ante abusos o atentados contra los derechos humanos de difícil solución por vía burocrática o judicial.

Desde entonces, se presentan una serie de normas sobre los derechos colectivos, que se incorporan a las legislaciones nacionales, que se analizarán más adelante, y que se proponen en el campo internacional. No es posible estudiar con amplitud la historia de estos derechos ni tampoco realizar un análisis exhaustivo de la materia en el derecho comparado. Sin embargo, interesa examinar las soluciones que se han adoptado en las normas constitucionales de otros países como en la legislación complementaria o bien los intentos de regulación que se han realizado en el ámbito internacional, para poder tener presente cuáles son las normas generales que conviene incorporar a una nueva constitución.

Las medidas que se han tomado en países con legislación más avanzada en la materia han consistido en crear instituciones y establecer procedimientos que protejan a los ciudadanos contra este tipo de abusos. De esta manera, se ha conferido la calidad de parte legitimada en juicio a personas no afectadas directamente por un abuso, o bien se han ampliado los poderes de los jueces para determinar la totalidad del daño causado por el demandado, e incluso se les ha facultado para resolver en la sentencia, quedando beneficiados por ésta personas que no han intervenido en el juicio, pero que han sido perjudicadas; es decir, la sentencia tiene efectos o beneficia *erga omnes*.

### B. Concepto de derechos colectivos y materias que deben regularse

Hay varias categorías de derechos colectivos, que se han denominado asimismo “derechos transindividuales”, y que pueden tener un origen contractual o extra-

contractual. Un ejemplo del primer caso, en que media contrato previo, puede ser la venta de licores falsificados que ocasionan enfermedades a varias personas; y del segundo, en que no media contrato, como la volcadura de una pipa con productos nocivos en una población, accidente que afecta la salud de los habitantes de ese lugar.

El Proyecto de Código Modelo de Procesos Colectivos para Iberoamérica contiene cuarenta y un artículos, el cual pretende regular el significado de esta clase de derechos; los requisitos de la demanda colectiva; quiénes están legitimados para interponer las demandas respectivas; el trámite de los procesos colectivos en general, y el hecho de que la sentencia tendrá efectos *erga omnes*; es decir, no sólo beneficiará a quienes hayan sido partes en el juicio, sino también a cualquiera otra persona que acredite que se encuentra en la misma situación de dichas partes con relación al demandado. En efecto, una vez terminado el litigio, cualquier persona puede solicitar en éste que se le indemnice si prueba que ha sido afectado por un proveedor de bienes o servicios o por el hecho extracontractual, o ajeno a contrato, que le ha afectado.<sup>89</sup>

### C. *La defensa de los intereses colectivos en otros Estados*

La defensa de los intereses colectivos cuenta con diferentes formas de tutela en los diversos Estados. En algunas existe una clara base constitucional, en la que se agrega la legislación complementaria respectiva. Esta solución es la más adecuada, porque los ordenamientos supremos sólo deben contener normas generales. En otros casos, se presentan una interpretación de los tribunales de las normas constitucionales que convalida la legislación complementaria, la cual regula la protección de estos intereses y derechos. Para incorporar una propuesta sobre los derechos colectivos en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, es necesario conocer lo que dispone la legislación complementaria de otros países, con el propósito de que las normas generales que se incluyan en el ordenamiento supremo puedan servir de base para la legislación secundaria que se dicte más adelante. Es decir, se debe tener claro el contenido de la normatividad que complementará la constitución, con objeto de que en ésta se puedan incorporar las normas generales, para que le den una base sólida y de esta manera se eviten las impugnaciones que puedan afectar a dicha normatividad.

La Constitución de Brasil, en su artículo 5o., fracción LXXIII, dispone que

<sup>89</sup> Código Modelo de Procesos Colectivos para Iberoamérica, [http://www.google.com.mx/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDUQFjAA&url=http%3A%2F%2Fosunalegal.com%2Fyahoo\\_site\\_admin%2Fassets%2Fdocs%2FCodigoModelodeProcesosColectivosParaIberoamerica.4711354.doc&ei=vj\\_aUPiOHjLE2QWlnoC4BA&usq=AFQjCNGNq07TYc5GV5rY-JzL\\_D5Zk35NVQ&bvm=bv.1355534169,d.b2l](http://www.google.com.mx/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDUQFjAA&url=http%3A%2F%2Fosunalegal.com%2Fyahoo_site_admin%2Fassets%2Fdocs%2FCodigoModelodeProcesosColectivosParaIberoamerica.4711354.doc&ei=vj_aUPiOHjLE2QWlnoC4BA&usq=AFQjCNGNq07TYc5GV5rY-JzL_D5Zk35NVQ&bvm=bv.1355534169,d.b2l)

Cualquier ciudadano es parte legítima para proponer la acción popular que pretenda anular un acto lesivo para el patrimonio público o de una entidad en que el Estado participe, para la moralidad administrativa, para el medio ambiente o para el patrimonio histórico y cultural, quedando el actor, salvo mala fe comprobada, exento de las costas judiciales y de los gastos de sucumbencia.

Como esta norma no es suficientemente clara para fundamentar la defensa de los derechos colectivos, hubo necesidad de darle una amplia interpretación por los tribunales brasileños, para admitir la defensa o tutela de otros derechos o intereses difusos, colectivos e individuales homogéneos. La defensa de los derechos de los consumidores está regulada por la Ley 8.078, del 11 de septiembre de 1990, conocida como Código de Defensa del Consumidor, la cual establece que la defensa colectiva será ejercida cuando se trate de intereses o derechos difusos que estén constituidos por derechos supraindividuales de naturaleza indivisible, cuyos titulares son personas indeterminadas y unidas por circunstancias de hecho; y los intereses o derechos colectivos, que son intereses o derechos supraindividuales de naturaleza indivisible, cuyo titular es un grupo, categoría o clase de personas unidas o coligadas entre sí por una relación jurídica base; y los intereses o derechos individuales homogéneos, que son intereses o derechos individuales con un origen común. El artículo 47 de la ley determina que las cláusulas contractuales deben ser interpretadas de manera favorable al consumidor de bienes y servicios, y en el artículo 51 se dispone que sean nulas de pleno derecho las cláusulas abusivas que se incorporan en los contratos.

La Constitución Política de Colombia determina en su artículo 78, que

La ley regulará el control de la calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados, a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.

Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.

El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos.

A su vez, el artículo 365 dispone que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, y que es deber de éste asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, sea que éstos se presten por particulares o por el sector público. Aparte, el artículo 88 expresa que

La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella. También regulará las acciones originadas por los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares. Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.

Complementa estas normas constitucionales la Ley 472 de 1998, que establece que las acciones populares son el medio por el cual se tutelan los derechos colectivos en sentido amplio y se ejercen para evitar el daño contingente, que cese el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos y, de ser posible, restituir las cosas a su estado anterior. Por otro lado, las acciones de grupo permiten a un conjunto de personas que hayan resentido daños y perjuicios en condiciones uniformes respecto a la misma causa, demandar la satisfacción de sus intereses individuales.

En Chile, la Ley 19.955 de 2004 introdujo enmiendas de gran trascendencia a la Ley 19.496, relativa a la protección de los derechos del consumidor, y dentro de ellas, sin lugar a dudas, la principal es la incorporación a la legislación de la defensa de los derechos colectivos. La ley señalada regula las acciones que pueden realizarse en beneficio colectivo de los consumidores en los siguientes términos: son de interés colectivo las acciones que se promueven en defensa de derechos comunes a un conjunto determinado o determinable de consumidores ligados con un proveedor por un vínculo contractual. Entre los requisitos que se exigen están los siguientes: el derecho o los derechos involucrados deben afectar a todo el grupo, aunque los montos sean distintos; el grupo puede ser determinado al momento de la demanda o determinable dentro del proceso o en su finalización, y la demanda debe dirigirse sólo contra el proveedor con el cual el grupo está ligado por un contrato. El proceso consta de dos partes: una etapa previa que se refiere a la admisibilidad de la acción, y el juicio mismo, que tiene carácter sumario para obtener un pronunciamiento sobre el fondo. Una vez que se ha declarado la admisibilidad, el tribunal ordena al demandante que publique avisos para información de los consumidores afectados, con el propósito de que éstos puedan adherirse a la demanda. Es muy importante agregar que la sentencia que condene al demandado beneficia a todos los que hayan sido perjudicados por los mismos hechos aunque no hayan alcanzado a constituirse en partes en el proceso respectivo. En Chile, como se trata de una ley que sólo defiende los intereses de los consumidores, no está regulado el caso en que existe responsabilidad extracontractual de una persona que causó un daño a varios individuos.

En los Estados Unidos, la vía más común para defender los derechos de un grupo de personas es la llamada *class action*, acción de clase que tiene por objeto facilitar el acceso a la justicia de un grupo, mediante la acumulación en un solo procedimiento de reclamaciones individuales. Estas acciones están reguladas principalmente por las denominadas reglas federales de procedimiento civil (Federal Rules of Civil Procedure), en particular las reglas 23, 23.1 y 23.2. Las acciones de clase son procedentes en una gran diversidad de materias, tales como accidentes, responsabilidad de productos, libre competencia económica, derechos de autor, propiedad industrial, derecho del consumidor y derecho de los accionistas de las empresas, e incluso en temas como discriminación y desempeño administrativo de gobierno. Adicionalmente, se han creado vías de procedencia de las acciones de clase a nivel estatal en las materias de su competencia. Es importante mencionar que una parte considerable en el desarrollo y evolución de las acciones de clase se ha dado por vía jurisprudencial.

Existen muchas otras jurisdicciones que permiten la defensa colectiva de los intereses y derechos de las colectividades o grupos para alcanzar una plena protección de sus derechos, como España, Costa Rica, Uruguay y Venezuela, entre otros. Aquí sólo se han citado algunas de las más representativas para efecto de ilustrar los avances en esta materia en otros Estados.

#### D. *Las nuevas propuestas legislativas en el país*

Fue Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, uno de los ocho abogados comisionados para elaborar una nueva Ley de Amparo por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y después fue nombrado ministro de ese alto tribunal. Este jurista propuso reemplazar el concepto de “interés jurídico”, el cual protege derechos subjetivos, para que proceda el juicio de amparo, por el de “interés legítimo”, que permite defender una serie de derechos que no se consideran subjetivos, pero cuyo atropello vulnera, la esfera jurídica de los gobernados, lo que fue aprobado en la nueva Ley de Amparo. De tal manera, actualmente, hay una protección frente a los ataques de un número importante de atentados a las garantías individuales que causan graves daños económicos o materiales, porque es posible protegerlos a través del juicio de amparo, entre los que se cuentan los intereses o derechos difusos y colectivos.<sup>90</sup>

Por su parte, Juventino Castro y Castro, igualmente, planteó la conveniencia de perfeccionar y ampliar la Ley de Amparo con el propósito de incorporar una protección o defensa que tenga alcances sociales. Señaló que es una ironía que México plasmó en la Constitución de 1917 los derechos sociales, pero no los garantizó debi-

<sup>90</sup> Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva ley de amparo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 16.

damente mediante una acción procesal, con lo que propuso una serie de reformas a los artículos de la Constitución relativos al juicio de amparo para proteger esos derechos por esta vía.<sup>91</sup>

Lo expuesto por Arturo Zaldívar y Juventino Castro, entre otros juristas, revela que desde el ámbito del recurso de amparo también ha existido conciencia de la necesidad de garantizar la defensa de los derechos sociales, dentro de los cuales se encuentran los llamados “derechos colectivos”.

### E. *La defensa de los derechos colectivos en México*

Los procedimientos existentes en México permitían primitivamente la defensa individual de los derechos de cada persona y la defensa colectiva de los intereses de ciertos grupos, que tenían un vínculo jurídico que los unía entre sí y a quienes el Estado les había reconocido una personalidad jurídica, como los integrantes de un sindicato o de una sociedad de cualquier naturaleza. Sin embargo, la situación era distinta cuando se trataba de los derechos de personas que eran afectadas colectivamente por un proveedor de bienes o servicios común; o bien que eran perjudicados por el responsable de un hecho que no contaba un vínculo contractual alguno con ellos. La situación, por fortuna, ha cambiado considerablemente, y en la actualidad estos últimos grupos de personas pueden en el país defender sus derechos en forma colectiva.

Entre las normas que protegen ciertos derechos colectivos se encuentran la Ley Federal de Protección del Consumidor, publicada en el *DOF* el 22 de diciembre de 1975, y que fue modificada posteriormente por ley publicada el 24 de diciembre de 1992. El objeto de esta ley es promover y proteger los derechos y cultura del consumidor, y procurar la equidad, certeza y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores. El artículo 24, fracción III, dispone que es facultad de la Procuraduría Federal del Consumidor “representar individualmente o en grupo a los consumidores ante autoridades jurisdiccionales y administrativas, y ante los proveedores”.

Esta facultad de la Procuraduría constituye un avance en el camino por proteger los derechos de grupos de los consumidores. Más adelante, por reformas publicadas en el *DOF* el 4 de febrero de 2004 y el 30 de agosto de 2011 en el párrafo primero del artículo 26 se prescribió que cuando se realicen actos, hechos u omisiones que vulne-

<sup>91</sup> Castro y Castro, Juventino, *El amparo social*, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2005, p. 64.

ren derechos e intereses de una colectividad o grupo de consumidores, la Procuraduría Federal del Consumidor, así como cualquier ente legitimado por el artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles, podrá ejercitar la acción colectiva de conformidad con lo dispuesto en el libro quinto de dicho código.

A través de la reforma publicada el 30 de agosto de 2011 se agregó el libro quinto, relativo a las acciones colectivas del Código Federal de Procedimientos Civiles. Por su parte, el artículo 585 adicionado concedió legitimación activa para ejercitar las acciones colectivas a una serie de instituciones públicas, como son la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, la Comisión Federal de Competencia y la Procuraduría General de la República. Igualmente, este artículo aceptó la legitimación activa para el representante común de la colectividad conformada por al menos treinta miembros; y a las asociaciones civiles sin fines de lucro legalmente constituidas al menos un año previo al momento de presentar la acción, cuyo objeto social incluya la promoción o defensa de los derechos e intereses de la materia de que se trate y que cumplan con los requisitos establecidos en ese código.

Además, el artículo 26 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, de acuerdo con las reformas ya señaladas, dispone que la Procuraduría Federal del Consumidor tiene legitimación procesal activa para ejercer ante los tribunales competentes acciones de grupo en representación de consumidores, para que dichos órganos, en su caso, dicten la sentencia respectiva o un mandamiento para impedir, suspender o modificar la realización de conductas que ocasionen daños o perjuicios a consumidores o previsiblemente puedan ocasionarlos. Incluso, la Procuraduría citada, en representación de los consumidores afectados, podrá ejercer por la vía incidental la reclamación de los daños y perjuicios que correspondan, con base en la sentencia emitida por la autoridad judicial. Esto último significa que una vez terminado el juicio, es posible que algunos consumidores que no fueron parte en éste puedan, por vía incidental, ser beneficiados por lo resuelto en la sentencia a favor de los consumidores que sí fueron partes en dicho litigio. Esta legislación constituye una evolución muy importante en la protección de los derechos colectivos de los consumidores.

Es importante recordar que el entonces senador Jesús Murillo Karam propuso en la Cámara de Senadores incluir la defensa de los derechos colectivos en el artículo 17 constitucional, cuyo párrafo tercero, con las modificaciones discutidas y realizadas, expresa: “El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos”.

La incorporación de un párrafo tercero al artículo 17 de la Constitución para regular los derechos colectivos es adecuada, porque en ese artículo se establecen una serie de materias que conciernen a la administración de justicia en México, y que se refieren a que nadie puede hacerse justicia por sí mismo, a la forma en que los tribunales deben administrar justicia, a los mecanismos alternativos de administración de justicia, a la independencia de los tribunales, a los servicios de defensoría pública y a que nadie puede ser apasionado por deudas de carácter civil. Estas normas deben conservarse al regular el Poder Judicial en el título relativo a la organización del Estado. Pero la regulación de los derechos colectivos es preferible hacerla en la Constitución en un artículo aparte como un derecho de carácter social de los mexicanos, dada la importancia que tiene la normatividad respectiva.

De todas maneras, agregar a la Constitución el párrafo señalado, publicado el 29 de julio de 2010, es de extraordinaria trascendencia para la defensa de los derechos colectivos en el país, y dar sustento a la legislación secundaria. Sin embargo, convendría hacer algunas modificaciones a su redacción para perfeccionar la base constitucional de estos derechos.

Lo primero que debe aclararse es que son los derechos colectivos el objeto de la defensa, y que éstos pueden emanar de una relación contractual con un proveedor de bienes y servicios, o bien de un hecho que genere responsabilidad extracontractual, como es el caso de la empresa que contamina una colonia o una población. Otro agregado importante es dejar constancia en la Constitución de que la sentencia no sólo beneficia a quienes demanden colectivamente, sino igualmente a todos los afectados, y que éstos pueden, después de la sentencia, probar el daño sufrido y reclamar la indemnización respectiva. Esta adición fundamenta constitucionalmente en mejor forma el hecho de que la sentencia pueda ser útil también para otros perjudicados. Por otra parte, no sería necesario señalar la facultad expresa del Congreso de la Unión para dictar leyes en esta materia, como señala el párrafo tercero del artículo 17 de la Constitución, porque se ha propuesto modificar el artículo 124 del mismo texto, con la finalidad de que las facultades que no se hayan concedido expresamente a los estados, Distrito Federal y municipios se entiendan conferidas a la Federación.

Todo lo expuesto, sin perjuicio de la extensión que se ha hecho en el juicio de amparo para la defensa de los intereses colectivos en la forma que han propuesto los juristas Arturo Zaldívar y Juventino Castro, porque pueden coexistir varias formas de defender los derechos colectivos.

En esta materia se necesita incorporar también la defensa de los pequeños y medianos proveedores de bienes de las tiendas departamentales, porque éstas abusan

normalmente con quienes les venden sus artículos. Los pagos son normalmente a noventa días, les exigen a los proveedores rebajas abusivas, les devuelven productos arbitrariamente y les exigen costear promociones que no tienen relación con sus artículos. Esta es una clase de abusos que también podría ser evitada a través de las acciones colectivas.

## VI. DERECHOS POLÍTICOS Y CIUDADANÍA

### 1. *Derecho a la información pública gubernamental*

El establecimiento del derecho de las personas al libre acceso a la información pública en el artículo 6o. de la Constitución, la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que la complementa, y la creación en esta última del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, y la creación de normas e institutos semejantes en el ámbito de los estados de la Federación, constituyen un avance importante en el perfeccionamiento de la democracia en el país; en el conocimiento de lo que sucede en el interior de los aparatos gubernamentales y como instrumento que ayuda a mejorar los mecanismos de rendición de cuentas, combatir la corrupción en el servicio público y la impunidad, que tanto daño han hecho a la nación. Lo expuesto, sin embargo, no oculta que es necesario perfeccionar este tipo de instrumentos y seguir realizando esfuerzos para combatir dichos males. El acceso a esta clase de información se fundamenta, además, en el hecho de que los individuos forman parte del pueblo, cuya soberanía está consagrada en el artículo 39 de la Constitución.

Se sugiere, en una nueva constitución, en primer término, que se regulen en artículos aparte el derecho a la información y el derecho a la protección de los datos personales, conservando ese mismo orden. De tal manera que el párrafo primero, relativo a la libre manifestación de las ideas, debería quedar con una redacción semejante al de su versión original en un nuevo artículo de la Constitución de 1917, incluyendo el derecho a réplica.

El artículo que sigue puede regular el derecho a la información y podría comenzar señalando que el derecho a la información pública debe ser garantizado por el Estado, y que la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, las dependencias o entidades públicas que a ellos pertenezcan y los órganos constitucionales autónomos están obligados a proporcionar a los mexicanos y, en general, a todos los habitantes de la República que residan legalmente en ella, la información completa, veraz y oportuna, en forma gratuita, que se encuentre en su poder, y sin necesidad de acreditar interés especial o justificar su utilización. A lo que corresponde agregar que en la

interpretación de este derecho debe prevalecer el principio de la máxima publicidad, como aparece en la parte final de la fracción I del texto vigente.

En un segundo párrafo, se puede señalar que la información pública sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que determine la ley constitucional que complemente la nueva constitución. No convendría establecer las reservas en la legislación secundaria para garantizar en mejor forma su amplio y libre acceso.

En un tercer párrafo se pueden disponer, como lo establece actualmente la fracción IV, pero en forma más amplia, los mecanismos de acceso a la información y los procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante organismos especializados e imparciales y con autonomía constitucional. En esta materia, parece preferible que el acceso a la información pública y los organismos encargados de velar por ella tengan un carácter federal y, no como sucede actualmente con la existencia de leyes y organismos estatales que están facultados de esta misión. Las razones que abonan esta tesis consisten en que los organismos estatales encargados de velar por el acceso a la información pública son integrados muchas veces por personas cercanas a los gobernadores, que a través de sus mayorías en los Congresos estatales imponen sus decisiones. El análisis de la legislación de algunos estados puede confirmar esta aseveración. El artículo 49, párrafo segundo, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca, por ejemplo, determina que el gobernador del estado propondrá por ternas a los tres comisionados del Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública, y el Congreso los elegirá con el voto de la mayoría de los diputados presentes. Por su parte, el artículo 82 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo contiene una disposición semejante, y faculta al titular del Ejecutivo estatal, previa consulta a las instituciones, agrupaciones u órganos de profesionistas en la materia, reconocidas por el gobierno del estado, así como de los representantes de las organizaciones de la iniciativa privada que radican en la entidad, someter al Congreso del estado o la diputación permanente, en su caso, la lista de propuestas de candidatos para ocupar el cargo de consejeros. De esta manera, es difícil que los consejeros o comisionados tengan la suficiente independencia para cumplir con sus labores cuando le deben su nombramiento al titular del Ejecutivo estatal y a la mayoría que lo respalda en el Congreso estatal respectivo. La situación existente en los estados señalados se repite desafortunadamente en otras entidades de la República, como en Tamaulipas. En otros estados, como Puebla, es el Congreso el que nombra en forma directa por mayoría a los consejeros respectivos. En Chihuahua y Morelos, los nombramientos los realiza directamente el Congreso estatal por una mayoría de dos tercios, lo que constituye una solución más acertada.

De tal manera que existen razones para aconsejar la federalización del acceso a la información pública, ya que se trata de un tema de vital interés para el desarrollo del país, como mecanismo útil para que los habitantes de la República puedan conocer qué sucede dentro del ámbito gubernamental, y como instrumento eficaz para combatir la corrupción. Otra opción puede consistir en establecer reglas que garanticen la imparcialidad y la idoneidad de los consejeros de los institutos estatales y el otorgamiento de facultades que les permitan imponer sus resoluciones, a través de la ley constitucional que complemente la constitución propuesta. Como por ejemplo, la elección de los consejeros a través de convocatoria pública y la aprobación de por lo menos dos tercios de los diputados estatales, como se ha expresado. De igual forma, se debería garantizar que esta clase de institutos tengan la calidad de órganos constitucionales autónomos y un presupuesto suficiente para cumplir con eficiencia sus labores. La naturaleza que se propone para estos órganos facilitaría la labor de permitir el acceso a la información pública en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y sus correspondientes dependencias y entidades.

En un cuarto párrafo se podría contener la obligación de las autoridades o instituciones obligadas a preservar la documentación que de ellas emana, a mantener archivos bien organizados y accesibles al público y a enviar, de conformidad con la ley, dicha documentación debidamente clasificada al archivo general que se establezca para tal efecto.

Asimismo, en un quinto párrafo, es necesario conservar lo prescrito en la fracción VII del artículo citado, que expresa: “la inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes”.

Además, sería conveniente que la supervisión superior y la sanción correspondan a las autoridades federales, con objeto de proteger y garantizar debidamente este derecho, y en atención a la resistencia de las autoridades estatales y municipales a dar a conocer información que pueda demostrar el uso discrecional o ajeno a la legalidad de los recursos que administran. Ello significa que las infracciones de las normas sobre información que constituyan hechos ilícitos tendrán que ser reguladas en las leyes de la Federación, y que su conocimiento corresponda, asimismo, a los tribunales federales. En lo que respecta a la supervisión, podría otorgarse competencia al Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos para resolver las controversias entre los institutos y las autoridades estatales y municipales.

Hasta aquí podría regularse en el nuevo texto supremo el derecho a la información. Sin embargo, debe señalarse que las disposiciones del artículo 6o. constitucional relativas a la transparencia relativa del ejercicio de los presupuestos en los tres niveles de gobierno deben conservarse, pero en una disposición que regule las materias de orden presupuestario.

Las demás fracciones del párrafo segundo del artículo 6o. constitucional correspondientes a la protección de los datos personales pueden incorporarse a una nueva norma sobre esta materia, y el resto de las fracciones agregarse en la ley constitucional que integre la nueva constitución o en la legislación complementaria que se dicte.

Respecto a la ubicación de las normas sobre el derecho a la información, se estima que en el nuevo texto supremo las regulaciones correspondientes deben incluirse dentro de los derechos políticos, porque tal carácter tiene este trascendente derecho.

## *2. Derecho a votar, a ser elegido para cargos de representación popular y a asociarse libremente para tomar parte en los asuntos políticos del país*

La calidad de ciudadanos la tienen quienes son mexicanos, con dieciocho años cumplidos y cuentan con un modo honesto de vivir, conforme al artículo 34 constitucional. Entre los derechos, de acuerdo con el artículo 35 de la carta política, están los de votar y ser elegidos para todos los cargos de elección popular, además de cumplir con el registro de ser mexicano por nacimiento.

Otro derecho que concede el artículo 35 constitucional es el de asociarse individual y libremente para ser parte de forma pacífica en los asuntos políticos del país, lo que se extiende a los asuntos políticos de las entidades federativas y municipios o para formar o integrarse a un partido político.

## *3. Derecho a presentar candidaturas independientes*

Es un avance en materia de igualdad política el hecho de que se aceptaran las candidaturas independientes, con el propósito de que un cierto número de ciudadanos puedan presentar candidatos independientes, lo cual se estima positivo, en la medida en que se sustrae del monopolio de los partidos políticos. Si la soberanía radica realmente en el pueblo, éste debe tener derecho sin intermediarios a presentar candidaturas. Esta prerrogativa se incorporó a la fracción II del artículo 35 constitucional por reforma publicada el 9 de agosto de 2012.

Sin embargo, deben tenerse presentes ciertos riesgos que involucran las candidaturas independientes, ya que existe en México una concentración de medios de comunicación en materia de radio y televisión, especialmente, que al amparo de su audiencia y poder económico pueden imponer a aspirantes a cargos de representación popular que velen sólo por sus intereses. Otras grandes empresas pueden también levantar candidaturas ajenas al interés general, amparándose en sus cuantiosos recursos. Por otra parte, constituye un riesgo que las candidaturas independientes comprendan las de presidente de la República o gobernadores de los estados. Tanto a la titularidad del Ejecutivo como a la cabeza de los gobiernos de los estados han

llegado personajes perjudiciales para los intereses nacionales o estatales pese al filtro que de alguna manera constituyen los partidos políticos. Por lo tanto, parece recomendable correr los riesgos enunciados para perfeccionar la participación popular y la democracia en México.

#### 4. *Derecho a referéndum y plebiscito o consulta popular*

En teoría constitucional, el referéndum implica la aprobación de normas, y el plebiscito, el pronunciamiento sobre políticas públicas por parte de quienes tienen derecho al voto. De tal manera que estos derechos son formas de participación directa de los ciudadanos. El referéndum se propone en este trabajo para la aprobación o reforma de la nueva constitución. Con relación al plebiscito, en atención a que ya se ha aprobado la consulta popular, éste ya no sería necesario, pero habría que perfeccionar dicha consulta, porque conforme a la normatividad vigente, la fracción VIII del artículo 35 ya citado, sería muy difícil lograr que la consulta sea vinculatoria, según se expresará más adelante en este documento.

#### 5. *Derecho a presentar iniciativas de ley y de reformas a la Constitución*

La fracción VII del artículo 35 de la Constitución faculta a los ciudadanos para presentar iniciativas de leyes en los términos y con las condiciones que señala esta y la Ley del Congreso de la Unión. A su vez, la fracción IV del artículo 71 constitucional exige que el cero punto trece por ciento de los ciudadanos de la lista nominal de electores presente dichas iniciativas. Si se estima que la lista señalada puede incluir ochenta millones de electores, el porcentaje señalado ascendería aproximadamente a 104,000 ciudadanos, lo que es posible de reunir dadas las facilidades que proporcionan ciertos medios de comunicación o las redes sociales a través de internet.

Se trata además de que los ciudadanos presenten reformas constitucionales para las cuales se debería exigir un porcentaje más alto.

#### 6. *Los ciudadanos y el Plan Nacional de Desarrollo*

El artículo 26 constitucional, desde la reforma publicada el 3 de febrero de 1983, prescribe que el Estado debe organizar un sistema de planeación democrática de desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. Ésta es una de las normas importantes de la Constitución que es necesario conservar en sus primeros cuatro párrafos.

El resto de esta norma se refiere al Sistema Nacional de Información, Estadística y Geográfica, que se encuentra a cargo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, organismo público con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de normar y coordinar dicho Sistema, así como de realizar las demás actividades a que se refieren los artículos 52 y 59 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. Esta institución es un organismo público descentralizado que no debería estar sectorizado bajo la cabeza de ninguna secretaría de Estado, debido a la trascendencia de sus funciones, y porque para cumplirlas acertadamente debe ser totalmente independiente. Su regulación general, en consecuencia, debería realizarse en el capítulo de los órganos constitucionales autónomos, aunque no se le otorgue dicho carácter.

Respecto a los procedimientos de participación y consulta popular, habría que perfeccionarlos en la legislación secundaria para asegurar que realmente se respeten, además, de realizar planes de mediano y largo plazo con la participación también del Congreso de la Unión, del Poder Judicial, en lo que respecta a asuntos de su competencia, y de estados, Distrito Federal y municipios. En general, no se es partidario de la creación de nuevos organismos, para no aumentar la carga burocrática; sin embargo, la creación de un consejo económico, político y social, con amplia participación ciudadana, podría ser útil para elaborar este Plan y velar por su actualización y cumplimiento.

### *7. La ciudadanización de ciertos órganos*

La participación ciudadana no es la clave que permita por sí sola solucionar los problemas del país, aunque ésta podría ayudar a avanzar en la democratización de la República; por ello, se propone buscar mecanismos para que en los organismos descentralizados, empresas paraestatales, fideicomisos, comisiones reguladoras y en los órganos constitucionales autónomos, se busquen fórmulas para la participación ciudadana con preparación que representen a vastos sectores de la población en la conformación de juntas de gobierno o consejos para el mejor cumplimiento de sus fines.

Mauricio Merino manifiesta que desde los años noventa ha existido una especie de fascinación por crear cuerpos colegiados que dirijan los organismos autónomos. Esta idea emana de la creación del Instituto Federal Electoral, IFE, cuyo establecimiento tuvo como propósito reemplazar un sistema de elecciones donde el Ejecutivo Federal era juez y parte. El Consejo General de este instituto está compuesto por un total de nueve miembros, donde desempeñó en forma adecuada y actuó, en la presidencia de forma meritoria, José Woldenberg. Agrega Merino que ha transcurrido suficiente tiempo para analizar cómo funciona esta fórmula de dirección de ciertas instituciones públicas, y los resultados no son favorables cuando las elecciones de los

consejeros son originadas en cuotas políticas u obedecen a lealtades partidarias. Por ello, indica que parece preferible la designación de una sola persona en la dirección de ciertas instituciones, porque de esta manera es más fácil responsabilizarla de sus acciones.<sup>92</sup>

Se coincide con el autor cuando señala que los resultados de estos consejos con participación supuestamente ciudadana a menudo no han dado buenos resultados, y además las responsabilidades se han diluido.

De tal manera que parece recomendable buscar otras fórmulas de nombramiento para los miembros de las juntas de gobierno o los consejos de ciertas instituciones públicas, con el propósito de fortalecer su independencia y profesionalismo. Sobre la materia habría que hacer una distinción entre las instituciones públicas que tienen estos consejos.

En los organismos desconcentrados de la administración pública centralizada y en los organismos descentralizados, empresas paraestatales y fideicomisos de la administración pública paraestatal, la responsabilidad de los nombramientos de los directores generales y consejos de administración corresponde, conforme a la normatividad vigente, al presidente de la República, sea porque los nombre directamente o porque las leyes respectivas determinen que sus integrantes son funcionarios públicos de las secretarías de Estado. Lo que parece lógico, porque en última instancia forman parte del Ejecutivo Federal. Un ejemplo de esta clase de nombramientos es lo dispuesto en el artículo 8o. de la Ley de Petróleos Mexicanos, publicada el 28 de noviembre de 2008. Dicha disposición establece que el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos se compondrá de quince miembros propietarios, que son: seis representantes del Estado designados por el Ejecutivo Federal; cinco representantes del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, que deberán ser miembros activos del mismo y trabajadores de planta de Petróleos Mexicanos, y cuatro consejeros profesionales designados por el Ejecutivo Federal, que representarán al Estado, y serán servidores públicos. Para nombrar a los consejeros profesionales, el presidente de la República someterá sus designaciones a la Cámara de Senadores o, en sus recesos, a la Comisión Permanente, para su ratificación por mayoría absoluta. Si el Senado de la República o la Comisión Permanente, en el plazo de treinta días, rechazan la designación, el Ejecutivo Federal someterá una nueva propuesta.

En esta clase de órganos es conveniente, también, debido a su importancia, que existan representantes ciudadanos propuestos por las organizaciones no gubernamentales que tengan alguna relación con las actividades que aquéllos desempeñan y que sean aprobados por mayoría calificada del Senado. Respecto a las instancias

<sup>92</sup>Merino, Mauricio, “Cuidado con los órganos colegiados”, *El Universal*, 9 de enero de 2013.

de control interno de este tipo de instituciones, deberían formar parte de un órgano constitucional autónomo, como se ha expresado en este trabajo.

Además, se establecen órganos que cumplen funciones reguladoras, como la Comisión Federal de Competencia, la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y la Comisión Reguladora de Energía. Esta clase de instituciones deben tener directores e integrantes de sus consejos dotados de preparación técnica, capaces de tomar sus decisiones con independencia e imparcialidad y tener legitimación proveniente de su nombramiento y de actuaciones. Sus facultades se derivan de las correspondientes secretarías de Estado, y sus decisiones pueden estar influenciadas por los titulares de esas dependencias, así como por los actores políticos y por los propios grupos de interés sujetos a su regulación. Por otra parte, el hecho de que actúen con independencia no impide que estén sujetos, como toda institución pública, a un proceso de rendición de cuentas, porque manejan recursos federales, y en tanto sus decisiones son importantes para el devenir político, económico y social del país. La forma del nombramiento de sus consejeros es fundamental, porque es necesario asegurar que éstos actúen con independencia y, en consecuencia, sus designaciones o propuestas de nombramiento no convendría que provengan de una sola autoridad uninominal, por alto que sea su cargo, incluso el de presidente de la República, ni tampoco que dependan preponderantemente de un órgano legislativo. Se hace presente, en esta materia, que sin perjuicio de que existan consejeros ciudadanos en este tipo de instituciones, se es partidario de que el presidente de la República nombre a las cabezas ejecutivas de estos órganos, que no deben ser totalmente autónomos, porque dada su importancia para la rectoría del Estado en el desarrollo nacional, el presidente debe nombrar a quien encabece individualmente a tales instituciones.

La tesis anterior no ha sido compartida por los partidos que han acordado el llamado Pacto por México, ya que, por reforma publicada el 11 de junio de 2013, tanto la Comisión Federal de Competencia Económica como la Comisión Federal de Telecomunicaciones se han convertido en órganos constitucionales autónomos, restándole facultades al Poder Ejecutivo, en esos ámbitos, para ejercer la rectoría del desarrollo nacional.

En el caso de los órganos constitucionales autónomos, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la designación de su presidente corresponde al Senado por la dos terceras partes de sus miembros presentes o por acuerdo de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en los recesos de esa Cámara, de acuerdo con el artículo 10 de la ley de dicha Comisión; el Consejo Consultivo de ésta es nombrado en la misma forma.

Los nombramientos de consejeros en el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, que al parecer camina hacia la formación de un órgano

constitucional autónomo, son propuestos por el presidente y el Senado o la Comisión Permanente, en su caso, sólo puede objetarlos por mayoría, dentro del término de 30 días establecido por el artículo 34 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. En el Instituto Federal Electoral, conforme al artículo 41 constitucional, en la fracción V, los nueve consejeros son nombrados por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad. En el caso del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, los cinco miembros de la Junta de Gobierno son designados por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores, y en su receso por la Comisión permanente, conforme al artículo 25, fracción B, párrafo segundo, de la Constitución.

Para los estados de la Federación, el Distrito Federal y los municipios deberían existir normas en la Constitución de la República que contengan soluciones semejantes a las anotadas, porque si bien es necesario respetar el federalismo, el buen y eficiente actuar de las instituciones públicas, en defensa del interés general, es un asunto de mayor trascendencia que tiene que respetarse.

#### 8. *Derechos políticos de ciudadanos naturalizados y extranjeros*

Debería perfeccionarse la igualdad política de todos los ciudadanos que cumplan ciertos requisitos, los cuales tienen derecho a elegir y ser elegidos o nombrados para los cargos públicos, sean éstos o no de representación popular. Para ello, se debe exigir el requisito de ser mexicano por nacimiento para optar a ciertos cargos de trascendencia, como presidente de la República, ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, presidente del Senado o de la Cámara de Diputados, secretario de Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores y Economía, presidente del Tribunal Federal Electoral, Banco Central y Comisión Nacional de los Derechos Humanos, auditor superior de la Federación y otros cargos semejantes a nivel federal o estatal, además los oficiales de las fuerzas armadas en tiempos de paz y los altos mandos de la policía. Los demás cargos podrían ocuparse por cualquier ciudadano mexicano, sea éste natural o naturalizado, mientras no exista conflicto de intereses. De tal manera que no se concuerda, por tratarse de una norma discriminatoria, con la regulación establecida en el artículo 32 constitucional en su párrafo tercero, que faculta al Congreso de la Unión por mayoría simple para establecer los cargos que requieren ser mexicano por nacimiento. Esta facultad debiera ser ejercida sólo por los dos tercios del Congreso de la Unión y plasmarse en la propia Constitución para casos de excepción, como los que se han señalado, porque la postura contraria involucra una discriminación en la que se establezcan dos clases de ciudadanos mexicanos de primera y segunda categoría.

El artículo 63 de la Constitución de Ecuador, en el párrafo segundo, señala incluso el derecho de los extranjeros que tienen más de cinco años de residencia en el país a votar en las elecciones. La Constitución de Chile de 1925 permitía también el voto de los extranjeros en el caso de las elecciones municipales. En la Comunidad Económica Europea existe también una mayor apertura en estas materias.

El artículo 11, en su párrafo segundo, establece dos prerrogativas que favorecen a los extranjeros: los derechos de asilo y refugio. El primero de ellos se concede en caso de persecución por motivos de orden político, y el segundo se concede por causas de carácter humanitario. El párrafo citado termina prescribiendo que la ley regulará sus procedencias y excepciones.

## VII. LOS DEBERES DE LOS MEXICANOS Y DE LOS HABITANTES DE LA REPÚBLICA EN GENERAL

Los mexicanos y los habitantes del territorio nacional, en general, no sólo deben tener derechos, sino también obligaciones respecto a la nación y la comunidad a la que pertenecen o en donde viven. El artículo 31 de la Constitución establece las obligaciones de los mexicanos en general, y determina:

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

- I. Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.
- II. Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas, y conocedores de la disciplina militar.
- III. Alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior; y
- IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

En este trabajo se propone aumentar los derechos que corresponden a los mexicanos para mejorar sus condiciones de vida y bienestar. Una sociedad que pretenda ampliar los derechos tiene naturalmente un costo financiero mayor, e involucra ma-

yores esfuerzos para favorecer a sus integrantes. Por esta razón, parece congruente y equitativo aumentar las obligaciones o deberes de los habitantes del país que se regulan en el artículo 31 constitucional, puesto que ya existen Constituciones en que se han incorporado estas ideas. Así, el artículo 83 de la Constitución de Ecuador de 2008 señala una larga lista de diecisiete obligaciones que tienen los ecuatorianos. La Constitución de la República Dominicana de 2002, en el artículo 9o. establece igualmente los deberes de los dominicanos y dispone que: “Atendiendo a que las prerrogativas reconocidas y garantizadas en el artículo precedente de esta Constitución suponen la existencia de un orden correlativo de responsabilidad jurídica y moral que obliga la conducta del hombre en sociedad, se declaran como deberes fundamentales...”.

Es decir, existe una idea en esta norma, que corresponde destacar, y es la de que los integrantes de una sociedad deben comprender que sus obligaciones sociales no pueden limitarse al cumplimiento de las leyes y a buscar el bienestar y la prosperidad de su grupo familiar. La pertenencia a una sociedad significa, también, una actitud más activa, que consiste en participar de alguna manera para acrecentar el bienestar y la seguridad de sus miembros. Es por ello que el inciso h) del artículo citado establece: “toda persona está en el deber de cooperar con el Estado en cuanto a asistencia y seguridad social, de acuerdo con sus posibilidades”. En esta regla se origina una profunda búsqueda por alcanzar la solidaridad de los dominicanos con los integrantes de su sociedad. Cuando Salvador Allende Gossens fue presidente de Chile, en el periodo de 1970-1973, una de las propuestas del gobierno popular fue el establecimiento de un programa de trabajos voluntarios. Se formaron grupos de estudiantes, obreros, trabajadores de la administración pública, profesionales, y también amas de casa, que participaron en diversos proyectos, como plantar árboles, establecer brigadas de salud, labores de alfabetización, apoyos en la construcción de viviendas de interés social, sanear títulos de dominio de pobladores y pequeños propietarios agrícolas y para mejorar el abastecimiento de productos básicos y evitar su encarecimiento. En Cuba, desde hace más de cincuenta años existen las llamadas brigadas de trabajos voluntarios, las cuales han sido solidarias con otros países de América Latina. Incluso en México hay empresas que han promovido recientemente en el país que un alto número de mexicanos participe sin retribución en labores de limpieza de cauces, plazas, parques y calles de las ciudades. Desde hace mucho tiempo que fieles o creyentes de Iglesias y grupos religiosos en el país han realizado labores de solidaridad con distintos sectores de la población.

De tal manera que los gobernantes en México y las diversas clases de organizaciones de la sociedad civil tendrían que promover la participación de los mexicanos, e incluso de los extranjeros, para trabajos sociales voluntarios, proyectos específicos, en forma permanente, en beneficio de la sociedad y de sus integrantes, lo que constituye una forma de crear conciencia de las responsabilidades sociales que tienen todos los

habitantes del país. Además, si un gran número de mexicanos tienen derecho a una educación gratuita, desde la etapa preescolar hasta la universidad, es conveniente establecer ciertas obligaciones básicas a favor de la permanencia, pero sin agobio, que sean compatibles con sus obligaciones habituales. Se trata en este último caso de trabajos sociales obligatorios que se sumarían a los ya existentes en el artículo 5o. constitucional, como los impuestos como pena por la autoridad judicial, los cargos concejiles, los de elección popular, los trabajos electorales, los de jurados y defensores de oficio.

Por lo expuesto, convendría tener un precepto en la constitución que estableciera el deber de solidaridad de los habitantes de la nación y la obligación de las autoridades y grupos sociales, en general, de establecer programas voluntarios de trabajo y de incentivar la participación de la mayor parte de la población en forma que sea realmente productiva.

Conviene incluir también en el artículo 31 constitucional ciertas obligaciones básicas para fortalecer los principios y valores que deben imperar en la sociedad mexicana. Entre éstos deben incluirse la solidaridad, como ya se ha expresado, en especial, con los más necesitados y desamparados; el respeto al orden jurídico como condición necesaria, mas no suficiente, de la paz social y del desarrollo del país; la honestidad y la necesidad de denunciar toda clase de actos de corrupción; el respeto y la promoción del mejoramiento del medio ambiente y de la biodiversidad; el respeto y reconocimiento de los derechos humanos y de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas; la preocupación, el interés y la formación de organizaciones sociales para el conocimiento de los asuntos públicos y la defensa de los intereses generales del pueblo de México. Con lo que es necesario insistir en que la solución de los problemas del país y de sus regiones deben estar principalmente en manos de sus autoridades, pero los mexicanos también deben organizarse e intervenir activamente para promover mejores condiciones de vida y trabajo.

Respecto a los extranjeros que tengan legal residencia en el país por más de quince años, podría permitírseles votar en las elecciones municipales, como sucede en otros países, en condiciones de reciprocidad, porque se trata de personas que tienen obligaciones, como la de pagar impuestos en ese nivel de gobierno, por ejemplo.

## CAPÍTULO CUARTO

# EL NUEVO MODELO DE ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

### I. INTRODUCCIÓN

Respecto a la organización del Estado mexicano, hay que incluir en el nuevo texto constitucional, en forma resumida, la estructura básica que consagra la constitución, en el sentido de que debe existir una Federación, estados o entidades federativas y municipios. Respecto al Distrito Federal, es preciso analizar si es necesario que se constituya en un estado con sus respectivos municipios o si sólo se debe perfeccionar su organización de otra forma.

De igual forma, resulta ineludible conservar la división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y en un capítulo especial habría que regular, en términos generales, los llamados órganos constitucionales autónomos. El Poder Ejecutivo, a su vez, contendría, en general, a la administración pública centralizada y descentralizada. Otros temas, en esta materia, conciernen a las medidas que hay que adoptar para mejorar el funcionamiento de los tres poderes.

Los estados de la Federación tendrían una organización similar a la que tienen en la actualidad con una sola cámara de diputados, en el Poder Legislativo. Respecto al Poder Ejecutivo y a los municipios, la composición de la administración pública es conveniente que continúe siendo semejante a la del Ejecutivo Federal, ya que adoptar otras estructuras distintas sólo causaría confusiones y problemas. En materia de tribunales sería también útil seguir con la organización interna existente con las mejoras que sean necesarias, que pueden consistir en agrupar a todos los tribunales independientes en el Poder Judicial de la Federación junto con otras medidas para perfeccionar su funcionamiento.

Los asuntos más importantes que habría que enfrentar serían los concernientes al perfeccionamiento de la institucionalidad, la democratización del sistema electoral y del régimen de partidos políticos, y el cómo encontrar fórmulas de gobernabilidad con el propósito de promover acuerdos que permitan solucionar con eficiencia los problemas del país y fortalecer un sistema de rendición de cuentas para evitar la corrupción. La ciencia política enseña que cualquiera modificación que se realice en materia de elecciones, partidos políticos o gobernabilidad involucra generalmente

transformaciones importantes en los otros dos factores. En este tema, ante la crisis del sistema de representación política, se necesita reforzar los mecanismos de participación ciudadana, como el referéndum, la consulta popular y la iniciativa ciudadana en materia legislativa y constitucional, y mejorar estos mecanismos en algunos aspectos de la vida nacional; por ejemplo, con relación a la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo o el desempeño de ciertas instituciones públicas.

Otro tema de gran trascendencia en que habría que innovar es en materia de control del ejercicio presupuestal federal y de los recursos de esta naturaleza que se ejerzan por los estados, y sobre el particular se estima que es necesario establecer un órgano constitucional autónomo con control ciudadano que se encargue de esta tarea, y que tendría también la misión de promover y velar por el buen funcionamiento de las instituciones del sector público federal.

## II. LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO MEXICANO

### 1. *La forma de gobierno*

La organización del Estado mexicano está consagrada principalmente en el artículo 40 constitucional, que dispone: “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Al determinar esta norma que la República es representativa, está señalando que la soberanía del pueblo se ejerce a través de representantes. Sin embargo, en la nueva constitución se han agregado diversas formas de participación ciudadana directa, que no implican el fenómeno de la representación, algunas de las cuales se han incorporado recientemente a la carta política vigente.

De tal manera que para ser congruente con lo expresado en materia de soberanía, sería conveniente agregar un párrafo al final de este artículo en que se exprese que la representación del pueblo soberano procederá en los casos en que esta ley fundamental lo determine, salvo que se hayan establecido formas directas de participación ciudadana.

### 2. *Los Poderes de la Federación*

A continuación de la norma propuesta en el párrafo anterior habría que establecer que los poderes de la Federación son fundamentalmente el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, y añadir que su labor será complementada por los órganos constitucionales autónomos en los casos que lo disponga la constitución. La creación de estos

órganos, en atención a su naturaleza e importancia, debe consagrarse en términos generales en el propio texto supremo.

### 3. *El Poder Ejecutivo*

Corresponderá al Poder Ejecutivo a un solo individuo, que se denominará presidente de los Estados Unidos Mexicanos, prescribe el artículo 80 de la Constitución, que habría que conservarlo, señalando además que la ley constitucional establecerá los requisitos para ser candidato al cargo. Los requisitos para ser presidente están establecidos en el artículo 81 vigente, los cuales tendrían que incorporarse a la ley mencionada.

El presidente de la República tendría que continuar siendo el jefe del Estado y el jefe de Gobierno, y señalarse en resumen sus facultades en estas dos calidades. Es conveniente explicar que la calidad de jefe de Estado implica ser el máximo representante del pueblo soberano frente a otros Estados y organismos internacionales, e incluso frente a los estados de la Federación y el Distrito Federal; y que la calidad de jefe de Gobierno involucra ser la cabeza del Poder Ejecutivo y de las secretarías de Estado, organismos y empresas del sector paraestatal que lo integran.

Las facultades del presidente están contenidas en el artículo 89 constitucional en sus veinte fracciones, y las cuales habría que sintetizar de la siguiente manera:

El presidente de la República, en su calidad de jefe del Estado y jefe de gobierno, tendría las siguientes atribuciones:

- I. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley constitucional complementaria, los convenios internacionales, las leyes federales, reglamentos y demás normas jurídicas y técnicas proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Se han agregado expresamente las normas técnicas porque son necesarias para el buen funcionamiento de ciertas áreas de la economía nacional, como sucede, por ejemplo, en materia de salud de la población, o bien para la seguridad de la aviación civil.
- II. Dirigir la política exterior y participar en la aprobación de los convenios internacionales, así como suspenderlos, denunciarlos, modificarlos y realizar declaraciones interpretativas con la aprobación del Senado. Faltaba agregar las declaraciones interpretativas porque a través de éstas es posible aprobar tratados que tienen algunas cláusulas que pueden causar problemas políticos internos.
- III. Ser la cabeza de las fuerzas armadas y de los cuerpos federales de seguridad y velar por la seguridad interior y exterior del pueblo y del Estado mexicano. En caso necesario, declarará la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley del Congreso de la Unión.

- IV. Presentar a consideración del Senado los nombramientos de los coroneles y demás oficiales superiores de las fuerzas armadas, de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales y de los secretarios y subsecretarios de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público o en materia de seguridad interior.
- V. Contribuir al crecimiento de la economía del país en forma justa y permanente, con respeto al medio ambiente, velar por la utilización racional de los recursos naturales en beneficio de las generaciones actuales y futuras, y promover la creación de empleos, con respeto a los derechos de los trabajadores y la protección social de todos los habitantes de la República e impulsar una equitativa distribución de las riquezas y un desarrollo armónico de las personas y de los diferentes estados y regiones del país. Se ha agregado expresamente esta facultad para incluir el respeto al pacto generacional que debe existir en todo país y para velar no sólo por la eficiencia del crecimiento económico, sino también por su equidad y un desarrollo regional equilibrado.
- VI. Dirigir la administración pública federal, centralizada y descentralizada, nombrar a los secretarios de Estado y demás funcionarios que determine la Constitución y la ley constitucional.
- VII. Presentar iniciativas de leyes al Congreso de la Unión y como facultad que sólo le compete la de presentar anualmente el proyecto de Ley del Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación. Además, está facultado para presentar dos iniciativas preferentes de ley al comienzo de cada periodo de sesiones del Congreso de la Unión, que deberán tramitarse a la brevedad. Se estima que por su importancia el presupuesto de egresos debe ser también aprobado por el Senado.
- VIII. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando así lo exija fundadamente el interés nacional, y
- IX. Las demás facultades que establezca esta Constitución y la ley constitucional que la complementa.

Como comentarios a esta propuesta, cabe señalar expresamente que corresponde al presidente, contribuir al crecimiento del país de una manera justa o equitativa, con el propósito de suprimir o acotar las desigualdades tan graves que existen en la sociedad mexicana, y que son fuente de emigración, desmembramiento de las familias, comercio informal y aumento de la delincuencia. También se establece su obligación de promover el desarrollo armónico de las regiones, porque en los últimos años han aumentado las diferencias entre los estados ricos y pobres de la Federación, lo cual,

aparte de constituir una injusticia, constituye un riesgo para la estabilidad del país y de ciertas regiones.

Sobre los nombramientos de los secretarios de Estado, no se está de acuerdo en establecer que todos ellos sean aprobados por el Senado de la República, porque no conviene constituir a México en una República parlamentaria, ya que el sistema que ha sido imperante, históricamente, es el presidencialista y si se trata de favorecer los acuerdos entre partidos, hay otras fórmulas que pueden favorecer los pactos o las coaliciones entre éstos. Sin embargo, se estima conveniente que los nombramientos de los secretarios de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, debido a la importancia de sus funciones, sean también aceptados por el Senado. Respecto al secretario de Gobernación, su cargo es también de gran relevancia, pero no es conveniente que sea ratificado por esa Cámara, porque dada la naturaleza política de sus labores, es preferible que sea de designación directa del presidente para conservar su independencia frente al Poder Legislativo. Por otra parte, respecto de la segunda vuelta, cabe señalar que no está comprendida en el llamado Pacto por México, pero los senadores del Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática tienen una propuesta para establecerla tanto en la elección del presidente de la República como en la de los gobernadores.

En materia de aprobación de normas técnicas, que son muy necesarias en salud, aviación, transporte marítimo, por ejemplo, se debe establecer un procedimiento especial, porque el que existe actualmente puede ser tachado de inconstitucional. En efecto, el artículo 89 constitucional en su fracción I dispone que al presidente de la República corresponde “promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”. El artículo 92 agrega que “todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deben estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos”. No obstante lo expuesto, la Ley Federal de Metrología y Normalización, publicada el 1o. de julio de 1992, dispone en el artículo 47, fracción IV, que las normas oficiales mexicanas, que son obligatorias en el periodo de su vigencia, son aprobadas por la dependencia o secretaría correspondiente, sin la intervención del presidente. A su vez, los reglamentos interiores de las diversas secretarías delegan en subsecretarios o directores generales la atribución de publicar en el *DOF* dichas normas. Así sucede, por ejemplo, en el artículo 19, fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, que dispone que al director general de Normas le corresponde difundir las normas oficiales mexicanas, lo cual contradice lo dispuesto por los artículos 89, fracción I, y 92, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que entrega al presidente de la República la facultad de proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes con la firma del secretario del ramo.

Por las consideraciones señaladas, convendría determinar en la nueva Constitución que la facultad de aprobar las normas oficiales mexicanas, que se refieren al cumplimiento de requisitos técnicos de productos, procesos o servicios, deberían ser aprobadas en cada secretaría por servidores públicos que tengan al menos la calidad de subsecretarios con la firma del director general que corresponda, de acuerdo con la materia del caso, conforme lo disponga el reglamento interior de cada dependencia. Debe tenerse presente que si bien las normas técnicas son muy necesarias, su establecimiento puede involucrar un menoscabo importante del patrimonio de ciertas empresas al exigir requisitos que tengan un alto costo para éstas. Por ello, es necesario que tengan un respaldo constitucional, y que en su aprobación intervengan al menos dos altos servidores públicos, como son los subsecretarios y directores generales que tengan competencia en la materia.

En lo que respecta al reemplazo del presidente de la República en caso de falta absoluta de éste, deberían ocupar el cargo los secretarios de Gobernación, Relaciones Exteriores, y Hacienda y Crédito Público, y a falta de éstos el presidente del Senado, de la Cámara de Diputados o el de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el orden señalado. De esta manera, se salva la posibilidad de que el cargo quede acéfalo en caso de falta del presidente por razones de enfermedad, accidente o imposibilidad absoluta de desempeñar el cargo o cuando tenga que ausentarse del país por más de siete días, lo cual sólo puede hacer con permiso del Senado. Hay que recordar que por decreto de reformas a la Constitución, publicado el 9 de agosto de 2012, se reformó el artículo 84 de ese ordenamiento supremo, y conforme al texto vigente de esa norma se determinó que en caso de falta absoluta del presidente lo reemplaza el secretario de Gobernación mientras el Congreso nombra a un presidente interino o sustituto, lo que deberá ocurrir en un término no mayor a sesenta días. La reforma señalada constituye un avance en la solución del problema planteado. Sin embargo, puede ocurrir una situación de gravedad en que no sea posible que el secretario de Gobernación pueda ocupar el cargo y el Congreso no esté funcionando; por ello es preferible, mientras se nombra un presidente interino o se convoca a elecciones, cuando así proceda, que haya una lista más amplia de funcionarios que puedan desempeñar el cargo.

El nuevo texto del artículo 84 contiene dos casos de ausencia absoluta del presidente. Si la falta ocurre dentro de los dos primeros años del mandato, aparte del nombramiento del interino, el Congreso debe llamar a elecciones para que el presidente electo cumpla el periodo faltante. En cambio, si se trata de una falta en los últimos cuatro años del mandato, no hay elecciones extraordinarias, y el nombramiento del sustituto durará lo que resta del periodo respectivo. Toda esta normatividad relativa al reemplazo del presidente podría incluirse en la ley constitucional que complementa a la constitución, aunque parece exagerado que un sustituto pueda durar cerca de

cuatro años en el cargo, por lo cual sería preferible que si el periodo a cubrir sea de más de tres años, se llame a elecciones. La solución del artículo 84 tiene más detalles que los señalados, y habría que hacerlos más comprensibles.

La forma de elegir al presidente será propuesta más adelante conjuntamente con la de los diputados y senadores.

En general, respecto del titular del Ejecutivo Federal, se estima conveniente restarle aquellas atribuciones que conspiran contra la independencia del Poder Judicial o de algunos otros tribunales, como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por ejemplo; fortalecer sus atribuciones relativas a la rectoría del desarrollo nacional y establecer un sistema general de rendición de cuentas del que nadie sea ajeno, lo que incluye la autonomía constitucional de un órgano de control del ejercicio presupuestal y de otra institución con las facultades que actualmente tiene la Procuraduría General de la República.

#### 4. *El Congreso de la Unión*

El Congreso de la Unión está formado por dos asambleas, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores o Senado. La primera está integrada por quinientos diputados, electos por tres años, de los cuales trescientos son elegidos por el sistema de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y doscientos son elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales, conforme lo determina el artículo 52 constitucional.

El Senado, a su vez, está constituido por 128 senadores, de los cuales dos serán elegidos en cada estado y el Distrito Federal, por el principio de votación mayoritaria relativa, y uno será asignado a la primera minoría, conforme a las listas de candidatos que presente cada partido político. Los 32 senadores restantes serán elegidos por el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, según lo dispone el artículo 56 constitucional.

Las atribuciones de ambas Cámaras son comunes en algunas materias, y especiales en otras, y se estima conveniente conservar esta forma de distribuirlas, pero de manera más resumida, y tratar de reagrupar algunas facultades, por ejemplo las de legislar.

##### A. *Las facultades comunes de ambas Cámaras*

Las facultades comunes de ambas Cámaras, en síntesis, podrían consistir en:

- I. Admitir nuevos estados en la Federación o formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes, conforme a los requisitos que establezca la ley constitucional respectiva.
- II. Para cambiar la residencia de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en forma temporal o permanente.
- III. Para declarar la guerra conforme a la información que le proporcione el Ejecutivo Federal.
- IV. Para aceptar la renuncia del presidente de la República o concederle licencia hasta por tres meses por motivos justificados.
- V. Para iniciar y dictar leyes en todas las materias relacionadas con la competencia de la Federación, salvo las que correspondan a los estados que la integran o al Distrito Federal o aquellas que sólo puedan ser iniciadas por el presidente de la República.
- VI. Para establecer leyes que constituyan las bases de coordinación entre la Federación, los estados y los municipios, y en las materias en que deben actuar en forma concurrente, conforme a sus propias facultades.
- VII. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y determinar las sanciones que haya que aplicar al respecto.
- VIII. Para legislar sobre la organización y facultades del Poder Judicial de la Federación con consulta a los representantes de ese poder.
- IX. Para legislar sobre las fuerzas armadas de la nación, constituidas por el ejército, la marina de guerra y la fuerza aérea y los cuerpos federales de seguridad.
- X. Aprobar anualmente la Ley del Presupuesto de Egresos de la Federación una vez que se hayan determinado las contribuciones que deben decretarse para cubrirlo. Dicho presupuesto y la Ley de Ingresos de la Federación deben ser recibidos a más tardar el 15 de agosto de cada año y ser aprobado a más tardar el 15 de noviembre del mismo periodo. La Cámara de Diputados será la primera en recibir ambos proyectos, y la ley constitucional resolverá los casos de desacuerdo entre ambas Cámaras y el plazo que tienen para pronunciarse sobre los respectivos proyectos. En caso de desacuerdo en los plazos establecidos regirá el presupuesto del año anterior.
- XI. Para legislar en materia económica sobre casa de moneda, planeación nacional, fomento del crecimiento, promover una justa repartición de la riqueza, proteger el

medio ambiente y velar por la adecuada administración y cuidado de los recursos naturales no renovables.

- XII. Para legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himno nacionales.
- XIII. Para dictar su correspondiente reglamento interior, así como las resoluciones que lo complementen, determinar las comisiones permanentes y especiales y nombrar a los empleados de la respectiva Cámara.
- XIV. Comunicarse con la Cámara colegisladora, el Poder Ejecutivo de la Unión, el Poder Judicial y los órganos constitucionales autónomos.
- XV. Expedir las convocatorias para elecciones extraordinarias de sus miembros cuando proceda conforme a lo dispuesto en la ley constitucional que complemente a la constitución.
- XVI. Las demás facultades que establezca esta constitución y la ley constitucional que la complemente o en todas aquellas materias que no estén entregadas expresamente a los estados de la Federación, Distrito Federal o municipios.

Los cambios que se proponen consisten en darle licencia al presidente por hasta tres meses, derivado de motivos justificados, que pueden consistir en enfermedad o accidente, caso en que asumiría el funcionario que corresponda de la lista propuesta con anterioridad. Con relación a las modificaciones legales que correspondan al Poder Judicial, se ha agregado que ello debe ser con consulta a dicho poder, porque ello es conveniente para legislar con un mayor conocimiento de los problemas existentes en ese ámbito.

La enmienda más importante que se propone es la de conceder también al Senado la facultad de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual tendría también el carácter de ley. Si ambas Cámaras aprueban la Ley de Ingresos, también deberían aprobar conjuntamente el Presupuesto de Egresos de la Federación por la importancia que éste tiene para el desarrollo del país y el bienestar de la población.

Para dar más tiempo para analizar estos proyectos se propone que se envíen a más tardar el 15 de agosto del año respectivo, para lo cual habría que ampliar el periodo de sesiones respectivo, que es demasiado corto.

También se necesitaría modificar el artículo 124 de la Constitución, que determina que las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados, lo que ha motivado múltiples reformas al artículo 73 de la Constitución, relativo a las facultades de ambas Cámaras. La modificación propuesta se justifica, porque México nace como un solo Estado, y no como un

conjunto de estados que forman una Federación. En Estados Unidos de Norteamérica la situación es distinta, porque primero surgen varios estados que posteriormente se unen, y en ese caso se comprende que exista una norma como la contenida en el artículo 124 constitucional.

### B. *La Cámara de Diputados y sus facultades exclusivas*

El artículo 74 constitucional señala las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, y de éstas habría que conservar las siguientes:

- I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de presidente electo que hubiere hecho el Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- II. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hayan incurrido en delito y que ocupen los siguientes cargos: diputados y senadores del Congreso de la Unión; los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación y los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los consejeros de la Judicatura Federal; los secretarios de despacho; los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, el procurador General de la República, el procurador general de justicia del Distrito Federal, los consejeros electorales del consejo general del Instituto Federal Electoral; y los presidentes, directores generales o miembros de los Consejos Generales o cargos equivalentes de los órganos constitucionales autónomos.
- III. Para proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables. El efecto de la declaración de que da lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria, el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuera condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto. En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Sobre el tema del fuero está pendiente de resolver en la Cámara de Diputados, desde junio de 2013, una modificación enviada por el Senado que limita al fuero establecido en los artículos 74, fracción V, y 111, de la Constitución a favor de ciertos representantes y servidores públicos para que no sea necesaria la declaración de procedencia en caso de delitos, dejando a salvo las opiniones que puedan emitir los legisladores en el desempeño de sus cargos.

- IV. Someter a juicio político a los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, el procurador general de justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda. Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado. La Cámara de Senadores conocerá de la acusación y aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado. Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.
- V. Acusar al presidente de la República ante la Cámara de Senadores por traición a la patria y delitos graves del orden común como delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos, como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

VI. Someter a juicio político y fungir como órgano de acusación ante el Senado, respecto a los servidores públicos señalados en la fracción II de este artículo, a los directores generales o a las personas con cargos equivalentes de los órganos constitucionalmente autónomos, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritarias sociedades y asociaciones asimiladas a éstas, y fideicomisos públicos cuando en el ejercicio de sus cargos incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho así como por el manejo indebido de fondos y recursos de origen federal.

Se entenderán comprendidos en esta fracción los gobernadores de los estados, los diputados de las legislaturas estatales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia estatales, los miembros de los consejos de las judicaturas judiciales estatales. En este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas estatales, para que en el ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda. Esta disposición repite lo determinado en el artículo 110 constitucional.

VII. Revisar la cuenta pública del año anterior conforme a la revisión que realice la Auditoría Superior de la Federación y si así procediera realizar las denuncias o fincar las responsabilidades que procedieran.

VIII. Las demás facultades especiales que determine esta constitución o la ley constitucional que la complementa.

En el caso del presidente de la República, se han agregado los delitos por los cuales puede ser acusado ante el Senado, y que son los que el artículo 19 constitucional, párrafo segundo, considera que son graves. Debe recordarse que en los casos de juicio político, la Cámara de Diputados actúa como jurado de acusación ante la de Senadores, quien puede destituir a un servidor público de su cargo e inhabilitarlo para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones.

Otra solución podría consistir en dejar las normas generales relativas al juicio político y a la declaración de procedencia, si se conservara para algunos casos, en la nueva constitución, y las demás normas incluirlas en la ley constitucional complementaria.

### C. *El Senado y sus facultades exclusivas*

Las facultades exclusivas del Senado están señaladas en el artículo 76 constitucional, y convendría conservarlas; sin embargo, no se estima conveniente que corresponda al presidente de la República solicitar al Senado que ratifique el nombramiento que haga del procurador general de la República, porque la Procuraduría debe ser organizada como un órgano constitucional autónomo, porque si se desea realmente

combatir la corrupción en la administración pública es necesaria esta autonomía. De lo contrario, cada vez que se cometan actos ilícitos en el Ejecutivo Federal se corre el riesgo de que pueda presionarse a esta institución para impedir la sanción a los culpables. De tal manera que habría que buscar una forma de nombramiento del procurador y del consejo que oriente y supervise su actuación y que facilite su independencia.

Las demás atribuciones exclusivas del Senado que se señalan en el artículo 76 de la Constitución, convendría conservarlas, salvo la relativa al nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que deberían ser propuestos por la propia Corte, según se propondrá más adelante, y aprobados por el Senado.

#### *D. Las facultades de cada Cámara sin intervención de la otra*

Las facultades de cada Cámara sin que tenga que intervenir una y otra están contenidas en el artículo 77 constitucional, que prescribe:

Artículo 77. Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra:

- I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior;
- II. Comunicarse en la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno,
- III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma,
- IV. Expedir convocatoria, dentro del término de 30 días a partir de que ocurra la vacante, para elecciones extraordinarias que deberán celebrarse dentro de los 90 días siguientes, con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros a que se refiere el artículo 63 de esta Constitución, en el caso de vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, salvo que la vacante ocurra dentro del año final del ejercicio del legislador correspondiente.

Habría que conservar estas facultades en la nueva carta política, pero cada diputado o senador debería tener un candidato suplente que lo reemplace sin que exista necesidad de convocar a elecciones extraordinarias, o bien deberían nombrarse a candidatos de la lista plurinominal del partido respectivo que no hayan sido elegidos y obtenido un mayor número de votos. La propuesta señalada trata de evitar los costos de una elección, que no debería justificarse si hay un sistema que permita reemplazar democráticamente a un congresista.

Convendría también agregar una facultad de cada Cámara para solicitar a la otra, el trabajo de comisiones unidas o de los propios plenos cuando exista un asunto grave para la nación que haya que resolver con premura.

### E. *La Comisión Permanente*

Las facultades de la Comisión Permanente están determinadas en el artículo 78 constitucional, y no es necesario modificarlas, salvo la facultad que le concede la fracción V de esa norma, porque el nombramiento del procurador, como se ha expresado, no convendría que sea de la competencia del titular del Ejecutivo Federal.

### F. *Sobre el funcionamiento general del Congreso de la Unión y las elecciones de sus integrantes*

Con relación al Congreso de la Unión, hay una serie de medidas que deberían tomarse, y tienen relación con su mejor funcionamiento; ha sido Cecilia Mora Donatto quien con mayor propiedad y conocimiento se ha referido a éstas. Entre las propuestas de esta autora están las de establecer un servicio civil de carrera, perfeccionar el control parlamentario y el funcionamiento de las comisiones de investigación. Asimismo, se puede integrar un estatuto que regule la acción de la oposición parlamentaria para que cuente con los instrumentos necesarios para controlar con eficacia la labor del gobierno.<sup>93</sup> Algunos de estos asuntos pueden ser de competencia de la ley constitucional que se propone o bien de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

A lo anterior habría que agregar la reelección legislativa, para contar con parlamentarios de mayor experiencia, y la ampliación de los periodos ordinarios de sesiones para facilitar el trabajo legislativo. Propongo que se disminuya el número de legisladores en ambas Cámaras, para reducir los costos que genera el Poder Legislativo, buscando un sistema que se oriente, en términos generales, en el principio de un ciudadano un voto, porque de esta manera las elecciones son más democráticas. No se está de acuerdo con la tesis de suprimir sólo los diputados y senadores plurinominales, porque ello significaría premiar a los partidos que tienen una votación más alta, ya que en general todos los partidos políticos han sido mal calificados por la mayoría de los ciudadanos en las diversas encuestas sobre cultura política y prácticas ciudadanas que realiza la Secretaría de Gobernación,<sup>94</sup> por lo cual habría que establecer

<sup>93</sup> Mora Donatto, Cecilia, “Los mecanismos de control parlamentario en la Constitución”, *Temas selectos de derecho parlamentario*, p. 150.

<sup>94</sup> La Secretaría de Gobernación, por medio de la Unidad de Desarrollo Político y Prácticas Ciudadanas de la Dirección General de Cultura Democrática y Fomento Cívico, ha realizado cinco encuestas,

un sistema que proporcionalmente reduzca el número de distritos electorales y de los congresistas elegidos plurinominalmente.

Por otra parte, se aleja considerablemente el principio un ciudadano un voto, además de que es antidemocrático el sistema del artículo 56 constitucional, párrafo primero, que la primera mayoría de la fórmula de elección de los senadores de un partido elija dos representantes en un estado y la primera minoría un representante, porque las diferencias entre las tres primeras mayorías puede ser muy baja, como sucedió en la elección de 2006 en el estado de Morelos. En efecto, el PAN, con el 30.97% de la votación, eligió dos senadores; el PRD con el 30.32% seleccionó un senador; y el PRI, con 27.96% se quedó sin representante. Hubiera sido más equitativo y proporcional que cada partido eligiera un representante, ya que en otros casos los beneficiados o perjudicados pueden ser otros partidos.

Lo que sí se puede aceptar para facilitar la formación de mayorías es un porcentaje más reducido de sobrerrepresentación como la que determina el artículo 54 constitucional en la fracción V. Con lo que se acepta, en la Cámara de Diputados, que un partido político pueda contar, por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, con una sobrerrepresentación que no exceda el 8% de la votación nacional que se haya emitido a su favor. Un porcentaje mayor de sobrerrepresentación puede ser considerado antidemocrático por alejarse demasiado del principio un ciudadano un voto.

## 5. *El Poder Judicial*

### A. *Antecedentes generales*

La regulación del Poder Judicial de la Federación está en los artículos 94 a 107 de la Constitución. El artículo 116, fracción III, contiene normas relativas al Poder Judicial de los estados, y el artículo 122, base cuarta, regula al Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del orden común en el Distrito Federal.

La administración de justicia en México se analiza tanto a nivel federal como en las entidades federativas, y los factores a considerar para calificar su actuación son: eficiencia; independencia; accesibilidad; su actuación como elemento de equilibrio y limitante de los poderes institucionales<sup>95</sup> y fácticos; y como garante, en general, del

que se han denominado Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, Encup, la última en mayo de 2013. Los partidos políticos y las policías son las instituciones que tienen su desarrollo en más baja calificación, como resultado de estas encuestas.

<sup>95</sup> Galván, Jesús, "Poder Judicial y la Suprema Corte", en Natarén, Carlos y Castañeda, Diana (coords.), *La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la reforma del Estado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 68.

respeto al orden jurídico dentro del Estado mexicano. El análisis de estos factores no demuestra desafortunadamente un resultado favorable. Surge entonces la inquietud de qué normas pueden plasmarse en la Constitución que contribuyan a mejorar la impartición de justicia en México, en el entendido de que son los propios órganos de la administración de justicia los que deben mejorar su actuación, contando para ello con el personal y los recursos financieros y materiales que sean necesarios. Otras cuestiones que deben resolverse son las de determinar si debe o no permanecer la independencia de ciertos tribunales especiales y si es o no necesaria la creación de un tribunal constitucional.

En los últimos años han existido serias preocupaciones para mejorar la administración de justicia. En 2006, la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicó el *Libro Blanco de la Reforma Judicial, una agenda para la justicia en México*, que contiene un diagnóstico y propuestas para el perfeccionamiento de la labor del Poder Judicial. Entre las modificaciones que ya se han establecido están las reformas en la Constitución en materia de amparo para garantizar en mejor forma la defensa de los derechos humanos; la ampliación de algunas de las facultades de la Suprema Corte; los avances en materia de justicia penal, con la adopción en ciertos casos de los juicios orales, y las formas alternativas de justicia que implican resolver la contiendas judiciales través de negociaciones entre las partes. No obstante los avances expuestos, todavía existe un largo camino por recorrer para mejorar la administración de justicia en el país y para que pueda acceder a ésta la mayor parte de la población que así lo requiera.

### B. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación y su integración*

El artículo 96 de la Constitución dispone que para nombrar a los ministros de la Suprema Corte, el presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado. Este sistema puede comprometer, de alguna manera, a los magistrados con el titular del Ejecutivo Federal, lo cual afectaría su independencia.

En Chile, conforme al párrafo segundo del artículo 78 de la Constitución, es la propia Corte Suprema la que elabora una lista de cinco candidatos con acuerdo del Senado, y es el presidente quien determina quiénes deben ser elegidos para el cargo. Este sistema tampoco garantiza una real independencia.

En cambio, en Ecuador, el artículo 183 constitucional dispone que los ministros de la Corte Nacional de Justicia son elegidos por concurso de oposición y méritos por el propio Consejo de la Judicatura, y se propenderá a la paridad entre mujer y hombre. El artículo 183 de la Constitución de Ecuador, a su vez, permite que los magistrados sean abogados o académicos probos por un tiempo mínimo de diez años. De tal manera que esta normatividad promueve en mejor forma la imparcialidad de los miembros de esa Corte que lo resuelto en la Constitución chilena y en la mexicana.

Se estima buscar una fórmula que otorgue una mayor independencia a los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por ello, parecería preferible que la propia Corte designe por mayoría, una lista de cinco candidatos y que la elección se realice por las dos terceras partes de los integrantes del Senado, para evitar los compromisos con un determinado partido político, lo que ayudaría a preservar la autonomía de esa Corte. En la lista que apruebe deberán incluirse al menos a dos abogados con experiencia acreditada por más de quince años que ejerzan la profesión o que hayan realizado aportes importantes en la academia o en la investigación, con el propósito de que ese alto tribunal pueda contar también con la percepción y conocimientos de quienes han sido ajenos a ese poder pero que conocen el derecho con profundidad.

En la idea de seguir contando con una constitución en lo posible breve, es conveniente conservar lo dispuesto en el artículo 94 respecto a las facultades de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura Federal hasta el párrafo octavo, y concentrar los párrafos siguientes en la ley constitucional complementaria. El artículo 95, relativo a los requisitos de los ministros de la Corte, puede integrarse en la nueva ley. El contenido del artículo 96 debiera modificarse señalando una nueva forma de nombrar a los ministros de la Suprema Corte para velar por su autonomía. Los artículos 97 y 98, relativos a los nombramientos de los magistrados de circuito y los jueces de distrito, pueden regularse en la ley constitucional. Sin embargo, son facultades de la Suprema Corte para solicitar que el Consejo de la Judicatura investigue la conducta de algún juez o magistrado federal.

El artículo 99, sobre regulaciones del Tribunal Electoral, habría que conservarlo en sus primeros tres párrafos, relativos a la organización de este tribunal y enseguida, señalar en términos muy generales su competencia en materia electoral. Los detalles de esa competencia son en realidad materia de ley, y se pueden normar en la ley constitucional.

En el artículo 100 bastaría con conservar la organización básica y las facultades genéricas del Consejo de la Judicatura, y el resto de esta disposición puede incorporarse a la ley complementaria. Las prohibiciones a los magistrados, jueces y consejeros de la Judicatura del artículo 101 constitucional deben anexarse también a esa ley.

Respecto a la figura del Ministerio Público que regula el artículo 102, habría que seguir la misma propuesta que para el Consejo de la Judicatura, con la diferencia de que debería ser un órgano constitucional autónomo que tenga independencia respecto de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. E igual predicamento habría que seguir respecto de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las comisiones estatales, que deben regirse en artículo aparte.

Los artículos 103 a 107, relativos a las facultades de los tribunales de la Federación, son normas de competencia que deben aparecer en la ley constitucional complementaria si son muy trascendentes, o bien en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, porque no son propias de una Constitución.

Respecto de los plenos de circuito, que fueron creados por reforma del artículo 94, publicada el 6 de junio de 2011, no se trató de crear otros órganos jurisdiccionales con nuevos magistrados y una estructura distinta a los demás tribunales. Los plenos de circuito son integrados por el Consejo de la Judicatura, mediante acuerdos generales, atendiendo al número y especialización por materia, según el párrafo séptimo de la norma señalada, y sus miembros son los magistrados, o en su caso los presidentes de los tribunales colegiados de circuito correspondiente. La misión de los plenos de circuito consiste en desarrollar las funciones señaladas en el artículo 107 constitucional en su fracción XIII, según el artículo 41 bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y que se señalan con mayor detalle en el artículo 41 ter de esa ley, según reforma publicada el 2 de abril de 2013, y que textualmente expresa:

Artículo 41 ter.

Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta Ley, son competentes los Plenos de Circuito para:

- I. Resolver las contradicciones de tesis de jurisprudencia sostenidas entre los tribunales colegiados del circuito correspondiente, determinando cuál de ellas debe prevalecer;
- II. Denunciar ante el pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia, según la materia, las contradicciones de tesis de jurisprudencia en las que contienda alguna tesis sostenida por ese Pleno de Circuito;
- III. Resolver las solicitudes de sustitución de jurisprudencia que reciban por parte de los tribunales colegiados del circuito correspondiente o de sus integrantes; y
- IV. Solicitar a la Suprema Corte de Justicia, conforme a los acuerdos generales que emita el Consejo de la Judicatura Federal, que inicie el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad cuando dentro de su circuito se haya emitido jurisprudencia derivada de amparos indirectos en revisión en la que se declare la inconstitucionalidad de una norma general.

Los artículos 10 y 21 de la Ley Orgánica se refieren respectivamente a las facultades del Pleno y de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De las normas señaladas se observa la trascendencia de la labor de los plenos de circuito, y que involucra, además, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva fundamentalmente materias que son propias de un tribunal constitucional.

El procedimiento de designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la forma que se ha expresado, debe quedar en la nueva constitución. El hecho de que se requieran los dos tercios de los integrantes del Senado para nombrar a un magistrado de la Suprema Corte libera a los magistrados nombrados de la presión del titular del Ejecutivo Federal y de la influencia de un partido político determinado. Habría que establecer que si en el Senado no se ponen de acuerdo en un tiempo prudencial, será la propia Suprema Corte, por mayoría de votos, quien tome la decisión.

Los requisitos que señala el artículo 95 para ser ministro de la Suprema Corte es conveniente incluirlos en la ley constitucional complementaria. Así, el contenido del artículo 100 sobre el Consejo de la Judicatura en lo medular se tiene que resumir, conservar sus atribuciones, y respecto a su integración y a la forma de nombramiento de sus miembros, se está de acuerdo con lo estipulado, que preside el presidente de la Suprema Corte, así como de que tres de sus integrantes los nombra el Pleno de ese tribunal por mayoría de al menos ocho votos, de entre magistrados de circuito y jueces de distrito. Los dos consejeros nombrados por el Senado y uno por el presidente de la República deberían reemplazarse por propuestas de la propia Suprema Corte al Senado de jueces, abogados con experiencia como litigantes o por sus aportes en la academia y la investigación para velar nuevamente por la independencia del Poder Judicial.

Asimismo, se requiere un sistema sencillo, pero efectivo, para el caso de que los partidos políticos no se pongan de acuerdo en el Senado, en una segunda votación, para nombrar a un magistrado o un miembro del Consejo de la Judicatura, dentro de un plazo prudente, caso en el cual la resolución podría volver a la Suprema Corte para que decida por mayoría de sus miembros quién o quiénes son los elegidos.

### *C. Los tribunales independientes*

Con relación al Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, no se han encontrado razones sólidas que demuestren su autonomía respecto del Poder Judicial de la Federación. Por otra parte, no se justifica que sus integrantes, conforme al artículo 4o. de la Ley Orgánica de este tribunal, sean nombrados por el presidente de la República. En efecto, dada la competencia de dicho tribunal en asuntos fiscales y administrativos, materias que conciernen a las atribuciones del Poder Ejecutivo y a sus dependencias y órganos desconcentrados, es inconveniente que el titular del Ejecutivo sea quien nombre a dichos magistrados. De tal manera que los nombramientos deberían realizarse en la misma forma en que se propone designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Las atribuciones de la Junta de Gobierno y Administración de ese tribunal, que está integrada por magistrados del Pleno y de

las salas regionales, contenidas en los artículos 39 a 45 de la ley mencionada, deberían entregarse al Consejo de la Judicatura Federal.

El artículo 27 constitucional, en su fracción XIX, párrafo segundo, determina que para la administración de la justicia agraria la ley instaurará tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores, y en los recesos de ésta por la Comisión Permanente. El artículo 15 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, publicada en el *DOF* el 26 de febrero de 1992, ratifica lo expuesto en la norma constitucional mencionada. El párrafo segundo citado del artículo 27 constitucional fue adicionado por decreto de reformas publicado en el *DOF* el 6 de enero de 1992. Tampoco se justifica en este caso que el nombramiento de los magistrados agrarios se realice a propuesta del presidente, por lo que nuevamente podría realizar la propuesta la Suprema Corte y resolver el Senado.

Habría que conservar igualmente, en forma resumida, el contenido del artículo 99, relativo al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y los nombramientos de los magistrados de dicho tribunal debieran ser similares a los del nombramiento de los ministros de la Suprema Corte.

#### D. *La justicia laboral*

El mundo laboral y de la seguridad social en México se encuentra en la actualidad en un probable proceso de profunda transformación debido a la iniciativa preferente de reforma laboral presentada en septiembre de 2012 por el titular del Ejecutivo Federal, que ya fue aprobada. Además, existe el interés del gobierno entrante de establecer en forma gradual, un sistema universal de seguridad social, que no dependería del hecho de una relación laboral y en el establecimiento de una pensión básica para todos los mexicanos. El financiamiento de este sistema ya no estaría basado en cuotas patronales y en los trabajadores, sino en un aumento de los ingresos federales mediante nuevos impuestos. Este proceso involucraría cambios en la Ley Federal del Trabajo y en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y en el propio artículo 123 constitucional.

El proceso señalado, además, puede significar cambios en la administración de la justicia laboral, que ha sido objeto de críticas debido a su organización, lentitud y a que, según algunos autores, no protege con eficacia los derechos de los trabajadores.

Para Néstor de Buen, en las juntas de conciliación y arbitraje es posible apreciar algunos problemas fundamentales. El primero consiste en su dependencia excesiva del Poder Ejecutivo federal, según el caso, por la vía del nombramiento y la forma en que se le otorga el presupuesto. La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, conforme al artículo 612 de la Ley Federal del Trabajo, tiene un presidente, que es

nombrado por el presidente de la República. Son los gobernadores de los estados y el jefe del Distrito Federal quienes tienen facultades para nombrar a los presidentes de las respectivas juntas locales, de acuerdo con el artículo 622 de la ley citada. Otro problema consiste en la integración tripartita con representantes del gobierno, de los trabajadores y patrones. Quienes representan a los trabajadores son en realidad representantes de las centrales sindicales, a las cuales se les critica por sus prácticas corporativistas. La característica tripartita de las juntas es negativa para los trabajadores, porque sus resoluciones son a menudo perjudiciales para éstos. Por ello, Néstor de Buen es partidario de la existencia de tribunales del trabajo, en vez de las juntas de conciliación y arbitraje, para tener una mejor administración de justicia en el ámbito laboral, y de esta manera evitar que los gobiernos federal o locales puedan ejercer el control administrativo y jurisdiccional de los conflictos laborales.<sup>96</sup>

En general, la administración de justicia laboral, tanto a nivel federal como estatal, debería pertenecer al Poder Judicial y estatal, con el propósito de conservar la unidad de jurisdicción, y también la división de poderes, porque no es conveniente cierta dependencia excesiva de esas instancias judiciales del Poder Ejecutivo federal o estatal.

El fortalecimiento de la inspección del trabajo y de las procuradurías del trabajo es también necesario para mejorar la defensa de los trabajadores.

### E. *Las defensorías públicas*

Son dos clases de defensorías que tienen rango constitucional. Una de ellas es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuya labor es trascendental, y dicho carácter de órgano constitucional autónomo está consagrado en el artículo 102 de la Constitución, apartado B, primer párrafo, que prescribe que el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquiera autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación que violen estos derechos. El párrafo tercero del apartado señalado determina que estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.

Por su parte, el artículo 17, en su párrafo séptimo y final, manifiesta que la Federación, los estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un

<sup>96</sup> Buen Lozano, Néstor de, "Procuración de justicia laboral", en Kurczyn V, Patricia (coord.), *Relaciones laborales en el siglo XXI*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 255 y 256.

servicio profesional de carrera para los defensores, cuyas percepciones no podrán ser inferiores a las que corresponden a los agentes del Ministerio Público.

De tal manera que hace falta darle rango constitucional a otras defensorías de los habitantes de la nación, cuya labor es también relevante. Con el propósito de hacer realidad lo dispuesto en el artículo 17 constitucional, que requiere que la justicia para los habitantes de la República sea pronta, completa, gratuita e imparcial, es conveniente analizar la posibilidad de establecer una procuraduría general de defensa de los habitantes de la República, en materia de asistencia jurídica gratuita, que comprenda no sólo la defensa general de las personas que no tienen recursos para contratar a un abogado particular, sino también la defensa del medio ambiente, de los trabajadores, de los contribuyentes y de los usuarios de los servicios financieros. Esta institución podría ser un organismo descentralizado independiente de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Esta propuesta podría significar, incluso, un ahorro de recursos en un plazo prudencial, para homogeneizar el ingreso a las diversas defensorías, nivelar salarios y prestaciones, y mejorar la capacitación, sin que se pierda la especialización que debe tenerse en cada materia. A la cabeza de esta nueva institución podría existir un consejo integrado por representantes de las secretarías o instituciones que tienen relación con la materia de la defensa de hacienda, medio ambiente, asuntos laborales, penales, agrarios, financieros, tributarios, etcétera.

De igual forma, Juan Carlos Cruz Razo, consejero de la Judicatura Federal, propone que es necesario tratar de unificar el sistema de las defensorías públicas a fin de disminuir costos, reducir índices de litigiosidad en las instancias locales y federales, mejorar la calidad del servicio, disminuir el número de inocentes que existen en las cárceles; todo ello, con el único fin de proteger a la persona, aspiración de cualquier régimen político que tenga su base en el bien común. Para ello, a su criterio, se necesita crear una defensoría pública de carácter nacional que involucre no sólo a los defensores del ámbito federales, sino también a los defensores estatales.<sup>97</sup>

La defensa de los derechos humanos, por ser un asunto de extraordinaria trascendencia, debería continuar en poder de las instituciones existentes, debido a la especialidad y experiencia acumulada en estas materias y a los compromisos que se han contraído a nivel internacional.

#### F. *La administración de justicia en los estados y en el Distrito Federal*

El artículo 116, fracción III, determina en términos generales cómo debe estructurarse el Poder Judicial en los estados de la Federación, y señala la garantía de

<sup>97</sup> Cruz Razo, Juan Carlos, "Por una defensoría pública federal", *Revista del Instituto Federal de Defensoría Pública*, núm. especial, octubre de 2012, p. 13.

independencia de los magistrados y jueces. El precepto entrega a las Constituciones estatales las normas más concretas que regirán su estructura y la designación de sus integrantes.

En el estado de Jalisco, el artículo 60 de la Constitución prescribe que para la elección de los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, el Consejo de la Judicatura de dicho estado, previa convocatoria realizada por el Congreso a la sociedad en general, con excepción de los partidos políticos, someterá a consideración del Congreso del estado una lista de candidatos que contenga cuando menos el doble del número de magistrados a elegir.

El Congreso de aquel estado, por acuerdo de las dos terceras partes de los diputados presentes, elegirá al magistrado que deba cubrir la vacante dentro de un término improrrogable de treinta días. En caso de que el Congreso no resuelva dentro de dicho término, se entenderá que rechaza la totalidad de los candidatos propuestos.

Por lo que si el Congreso rechaza la totalidad de los candidatos propuestos, el Consejo de la Judicatura someterá una nueva propuesta integrada por personas distintas a la inicial, en los términos de este artículo.

En el estado de Nuevo León, el artículo 99 constitucional dispone que el titular del Poder Ejecutivo propondrá los candidatos a la magistratura del Tribunal Superior de Justicia al Congreso del estado, para su aprobación, la que se realizará previa comparecencia de las personas propuestas, por el voto secreto de cuando menos las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la comparecencia.

Una vez transcurrido el plazo de cinco días, el Congreso rechazaría a las personas propuestas para ocupar el cargo, se abstendrá de resolver; sin embargo, si no se alcanza la votación requerida, el Ejecutivo del estado, en un plazo de diez días, propondrá a otra persona, y la aprobación se efectuará en los términos del párrafo anterior.

Si presentada la segunda propuesta el Congreso la rechaza, se abstiene de resolver o no reúne la votación exigida dentro de los plazos señalados, en ese mismo acto, la aprobación se llevará a cabo mediante el voto secreto de cuando menos la mitad más uno de los diputados asistentes a la sesión; de no reunirse esta votación, el Ejecutivo, dentro de los diez días posteriores a la celebración de la sesión, realizará la designación, la cual no podrá recaer en ninguna de las personas que en ese procedimiento ya hubieran sido propuestas al Congreso para ocupar dicho cargo.

Así, en el Distrito Federal los artículos 78 y 79 del Estatuto de Gobierno regulan el nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que en síntesis consiste en que la Asamblea Legislativa resolverá en un plazo de quince días, por el voto de la mayoría de sus miembros presentes, respecto de los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia que haya realizado el jefe de Gobierno. Si nada se soluciona dentro de ese plazo, se tendrán por aprobados los nombramientos

y el o los designados entrarán a desempeñar sus funciones. Después, se establece un procedimiento para los casos en que la Asamblea Legislativa no aprueba dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el jefe de Gobierno hará un tercero, que surtirá sus efectos desde luego como provisional, y que será sometido a la aprobación de la Asamblea. Si dicha legislatura no aprueba esa propuesta o no la rechaza, se entiende que el nombramiento es definitivo.

En cambio, en el estado de Morelos el artículo 89 constitucional determina que el Tribunal Superior de Justicia del estado se compondrá de los magistrados numerarios que se requieran para la integración de las salas que lo conformen, cuando menos de tres supernumerarios y en su caso, de los magistrados interinos. Los magistrados serán designados por el Pleno del Congreso del estado, y sólo en el caso de los interinos podrá designarlos también la diputación permanente, en ambos casos a propuesta del órgano político del Congreso, el cual emitirá la convocatoria pública para designar a los magistrados, conforme a lo establecido en la Constitución y la Ley Orgánica para el Congreso del estado.

El Congreso del estado, conforme a sus facultades, decide libre y soberanamente la designación de los magistrados, mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura. Si el Congreso resuelve que no procede la designación para un nuevo periodo, el magistrado cesará en sus funciones a la conclusión del tiempo para el que fue nombrado.

De lo expuesto en las normas citadas de las Constituciones mencionadas surge la necesidad de crear una norma con rango constitucional y federal que garantice la independencia de los tribunales de justicia en los estados y el Distrito Federal. Ello es posible sin transgredir el federalismo, porque los artículos 116 de la Constitución, en su fracción III, y 122, base cuarta, ya que contienen ciertas reglas relativas al Poder Judicial de dichas entidades federativas, y convendría complementar su contenido para garantizar realmente su independencia.

Además, para que exista un mayor acceso de calidad de los trabajadores a la administración de justicia habría que reforzar las labores de las defensorías de oficio a nivel estatal, porque tanto su número de abogados como sus remuneraciones muchas veces son insuficientes.

Como es lógico, las propuestas señaladas en este apartado, relativas al Poder Judicial de la Federación, de los estados y del Distrito Federal, no bastan para mejorar la justicia en el país, y sólo persiguen garantizar en mejor forma la independencia de los magistrados y jueces y mejorar la asistencia jurídica gratuita de quienes no tienen recursos para defenderse en los tribunales.

Hugo Concha Cantú y J. Antonio Caballero Juárez expresan que es difícil analizar y comparar el funcionamiento del Poder Judicial en cada uno de los estados de la Federación, porque no es lo mismo un tribunal con escasos recursos que atiende a una población dispersa en sectores rurales, que un tribunal que tiene los medios para

actuar, y que analiza y resuelve los casos concernientes a los habitantes que están concentrados en una ciudad. Sin embargo, estos autores tienen claro que es necesario mejorar la independencia de estos tribunales, seguir fortaleciendo su eficiencia y perfeccionar sus sistemas de control.<sup>98</sup>

### G. *La reforma judicial*

Son una serie de propuestas y de reformas que se han producido en estos últimos años con el propósito de mejorar el funcionamiento, la eficacia y la eficiencia del Poder Judicial, y corresponde, en síntesis, señalar algunas de ellas y analizar qué resta por hacer.

#### a. *La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*

Sergio García Ramírez criticó desde un comienzo la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, aprobada en 1996, ya que ésta dividió en dos el sistema de la justicia penal en México: una justicia penal ordinaria para los delitos comunes, algunos de los cuales pueden ser muy graves; y otra justicia para los casos de delincuencia organizada. Para este jurista, con esta ley se alejó el sistema penal mexicano de su orientación democrática, progresista y liberal, y se tornó autoritario y poco respetuoso de los derechos consagrados en la Constitución. La reforma a esa ley última publicada el 18 de junio de 2008, significó un mejoramiento de la justicia, pero también involucró reducción y supresión de garantías, como los sistemas de prisión preventiva y el arraigo. En cambio, el establecimiento de los juicios orales lo consideró positivo.<sup>99</sup>

#### b. *El Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México*

El 15 de agosto de 2006 fue presentado el *Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México*, obra editada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Este libro es producto de una consulta nacional sobre la materia, que tuvo por objeto recoger las opiniones, en el seno de la sociedad, de quienes analizaban o integraban la administración de justicia en el país y las medidas que eran necesario adoptar para subsanar los problemas existentes, las cuales fueron recogidas en el documento mencionado. El gran número de análisis y propuestas recibidos de los im-

<sup>98</sup> Concha Cantú, Hugo y Caballero Juárez, J. Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 304 y 305.

<sup>99</sup> García Ramírez, Sergio, *Procuración de justicia y regulación penal de la delincuencia organizada*, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1404/6.pdf>, p.69.

partidores de justicia, académicos, abogados litigantes y del sector privado, obligó a realizar una laboriosa tarea de sistematización, que se puede resumir en las siguientes áreas:

- A) La reforma del amparo, que ya es una realidad, a través de las reformas constitucionales a los artículos 94, párrafo décimo, 104, fracción III y 107 de la Constitución, y la aprobación de una nueva Ley de Amparo. Las publicaciones respectivas fueron realizadas en el *DOF* el 6 de junio de 2011 y el 2 de abril de 2013.
- B) El fortalecimiento de los poderes judiciales de las entidades federativas, garantizando su independencia y de rendición de cuentas, tarea todavía pendiente en muchos aspectos.
- C) Reforma al sistema de impartición de justicia penal por medio del establecimiento de los juicios orales y el sistema acusatorio, lo que involucró reformas a la Constitución, al Código Penal Federal y al Código Federal de Procedimientos Penales.<sup>100</sup> Este sistema está avanzado en algunos estados, pero todavía existe un serio esfuerzo que realizar para extenderlo a todo el país.

c. La reforma constitucional de 2008

Para Sergio García Ramírez, la reforma a la Constitución, publicada el 18 de junio de 2008, significó un mejoramiento de la justicia, pero también involucró reducción y supresión de garantías, como los sistemas de prisión preventiva y el arraigo, con el propósito de dar respaldo constitucional a lo dispuesto en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. Agrega el autor que la afirmación de que se pasó de un sistema inquisitivo a uno acusatorio es una verdad a medias, porque dicho tránsito no es completo. El establecimiento de los juicios orales es positivo, pero de cada cien casos que llegan a tribunales noventa quedan impunes; los a erradicar siguen siendo la impunidad, la corrupción, puesto que los conflictos, la inoperancia del aparato persecutorio y la falta de prevención de la delincuencia. En suma, la reforma de la justicia de 2008 sigue pendiente en muchos estados. Le parece positiva, en cambio, la propuesta de la administración actual, en el sentido de crear un código penal y un código de procedimientos penales únicos para toda la República; el establecimiento de una política de prevención de la delincuencia, que comprenda acciones en las

<sup>100</sup> Olmedo García, María del Pilar, *Presentación del Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México, Realidad Jurídica*, vol. 13, núm. 1, enero-abril de 2008, <http://realidadjuridica.uabc.mx/realidad/resena-libroblanco.html#top>.

áreas educativas, sanitarias y de desarrollo, y las propuestas de reformas a la Ley de Amparo y al sistema penitenciario. Asimismo, piensa que la reforma constitucional de 2008 habría que hacerla compatible totalmente con las modificaciones tan trascendentes aprobadas en 2011 en materia de derechos humanos, con el propósito de tener un sistema dual con garantías, derechos y avances, en un caso, y con garantías reducidas, y acortadas, en el otro para combatir la inseguridad, pero sin hacer tabla rasa de los derechos establecidos.<sup>101</sup>

#### d. La reforma constitucional del juicio de amparo

El 6 de junio de 2011 se publicó una reforma a la Constitución con objeto de perfeccionar las normas relativas al juicio de amparo, la cual implicó modificaciones a los artículos 94, 103, 104 y 107, y que persigue defender en mejor forma los derechos de los habitantes de la República.

En el artículo 94, como ya se ha expresado, se concede al Consejo de la Judicatura Federal, la facultad de crear plenos de circuito mediante acuerdos generales, y examinando el número y la especialización de los tribunales colegiados de la correspondiente circunscripción territorial. Los plenos de circuito, conforme a la reforma de la fracción XIII del artículo 107, deben conocer las contradicciones de tesis que existan entre los tribunales colegiados del mismo circuito.

Se agrega en el artículo 94, que las leyes determinarán la integración y el funcionamiento de dichos plenos. Otra adición importante al artículo 94 es la que permite que ciertos juicios de amparo, controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad se puedan tramitar y resolver en forma prioritaria. Ello ocurrirá cuando el Ejecutivo Federal, a través del consejero jurídico, o bien cualesquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, por medio de su presidente respectivo, justifiquen la urgencia de su resolución por razones de interés social o de orden público. Las contradicciones de tesis entre los tribunales colegiados, conforme a la legislación anterior, correspondía resolverlas a la Suprema Corte, de tal manera que la modificación que se ha señalado al artículo 94 significa un menor trabajo de control para ésta. Sin embargo, también puede existir contradicción de tesis en los juicios de amparo, entre los plenos de los diversos circuitos, o de los otros tribunales que señala la reforma de la fracción XIII del artículo 107, lo cual será del conocimiento de ese alto tribunal.

Al reformarse el artículo 103, fracción I, se amplió la competencia de los Tribunales de la Federación, que ahora resolverán toda controversia que se suscite

<sup>101</sup> García Ramírez, Sergio, “Repensar el sistema de justicia”, entrevista de Ariel Ruiz Mondragón, *Este País. Tendencia y opiniones*, núm. 262, pp. 5 y 6.

- I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;
- II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y
- III. Por normas generales o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

La reforma a la fracción I del artículo citado es la más importante, porque amplía de manera trascendente la competencia de los tribunales federales, la cual anteriormente sólo protegía de las leyes o actos de la autoridad que violaran las garantías individuales.

La reforma a las fracciones II y III, en lugar de *leyes* se refiere a *normas generales* expresión más amplia porque comprende también reglamentos o acuerdos, por ejemplo, y en lo demás se conserva la redacción anterior. En la fracción III, la expresión *normas generales* puede incluir, además, las disposiciones de las Constituciones estatales.

Las reformas introducidas al artículo 107 constitucional amplían algunos principios relativos al juicio de amparo, que son de trascendencia. Esta norma en su párrafo primero señala que las controversias que conocen los tribunales de la Federación, conforme al artículo 103, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, conforme a las bases que a continuación se expresan:

La fracción I anteriormente señalaba que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, lo cual se conserva, pero se agrega textualmente teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. De tal manera que se amplía el carácter de parte agraviada, porque se puede promover el juicio de amparo contra actos no emanados de autoridades jurisdiccionales. Según el párrafo segundo de esa fracción: “Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa”. Se reitera que en los casos señalados la afectación a un derecho subjetivo debe ser personal y directa.

La fracción II del artículo 107 establece la relatividad de las sentencias de amparo, y una excepción en los juicios de amparo contra normas generales, siempre

que no tengan el carácter de tributarias. En efecto, si en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelve la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará también a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de noventa días naturales sin que se supere dicha inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de ésta, en la que se fijarán sus alcances y condiciones en los términos que establezca la ley reglamentaria.

El artículo 107, en su fracción III, regula la reclamación en los juicios de amparo contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo. En los casos de amparo directo, se establece la obligación del tribunal colegiado de circuito competente, de examinar todas las violaciones procesales que se hayan hecho valer, asimismo, aquellas que en los casos que proceda surtieron efecto en la suplencia de la queja, con objeto de fijar los términos precisos en que deberá pronunciarse la resolución en el asunto de que se trate. Lo expuesto tiene el propósito de evitar la prolongación de la resolución en los juicios de amparo, o bien impedir la interposición de varios juicios por distintas violaciones procesales.

Se incluye el *amparo adhesivo* con el propósito de proteger a la parte que tenga interés en la subsistencia de la sentencia impugnada por el afectado, y se establece que la ley determinará la forma y términos en que deberá promoverse dicho recurso.

Otras reformas a destacar se refieren a que se establece con claridad la procedencia del juicio de amparo en materia administrativa; se determina la procedencia del juicio de amparo indirecto ante el juez de distrito; la procedencia del recurso de revisión en el amparo directo; se incorporan los principios de apariencia de buen derecho y del interés social para proveer en la suspensión del acto reclamado; la autoridad responsable que no suspenda el acto reclamado o admita fianza irrisoria o insuficiente será sólo sancionada penalmente; tratándose de las contradicciones de tesis de los tribunales colegiados de un mismo circuito, se determinan las personas que pueden denunciar dichas contradicciones; y finalmente, se regulan nuevas normas para el procedimiento de ejecución de las sentencias de amparo.

#### e. La reforma constitucional en materia de derechos humanos

La modificación al artículo 1o. de la Constitución, publicada en el *DOF* el 10 de junio de 2011, tiene la más alta trascendencia para la defensa de los derechos

humanos en el país y constituye una reforma que es menester analizar. La iniciativa de reforma fue presentada por el titular del Ejecutivo Federal y fue aprobada por el Congreso de la Unión.

La Comisión de Puntos Constitucionales de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, al aprobar la iniciativa, expresó textualmente:

El presente dictamen pretende dotar a la Constitución de los elementos y mecanismos necesarios para garantizar la máxima protección a los derechos humanos, así como dar cumplimiento a las obligaciones internacionales que en esta materia ha reconocido nuestro País con la firma y ratificación de diversos tratados internacionales de derechos humanos, para incorporar un régimen más amplio de protección de los derechos humanos en el país. Por lo anterior, el Congreso de la Unión de México debe aprovechar esta oportunidad histórica para otorgar a los derechos humanos un lugar preferente en la Constitución, proceso que durante más de una década ha esperado a que se logre con la amplia participación de la sociedad civil.

En la reforma aprobada se determinó que el capítulo I del título primero se denominaría “De los derechos humanos y su garantías”, comprendiendo los artículos 1o. al 29. Respecto al contenido de los artículos 25, 26, 27, 28 y 29, corresponde expresar que el artículo 25, en sus párrafos segundo al octavo, se refiere más bien a la rectoría del Estado en el desarrollo nacional y a la participación en la economía de los sectores públicos, sociales y privados. El artículo 26, al sistema de planeación democrática y al sistema nacional de información estadística y geográfica. El artículo 27 contiene temas como la propiedad originaria de la nación sobre tierras y aguas, y el derecho que aquélla tiene para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; el dominio directo de la nación sobre los recursos naturales; las normas para adquirir el dominio por personas físicas y ciertas personas morales; el reconocimiento de ejidos y comunidades, y la propiedad de sus tierras. El artículo 28 prohíbe los monopolios, las prácticas monopólicas, la concentración o acaparamiento de productos necesarios y el otorgamiento de subsidios, salvo casos de excepción, que la propia disposición señala. El contenido de la mayor parte de estos artículos no debería estar ubicado entre los derechos humanos, o en un capítulo sobre derechos fundamentales, porque se refieren más bien a lo que se denomina la “Constitución económica”, con la salvedad de algunos casos de los derechos de las personas, cooperativas, de comunidades o ejidos. Estas normas de carácter económico podrían incluirse más bien entre las relativas a las disposiciones de carácter general y principios que deben regir la nueva constitución que se propone. En cambio, el artículo 29 sí corresponde incluirlo en los derechos humanos, porque regula, en forma excepcional, los casos en que se pueden restringir o suspender ciertos derechos por parte del presidente, con la firma de los titulares de las secretarías y de la Procuraduría General de

la República y la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, en su caso. También se podrían incluir, en el título correspondiente, los derechos que tienen relación, por ejemplo, con ejidos, comunidades, pueblos y comunidades indígenas, cooperativas o los que defienden los derechos de los consumidores.

El artículo 1o. constitucional establece taxativamente, que

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional, alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes. (Esta norma conservó su redacción y de ser segundo párrafo pasó a ser el cuarto).

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.<sup>102</sup>

La modificación que se hace al párrafo primero consiste en agregar los derechos humanos que se establecen en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como las garantías para su protección, lo cual tiene una extraordinaria importancia, ya que se forma un bloque de constitucionalidad entre las diversas normas de la Constitución y los derechos humanos establecidos en los convenios internacionales que el Estado mexicano ha suscrito. Ello significa que dichos convenios tienen la misma categoría que las normas de la Constitución, y se encuentran jerárquicamente por encima de lo que disponen otros tratados internacionales y las leyes federales.

<sup>102</sup> Esquivel Mossa, Yasmin, “La reforma constitucional en materia de derechos humanos y sus implicaciones en la administración de justicia”, *Revista del Instituto Federal de Defensoría Pública*, México, núm. especial, octubre de 2012, p. 240.

El nuevo párrafo segundo del artículo 1o. dispone que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia con el objetivo de favorecer en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Con ello se hace posible que se apliquen las normas de un tratado internacional más allá de lo que establece la Constitución cuando aquél regula en forma más amplia un derecho humano que el propio texto constitucional. Así lo determinó en tesis aislada el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región con residencia en Guadalajara, Jalisco, en amparo directo 633/2011.<sup>103</sup>

El nuevo párrafo tercero determina que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. El principio de universalidad involucra a todas las personas y en todos los casos posibles. El principio de indivisibilidad concierne a lo indivisible, y comprende todos los bienes, derechos, acciones, obligaciones o responsabilidades de una persona. El principio de interdependencia se refiere a la responsabilidad recíproca entre todas las personas, cualquiera que sea su condición, que puede ser de gobernante o gobernado.<sup>104</sup> El principio de progresividad consiste en aplicar en forma preferente las normas de aquel ordenamiento que contemple un mayor beneficio al gobernado respecto de sus derechos humanos. En consecuencia, todas las autoridades deben respetar los tratados internacionales que se hayan dictado o que se dicten en el futuro en materia de derechos humanos, conforme a la tesis aislada señalada precedentemente. Se determina además que el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. Es con base en este párrafo y en los artículos 17 y 20, apartado C, que se aprobó la nueva Ley General de Víctimas, publicada el 9 de enero de 2013 en el *DOF*. El párrafo tercero del artículo 1o. de la ley obliga a las autoridades de los tres ámbitos de gobierno, y de los tres poderes constitucionales, así como a cualquier oficina, dependencia, organismo o institución pública o privada, para que vele por la protección de las víctimas y proporcione ayuda, asistencia o reparación integral.

El quinto párrafo que se modifica tiene por objeto impedir la discriminación por las preferencias sexuales, lo cual significa un avance en el camino por evitar esa clase de segregación. Anteriormente, el texto vigente sólo prohibía la discriminación por las preferencias, pero sin aclarar a qué tipo de éstas se refería.

<sup>103</sup> Amparo directo 633/2011. Pedro Rodríguez Alcántara de 20 de octubre de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Humberto Benítez Pimienta. Secretario: Nicolás Alvarado Ramírez.

<sup>104</sup> Estas definiciones toman como base lo expuesto en el *Diccionario* de la Real Academia de la Lengua Española, las que se extienden y amplían al ámbito jurídico en este trabajo.

### f. El control del cumplimiento de los convenios internacionales

Son dos aspectos a considerar respecto del cumplimiento de los convenios internacionales. El primero se refiere al control de convencionalidad, o sea, al control del cumplimiento de los convenios internacionales que México ha suscrito en materia de derechos humanos; y el segundo se refiere al cumplimiento en México de las sentencias que emanan de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Respecto al control de convencionalidad, conforme al apartado anterior, todas las autoridades —en el ámbito de sus competencias— tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad que establece el nuevo párrafo tercero del artículo 1o. constitucional.

Por su parte, Sergio García Ramírez, en lo que respecta al cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, no está de acuerdo con la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto al caso *Rosendo Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, en el sentido de que sólo son vinculantes las sentencias de la Corte Interamericana cuando se refieren a México y que las demás sentencias se deben considerar como orientaciones, porque a su juicio deben ser obligatorias todas las sentencias de la Corte, ya que constituyen interpretaciones a una convención internacional aprobada por el Estado mexicano.<sup>105</sup>

### g. La nueva Ley de Amparo

Como ya se ha expresado, la nueva Ley de Amparo debió dictarse conforme a lo prescrito por la reforma constitucional publicada en el *DOF* el 6 de junio de 2011. El artículo primero transitorio de ese decreto dispuso que éste debiera entrar en vigor a los ciento veinte días de su publicación en el *DOF*. El artículo segundo transitorio agregó que el Congreso de la Unión debía expedir las reformas legales correspondientes dentro de los 120 días posteriores a la publicación del presente decreto. El plazo para dictar la disposiciones en materia de amparo fue excedido, porque la nueva Ley de Amparo fue publicada el 2 de abril de 2013.

Este nuevo ordenamiento tiene una serie de ventajas con relación a la legislación anterior, algunas de las cuales, en síntesis, son:

- A) Permite el amparo contra particulares, porque protege a las personas no sólo frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos, sino

<sup>105</sup> García Ramírez, Sergio, “Repensar el sistema de justicia”, entrevista de Ariel Ruiz Mondragón, en *Este País. Tendencia y opiniones*, núm. 262, p. 10.

también por actos u omisiones de particulares en los casos señalados en la ley, de acuerdo con lo que determina, entre otras disposiciones, el párrafo final del artículo 1o. del nuevo ordenamiento.

- B) Amplía el número de personas que pueden interponer el amparo, y se dispone que el quejoso es “quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o. de la presente ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico”, conforme lo determina el artículo 5o., fracción I, de la ley.
- C) Instituye el amparo colectivo conforme a la norma anteriormente citada, porque se puede promover el amparo por dos o más quejosos conforme al párrafo tercero de la fracción I del artículo 5o. de la nueva Ley.
- D) Permite la interposición de las demandas de amparo directo e indirecto, la presentación de las promociones y la sustanciación del procedimiento por la vía electrónica. La vía de ingreso a este sistema es a través de la firma electrónica.
- E) En forma excepcional, y sólo cuando exista urgencia atendiendo al interés social o al orden público, las Cámaras del Congreso de la Unión o el Ejecutivo Federal podrán solicitar al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que un juicio de amparo, comprendiendo los recursos o procedimientos derivados de éste, se sustancien y resuelvan de manera prioritaria, sin modificar de ningún modo los plazos previstos en la ley, conforme al artículo 4o. de la ley.
- F) Consagra el principio del buen derecho como antecedente, que deberá considerar el juez en la suspensión del acto reclamado.
- G) Incorpora la declaración general de inconstitucionalidad de normas generales, en los artículos 231 a 235 de la ley, con la excepción de las normas vigentes en materia tributaria. En efecto, cuando las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, resuelvan la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, el presidente de la Sala respectiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora de la norma. Los plenos de circuito podrán solicitar a la Suprema Corte, por mayoría de sus integrantes, que inicie el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad cuando dentro de su circuito se haya emitido jurisprudencia de amparos indirectos en revisión en la que se declare la inconstitucionalidad de una norma general. Una vez que se haya notificado al órgano emisor de la norma y si ha transcurrido el plazo de noventa días naturales

sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación pronunciará la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente, siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos.

H) Se crean los plenos de circuito para resolver las contradicciones de tesis de los tribunales colegiados del mismo circuito.

En el decreto por el cual se aprobó la nueva Ley de Amparo se modificaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Por su parte, Raymundo Gil Rendón señala que la nueva Ley de Amparo es un instrumento garantista y moderno, y se encuentra muy avanzada la ley en varios aspectos. Sin embargo, considera que en lo sustantivo retrocede ciento cincuenta y cinco años cuando suprime la suspensión del acto reclamado tratándose de concesiones del Estado mexicano sobre bienes del dominio directo de la nación, entre los que se encuentran las aguas, bosques, espacio aéreo, hidrocarburos, minas, espectro radioeléctrico, transportes o comunicaciones. El Congreso produjo un amparo “manco o sin dientes”, lo que constituye un retroceso, una violación a los artículos 1o., 103, 107 y 133 de la Constitución, y además transgrede lo dispuesto por los artículos 1o., 2o., 8o. y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Pregunta este autor de qué sirve que el artículo 103 de la Constitución haya ampliado la protección de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales cuando existe una ley secundaria que prohíbe la suspensión de los actos inconstitucionales. Entre los ejemplos que señala Gil Rendón para demostrar la inconveniencia de prohibir la suspensión en los casos señalados está el de la mina a tajo abierta que se encuentra al lado de la zona arqueológica de Xochicalco, estado de Morelos. Si se otorga la concesión de una mina como la señalada, en abierta afectación al medio ambiente y en perjuicio de los pobladores de la zona, no existe la posibilidad de obtener la suspensión en el amparo, porque se trata de casos en que ésta no es legalmente permisible.<sup>106</sup>

Se entiende el sentido de esta reforma que impide la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo cuando está en juego la aplicación de ciertas políticas

<sup>106</sup> Gil Rendón, Raymundo, “Las reformas a la Ley de Amparo y el autoritarismo del Estado mexicano”, *Foro Jurídico*, México, núm. 115, abril de 2013.

públicas que el Estado mexicano considera trascendentes para defender los intereses superiores de la nación, especialmente en materia de bienes directos de esta nación, por razones de seguridad o para la defensa de menores, incapaces o personas que requieren pensiones alimenticias. Sin embargo, son muchos los casos en que no podrá haber suspensión, y en consecuencia se originan perjuicios para los terceros afectados cuando se trate de concesiones sobre los bienes del dominio público de la Federación, que deberán esperar la resolución del amparo para poder conseguir que se respeten sus derechos. No obstante, el párrafo final del artículo 129 de la Ley de Amparo establece textualmente que

El órgano jurisdiccional de amparo excepcionalmente podrá conceder la suspensión, aún cuando se trate de los casos previstos en este artículo, si a su juicio con la negativa de la medida suspensiva pueda causarse mayor afectación al interés social.

De tal manera que existe la posibilidad de que en los casos previstos en el artículo 129 se pueda otorgar la suspensión del acto reclamado, en forma excepcional, si con la negativa de la suspensión se van a afectar los intereses sociales.

Por lo que cabe consultar entonces qué se debe entender por interés social. El Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito entiende que el interés social "...se refiere a aquellos aspectos relacionados con las necesidades generales de la colectividad y que el Estado protege de manera directa y permanente, por lo que si una situación específica afecta o beneficia a aquélla, existe interés social".<sup>107</sup> Por su parte, el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito ha dispuesto que no puede anteponerse la pretensión de un interés particular, dirigida a obtener la suspensión del acto reclamado si afecta los principios sobre los que se asienta la economía nacional (interés social), porque repercute en el desarrollo nacional.<sup>108</sup>

#### *h. Conclusiones y propuestas sobre la reforma judicial*

César Benedicto Callejas hace un paralelismo entre la historia de los tribunales de México y la integración de la moral colectiva, se cultivan ciertos valores y se comprenden las transformaciones que ocurren en la sociedad mexicana. Para él, hay

<sup>107</sup> Tesis en incidente de suspensión (revisión) 46/2009. Juan Hurtado Díaz. 12 de marzo de 2009. Unanimidad de votos. Ponente: Rubén David Aguilar Santibáñez. Secretario: Francisco Lorenzo Morán.

<sup>108</sup> Tesis en incidente de suspensión (revisión) 259/2006. Pemex Petroquímica y otro. 30 de junio de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Leonardo Rodríguez Bastar. Secretario: Luis Arturo Palacio Zurita.

ciertas etapas de predominio del Poder Ejecutivo sobre el Judicial; sin embargo, en tiempos recientes, los tribunales se alejaron de un modelo conservador y protector de elites para ingresar en la defensa de la justicia social, y ahora de los derechos humanos y de la especialización técnica. Estas tendencias deben consolidarse todavía, porque se necesita profundizar en el conocimiento e internalización de los derechos humanos y en la comprensión de algunas ramas del derecho; transparentar sus decisiones y tender lazos de comunicación con la sociedad, pero sin ser rehén de la opinión pública. Los tribunales, en forma especial, deben combatir la impunidad y acrecentar su credibilidad, que es su único capital político.<sup>109</sup>

Otro problema que enfrenta el Poder Judicial de la Federación es la corrupción que existe en su interior. Julio Bustillos señala que el número de integrantes de este poder, entre 1996 y mediados de 2011, asciende en promedio a 829 por año, y que de éstos se han depurado cincuenta juzgadores, lo cual representa un 6% del total. De estos cincuenta miembros se han inconformado y han conseguido su reinstalación diecisiete de ellos, o sea, el 34%. Los treinta y tres restantes perdieron la posibilidad de reincorporarse. Este porcentaje de acusados por ilícitos preocupa todavía. El Consejo de la Judicatura ha conocido los casos correspondientes a través de denuncias, quejas o reclamos, y éstos han versado generalmente sobre acoso sexual, nepotismo, tráfico de influencias y abuso de autoridad, entre otros.<sup>110</sup>

Paola Yaber Coronado expresa que existe una tendencia en el Poder Judicial de la Federación de concentrar el conocimiento de los temas de constitucionalidad en la Suprema Corte de Justicia de la Nación; los temas de legalidad aún son resueltos por otros tribunales federales. Incluso la nueva Ley de Amparo, aprobada recientemente, se inscribe en esa orientación. La creación de los nuevos órganos, denominados plenos de circuito, que tienen por objeto resolver las contradicciones de tesis entre tribunales colegiados del correspondiente circuito y que inhibe que estos casos sean resueltos por la Suprema Corte, es otra manifestación de la tendencia ya señalada.

Agrega que la carga de trabajo en los órganos jurisdiccionales federales ha involucrado un aumento del 41%, entre 2003 y 2010, lo que constituye un perjuicio para la impartición de justicia, porque dificulta la revisión de los casos, y la resolución de los asuntos se tarda en exceso. Con base en un documento del Consejo de la Judicatura, titulado *Prospectiva Básica. Cédula Nacional*, se muestra que la distribución porcentual por materias es la siguiente: penal, 37%, administrativa 27%, civil 23% y laboral 13%. La materia administrativa se distribuye en varios asuntos: ambientales,

<sup>109</sup> Callejas, César Benedicto, “La historia jurisdiccional de México”, *Este País. Tendencias y Opiniones*, México, núm. 262, febrero de 2013, pp. 8 y 10.

<sup>110</sup> Bustillos, Julio, “La corrupción de los jueces federales mexicanos y su depuración”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, año 2012, núm. 33, pp. 47 y 52-54.

fiscales, y de competencia económica, y su resolución, en muchos casos, requieren de conocimientos especializados, por lo que es aconsejable la creación de tribunales colegiados que puedan resolver con eficiencia este tipo de asuntos. Esta opción debe ser acompañada de medios alternativos de solución de controversias, como determina el artículo 17 constitucional, en su párrafo cuarto, en lo que respecta a los asuntos penales, donde se requiere asegurar la reparación del daño. Para Paola Yaber, es necesaria la creación de una ley federal de medios alternativos de solución de controversias para aumentar los casos que se resuelven por este procedimiento y crear órganos arbitrales institucionales y reforzar las habilidades de negociación y argumentación de los abogados. Por otra parte, no debería bastar con tener la cédula profesional para interponer una demanda, sino que es menester exigir a los abogados la afiliación obligatoria a algún colegio profesional; ello redundaría en una mejor fundamentación de las demandas, para que los casos que se presentan ante los órganos jurisdiccionales ameriten realmente su trámite y resolución.<sup>111</sup>

Guadalupe Barrera expone que todos los sistemas jurídicos soportan cierto grado de impunidad, o sea, la ausencia de consecuencias jurídicas cuando se viola una ley, y parece existir consenso sobre la incapacidad del sistema de justicia penal mexicano para cumplir sus objetivos de sancionar a los culpables de las violaciones graves.<sup>112</sup>

Leticia Ramírez de Alba, coordinadora del programa de seguridad pública México Evalúa, señala que el tránsito del sistema penal inquisitivo a uno acusatorio y oral sólo opera en su totalidad en los estados de Chihuahua, estado de México y Morelos, en ocho entidades que opera se implementa parcialmente, en cinco está apenas entrando en vigencia, y en quince sólo se encuentra en etapa de planeación. De tal manera que no se observa una mayor urgencia para mejorar el sistema de seguridad y justicia penal. Además, pese a la violencia existente siguen generándose elevados índices de impunidad. Por todo ello, no se puede esperar un súbito aumento de la eficacia y eficiencia de dicho sistema.<sup>113</sup>

Además, Juan N. Silva Meza, presidente de la Suprema Corte de Justicia, ha destacado la necesidad de contar con un código procesal único para todo el Estado mexicano, como ley secundaria, que redefine los contenidos del debido proceso penal tanto para los delitos federales como del orden común, y que permita dotar de certidumbre y seguridad jurídica a los habitantes de la República. La importancia

<sup>111</sup> Yaber Coronado, Paola, “Desafíos para la instrumentación de las reformas al sistema de justicia”, *Este País. Tendencias y Opiniones*, México, núm. 262, febrero de 2013, pp. 11-14.

<sup>112</sup> Barrera, Guadalupe, “Dimensiones de la impunidad: el futuro de la justicia por homicidios en México”, *Este País. Tendencias y Opiniones*, México, núm. 262, febrero de 2013, pp. 15 y 16.

<sup>113</sup> Ramírez de Alba, Leticia, “Sistema de seguridad y justicia penal. Las dificultades para su evaluación”, *El País*, núm. 262, febrero de 2013, pp. 17 y 18.

del nuevo código único de procedimientos penales radica en que será el instrumento legal con el que se sustituirá a los 33 códigos de procedimientos penales, que actualmente se aplican con una gran dispersión en el país, en desmedro de la impartición de justicia. Otra de las ventajas de este proyecto consistirá en el ejercicio de los mecanismos alternativos de solución de controversias y de la ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.<sup>114</sup> Por otra parte, la Comisión de Justicia del Senado ha estado trabajando intensamente en este proyecto, escuchando a especialistas en la materia, analizando y recogiendo propuestas para perfeccionarlo.<sup>115</sup>

En cambio, no hay acuerdo para establecer un código penal único, ya que su aprobación implicaría modificar el pacto federal, puesto que es atribución de las entidades federativas la aprobación de esta clase de normas; en atención a ello, el código tendría que incluir ilícitos federales y del orden común; y las diferencias existentes por razones ideológicas o religiosas respecto a la regulación de ciertos delitos, como es el caso del aborto, o bien por la severidad de las sanciones que habría que aplicar a ciertos delitos. En cambio, Javier Cruz Angulo N. propone que podría aprobarse una ley penal de carácter general que determine las regulaciones básicas de lo que es un delito, las formas en que se comete, cuáles son las causales de atenuación o exclusión, los márgenes racionales de las penas y los métodos de reinserción social. Se justifica por este autor la necesidad de esta ley básica, porque hay legislación en dos estados en que se presume el dolo, y en diez de ellos se acepta la preterintencionalidad de los ilícitos. El derecho penal decide sobre la libertad de las personas y la justicia para las víctimas; por ello, es necesario que existan regulaciones comunes en todas las entidades federativas. Un asunto aparte es la resolución de dichas entidades para aprobar sus códigos penales y definir los hechos que consideran delitos.<sup>116</sup>

#### i. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y la administración de justicia

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en la Primera Meta Nacional, México en Paz, señala que la Encuesta Nacional sobre el Sistema de Justicia Penal de 2012, ENSIJUP, arroja que el 49% de los consultados considera que las leyes no se cumplen; que los principales problemas de la justicia en México son la corrupción, la tardanza y la impunidad, y que el promedio nacional del nivel de confianza en la procuración de justicia está por debajo del 15%.

Se agrega que para el gobierno federal es prioritario impulsar una reforma para establecer un nuevo sistema de justicia, que se debe caracterizar por la oralidad,

<sup>114</sup> *La Jornada*, 14 de mayo de 2013.

<sup>115</sup> Boletín 1506 del 29 de abril de 2013, Senado de la República.

<sup>116</sup> Cruz Angulo, N. Javier, "Ley penal general: una necesidad", *El Universal*, 18 de mayo de 2013.

transparencia, mediación, conciliación, reparación del daño y garantizar los derechos humanos tanto de la víctima como del imputado. En el sistema deben existir medios alternativos de solución de conflictos, con el propósito de descongestionar la labor de los jueces penales, tener un uso más eficiente de los recursos y generar condiciones para un acceso a la justicia que genere confianza.

Entre las propuestas que se incluyen está la de impulsar la expedición de un código de procedimientos penales único y una ley general penal, ya que la multiplicidad de normas dificulta la procuración y la impartición de justicia.

En materia de derechos humanos, uno de los objetivos prioritarios del gobierno consiste en establecer una política de Estado en la materia, que garantice que todas las autoridades asuman la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos.

El objetivo 1.4 del Plan mencionado es el de garantizar un sistema de justicia penal eficaz, expedito, imparcial y transparente. Entre las estrategias que establece se encuentran: abatir la impunidad; lograr una procuración de justicia efectiva; combatir la corrupción y transparentar la acción pública en materia de justicia, para recuperar la confianza ciudadana; garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación; hacer frente a la violencia contra los niños, niñas y adolescentes en todas sus formas, y proporcionar servicios integrales a las víctimas u ofendidos de delitos. Entre las líneas de acción está la de robustecer a la Procuraduría General de Justicia y mejorar la coordinación en materia de seguridad entre los tres niveles de gobierno.

Como se puede apreciar, en materia de justicia el eje central está centrado en el sistema penal, lo cual es importante, dadas las condiciones de inseguridad existentes, pero se olvidan otras materias, que merecen también atención, por lo que existe conciencia de que sigue existiendo una percepción baja de la ciudadanía con relación a la administración de justicia.

#### H. *¿Es necesario un nuevo tribunal constitucional?*

Los tribunales constitucionales, en los distintos países, son los defensores supremos de las Constituciones, y su labor consiste generalmente en velar que las facultades que ejercen los servidores públicos de los tres poderes, ya sea en el ámbito federal, estatal o municipal, respeten las normas de la ley suprema. Se trata entonces de un poder que, en materia constitucional, está por encima de los poderes tradicionales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; su creación y funciones, en consecuencia, es de la más alta trascendencia.

El primer ordenamiento en el que se crea un tribunal constitucional es la Constitución de Austria de 1920, merced a la influencia del gran jurista Hans Kelsen. Varios países de Europa, como Alemania, España e Italia, cuentan con tribunales constitu-

cionales, así como en América Latina, éstos existen en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú.

Cuando se analizó en el Senado la reforma del Estado, hubo algunos partidos políticos que fueron partidarios de crear un tribunal constitucional. Sin embargo, no puede señalarse que la creación de un tribunal de esta especie constituya por el momento un asunto prioritario para los actores políticos ni para otros sectores de la sociedad mexicana, porque la Suprema Corte ha desempeñado este papel en forma que se estima solvente.

Entre los juristas, Héctor Fix-Zamudio es partidario de crear un tribunal federal de casación que asuma las funciones extraordinarias de control de legalidad de las sentencias que no se han interpretado o aplicado correctamente en una ley o que se han dictado en un procedimiento en el que se haya infringido, funciones que tiene actualmente la Suprema Corte, además de las de tribunal constitucional. Por su parte, Edgar Corzo Sosa promueve que dentro de la Suprema Corte se establezca una sala como máximo control de legalidad, la de casación, y que corresponda al Pleno el análisis de los casos de constitucionalidad, y habría que realizar cinco nuevos nombramientos para integrar esta sala.<sup>117</sup> En las propuestas de ambos juristas, la Suprema Corte de Justicia conserva su carácter de tribunal constitucional, con la ventaja de que en la última de ellas el costo es menor, y el alto tribunal prosigue su labor de corte de casación.

Sin embargo, queda pendiente el problema de que la Suprema Corte es la cabeza de uno de los tres poderes del Estado, la que impone limitaciones a los otros dos poderes sin que ésta, a su vez, como sucede en otros países, tenga un contrapeso y control constitucional en su labor.

Para Mario Melgar, las facultades en materia de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, introducidas en la reforma judicial de 1994, tuvieron como propósito otorgarle a la Suprema Corte el carácter de tribunal constitucional. Más adelante, en 1996, se le facultó para conocer acciones de inconstitucionalidad que plantearan la posible contradicción entre una norma general y la Constitución en materia electoral. Un análisis de las resoluciones de este alto tribunal revela, según el autor citado, que en sus resoluciones existen criterios conservadores, que se manifiestan con el propósito de no molestar demasiado al Poder Ejecutivo y de no transgredir las facultades del Legislativo. En consecuencia, para Melgar, es indispensable que exista una instancia suprema de control de la legalidad, y esta tarea corresponde indudablemente a la Suprema Corte. Sin embargo, surge la coexistencia

<sup>117</sup> Corzo Sosa, Edgar, “¿Es la Suprema Corte un tribunal constitucional?”, en Natarén, Carlos y Castañeda, Diana, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la reforma del Estado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 21 y 22.

de una Corte que tiende a ser un tribunal constitucional sin dejar de constituirse en un tribunal de casación, como ocurre en México, lo cual no es conveniente. En conclusión, se requieren dos instancias: una de casación que realice control de legalidad, y otra, que responda a la defensa de la Constitución y la protección de los derechos fundamentales establecidos en ésta, como le compete a un verdadero tribunal constitucional. El juez de legalidad enmarca su acción en el orden jurídico y rechaza interpretaciones de carácter político. En cambio, al juez constitucional le compete controlar jurídicamente a los poderes públicos, incluyendo al Poder Judicial, por lo que sus resoluciones tienen consecuencias y un carácter político.<sup>118</sup>

Jaime Cárdenas Gracia expresa que la ausencia de un tribunal constitucional autónomo del Poder Judicial afecta la defensa constitucional respecto a los actos que son propios del Poder Judicial, e incluso atañen a la administración de dicho poder.<sup>119</sup> Por otra parte, debe existir también protección para los derechos que podrían ser violados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, materia de competencia de un tribunal constitucional, los que también deben controlar que el trabajo legislativo se ajuste a las normas constitucionales.<sup>120</sup>

Además, resalta Miguel Covián Andrade que los ministros de la Suprema Corte no conocen a profundidad los aspectos del derecho constitucional, por lo que es igualmente partidario de crear un tribunal constitucional, al que le sería conferida toda la competencia en materia de control de constitucionalidad en calidad de instancia única. Sin embargo, tratándose del juicio de amparo, intervendrían otros tribunales, como salas auxiliares, para evitar una sobrecarga de trabajo para el tribunal constitucional, pero la resolución la dictaría ese tribunal.<sup>121</sup>

Para José Ramón Cossío, es importante distinguir entre sistema y modelo de control de constitucionalidad. Por sistema de control de constitucionalidad se entiende al “conjunto de normas de derecho positivo, propias de cada orden jurídico, mediante las cuales se lleva a cabo el control de regularidad constitucional en sentido estricto”. Lo expuesto presupone que ciertos órganos lleven a cabo la comparación entre las disposiciones de la Constitución y las normas inferiores a ésta, con el propósito de determinar la validez de estas últimas, y en su caso, declarar su nulidad. La manera

<sup>118</sup> Melgar Adalid, Mario, “Hacia un auténtico tribunal constitucional”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 11, julio-diciembre de 2004, pp. 1 y 3, <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/CuestionesConstitucionales/indice.htm?n=11>

<sup>119</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, “Cuatro reflexiones en torno una constitución”, *Hacia una nueva constitucionalidad*, México UNAM, 1999, p. 58.

<sup>120</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, “Nuevo diseño institucional y Estado constitucional”, *La protección orgánica de la Constitución*, pp. 431 y 432.

<sup>121</sup> Covián Andrade, Miguel, *La Suprema Corte y el control de la constitucionalidad (diez años de fallas e imprecisiones)*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A. C., 2005, pp. 4 y 367.

cómo se ejerce el control de regularidad constitucional, puede referirse a los órganos, procesos o prácticas; habría fundamentalmente dos modelos de control de constitucionalidad, que serían el norteamericano, en el que control queda delegado a los tribunales ordinarios, por lo que se trataría entonces de un control difuso; y el modelo europeo, en que la supervisión está en manos de un tribunal especializado, o sea que se trata de un control que se encuentra centralizado. Cada uno de estos modelos puede tener características que son diferentes.<sup>122</sup>

Agrega este autor que la justicia constitucional vigente en el país constituye un sistema que es atípico, porque en ciertos aspectos es semejante al norteamericano y en otros se aproxima al europeo. Aclara que no se opone a la transformación de la justicia constitucional mexicana, y manifiesta que ese objetivo debe realizarse a nuevos paradigmas, que a su juicio no pueden consistir en hacer de la Suprema Corte un “auténtico” tribunal constitucional a semejanza del modelo europeo. Cossío advierte que no hay problema, en realidad, para que un tribunal constitucional realice ciertas funciones de control de constitucionalidad, y además de control de legalidad, o incluso funciones de legalidad pura. En el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ninguna de las funciones de legalidad afecta su control de constitucionalidad porque es mínima la cantidad de asuntos que quedan pendientes en las Salas o en el Pleno. Además, la atención de los casos de control de constitucionalidad no afecta tampoco el conocimiento de los asuntos de legalidad. Por otra parte, las tensiones y desavenencias entre el tribunal constitucional y la corte suprema de un país, en el ejercicio de sus respectivas funciones, son permanentes e inevitables, porque tienen causas estructurales, asociadas al hecho de que las esferas de actuación de estos órganos tienen en común la interpretación de normas jurídicas idénticas. Esta situación genera lo que se ha conocido como la “guerra entre cortes”, porque cualquier decisión del tribunal constitucional que invalide una resolución de una suprema corte involucra un desmérito para este último tribunal ante la sociedad. De tal manera que para perfeccionar el sistema-modelo de control constitucional, en México, se necesita analizar fundamentalmente la capacidad de ese conjunto para resolver los problemas existentes, y no buscar la solución en un nuevo tribunal constitucional a semejanza del que existe en otros países.<sup>123</sup>

En cambio, Jorge Carpizo celebra la existencia de la jurisdicción constitucional, ya sea que ésta incluya tribunales o cortes especializadas, e incluso acepta la existencia de salas especializadas de control constitucional en un órgano jurisdiccional. Lo importante es asegurar la protección real de los derechos humanos, la supremacía de

<sup>122</sup> Cossío, José Ramón, “Introducción”, *Sistemas y modelos de control de constitucionalidad en México*, pp. 5 y 6.

<sup>123</sup> *Ibidem*, pp. 163, 165, 175 y 199.

la Constitución y la mejor defensa del orden constitucional. Desde 1984 en adelante cada vez más Constituciones se incorporan a la institucionalización de tribunales o cortes constitucionales, que se acredita con los textos supremos de Europa, América Latina, Asia y África. Estos órganos jurisdiccionales deben contar con una jerarquía superior a los llamados “poderes constituidos” y tener fortalecida su independencia. Agrega que los tribunales y cortes constitucionales no son los únicos garantes de la Constitución, porque también lo son la sociedad, que debería defenderla por medio de sus instituciones; el órgano de revisión, cuyo deber es mantenerla actualizada, pero sin destruirla; el Ejecutivo, en caso de que vete una ley inconstitucional del Congreso respectivo.<sup>124</sup>

Las labores de estos tribunales o cortes constitucionales son esencialmente políticas, bajo el imperio de la Constitución respectiva, que se ponen al día por medio de la jurisdicción y “con técnicas, metodologías y parámetros jurídicos”, sin olvidar que su interpretación tiene también elementos valorativos y axiológicos. Por ello, es necesario cuidar en forma especial, dada la naturaleza de sus labores, el no darle facultades ilimitadas ni sobrecargarlo de funciones políticas que lo puedan involucrar en luchas políticas y partidistas. Además, señala que los Estados parecieran estar inclinándose en el siglo XXI, por la creación de tribunales constitucionales, ajenos a los poderes judiciales, debido a la naturaleza de sus funciones, que están fuera del ámbito de dichos poderes y tienen una jerarquía superior a éstos.<sup>125</sup>

Como explica Pedro Salazar Ugarte, no puede garantizarse la supremacía de la Constitución sin que exista cierto control de constitucionalidad, pero el poder de los jueces constitucionales puede y debe limitarse para que no se conviertan en los reales gobernantes de un Estado. Una solución, en esta materia, puede ser semejante a la que se ha adoptado en Canadá, en donde los parlamentos, tanto federales como provinciales, pueden modificar o reformular una ley que se haya declarado inconstitucional, y están facultados, lo que es una novedad, para derogar las decisiones de los jueces constitucionales o pueden asumir la responsabilidad de declarar la inmunidad de los ordenamientos que hayan dictado. El asunto no consiste en negar que los tribunales constitucionales tienen la responsabilidad definitiva de garantizar la vigencia del orden constitucional, sino que exista cierto equilibrio, y que los reales representantes populares, que son los parlamentos o congresos, puedan en ciertos casos superar decisiones de orden jurisdiccional con base en el hecho de haber sido democráticamente elegidos, a través de una reforma constitucional.<sup>126</sup>

<sup>124</sup> Carpizo, Jorge, “El tribunal constitucional y el control de la reforma constitucional”, *La justicia constitucional y su internacionalización*, t. I, pp. 388, 398 y 399.

<sup>125</sup> *Ibidem*, t. I, pp. 398, 399, 402 y 437.

<sup>126</sup> Salazar Ugarte, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Fondo de Cultura Económica, 2011, pp. 272 y 274.

Se estima que el debate en México sobre la creación o no de un tribunal constitucional ajeno al Poder Judicial no ha cobrado aún bríos suficientes, pero es probable que más adelante se plantee por los actores políticos e institucionales, por lo que habría que recordar a Dieter Nohlen y su conocida idea de que el contexto hace la diferencia. Es decir, habría que examinar el conjunto de situaciones de orden jurídico, político, económico y social, prevalecientes en el país, que aconsejen tomar una buena decisión para la defensa, en especial, de los derechos humanos, la supremacía de la Constitución y la defensa del orden constitucional. En materia de administración de justicia existen, por el momento, otras prioridades, que es necesario atender, y que consisten en garantizar la independencia del Poder Judicial de la Federación, estados y Distrito Federal, fortalecer la eficacia de los tribunales correspondientes, y que la mayor parte de la población tenga un real acceso a la administración de justicia, que debe ser pronta, completa, imparcial y gratuita, como determina el artículo 17 constitucional. Sin embargo, con las reformas constitucionales y legales realizadas que crean los plenos de circuito, la Suprema Corte se ha transformado fundamentalmente en un tribunal constitucional debido a las materias que le corresponde conocer y resolver.

## 6. *Los órganos constitucionales autónomos*

### A. *Generalidades*

Hay que recordar en la historia de las instituciones políticas la existencia de países con monarquías absolutas, que concentraron en sus manos todo el poder, y se originaron Estados con una división de poderes entre Ejecutivo, Legislativo y Judicial, lo cual constituye un avance democrático extraordinario en el devenir de las naciones. Era difícil predecir que hubiera cambios institucionales profundos en esta materia sin embargo, éstos prosiguieron con intensidad, y primero aparecieron las entidades de la administración pública descentralizada, como empresas paraestatales, organismos descentralizados y fideicomisos para desempeñar funciones públicas con cierto grado de independencia de los poderes del Estado. Con posterioridad, se crean los órganos constitucionales autónomos, con la tarea de asumir responsabilidades, principalmente, del Poder Ejecutivo, porque había que continuar con la democratización tan trascendente del sector público, para resguardar con eficacia los derechos de los habitantes del país. De esta manera, nacen las comisiones encargadas de defender los derechos humanos; los institutos que organizan las elecciones; las instituciones que promueven la transparencia de la labor de los poderes del Estado; las auditorías que deben controlar el honesto, legal y eficaz ejercicio del presupuesto, y exigen rendición de cuentas; las comisiones que controlan la competencia, o los bancos que

emiten la moneda protegen a la población de los efectos de la inflación y promueven el crecimiento del país.

Cómo y cuándo se puede calificar a ciertos órganos como constitucionalmente autónomos, es la primera inquietud que corresponde resolver. La respuesta, en términos generales, es que deben estar establecidos en la Constitución, y señalarse en ésta el objeto para el cual fueron creados, el cual generalmente corresponde a funciones que ha desarrollado el Poder Ejecutivo, y que no es conveniente que siga desempeñando, para una mejor protección de los derechos de la población y perfeccionar la institucionalidad vigente. Pero puede tratarse también de órganos que cumplan funciones que anteriormente estaban en los poderes Legislativo y Judicial. Es también importante que en la generación de estos órganos no intervengan servidores públicos con facultades excesivas, que puedan imponer su voluntad sin que existan contrapesos dentro de ese orden institucional.

De esta manera, María del Carmen Pardo explica que el anterior modelo económico en el país fincaba el desarrollo en la labor del Estado. En los sexenios de Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León se configura un proceso de reformas económicas en que se reduce el papel del Estado en la economía a través de políticas de privatizaciones de empresas y organismos del sector público, liberalización de importaciones y reducción del gasto público, entre otras. El papel del Estado se transforma y se acentúa en la conservación del entorno macroeconómico y la libre competencia.<sup>127</sup> Este proceso ha continuado en los sexenios posteriores, y una muestra reciente es la política de flexibilización laboral, que autoriza amplios márgenes para subcontratar trabajadores y privarlos de derechos y ciertas prestaciones favorables, lo cual fue aceptado en la llamada “reforma laboral”, publicada el 30 de noviembre de 2012.

### B. *¿Cuáles deberían ser los órganos constitucionalmente autónomos en México?*

En primer lugar, deberían ser constitucionalmente autónomos los órganos que la Constitución otorga ese carácter, entre los que se cuentan actualmente la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral y el Banco de México. Existen otros órganos que tienen este carácter, pero que deberían pertenecer al Poder Judicial de la Federación, como son el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y los tribunales agrarios, porque no se justifica mayormente que éstos sean constitucionalmente autónomos, y podrían formar parte del Poder Judicial para

<sup>127</sup> Pardo R., María del Carmen, “El Estado mexicano: ¿de la intervención a la regulación?”, *Este País. Tendencias y Opiniones*, núm. 259, noviembre de 2012, p. 16.

conservar la unidad de jurisdicción y tener un mejor control sobre su actuación, una mayor satisfacción de sus necesidades y alcanzar los beneficios de una economía a mayor escala; por ejemplo, suprimiendo partes o secciones de estos tribunales, que van a quedar duplicadas o triplicadas. Deben incluirse también los tribunales laborales y las juntas de conciliación y arbitraje, que realmente no son independientes, por la intervención que tienen en los nombramientos de sus integrantes, los representantes del Ejecutivo, federal y estatal, los patrones o los trabajadores.

A esta clase de órganos se podrían agregar la Procuraduría General de Justicia de la Federación; la Auditoría Superior de la Federación, que junto con la Secretaría de la Función Pública debieran controlar el ejercicio de los recursos federales, y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, IFAI en atención a la naturaleza de sus funciones, y para evitar conflictos de intereses. No se es partidario en cambio de transformar en órganos constitucionalmente autónomos aquellas instituciones gubernamentales que tienen relación con las facultades del Poder Ejecutivo para cumplir con la rectoría del desarrollo nacional. Estas instituciones pueden tener en sus consejos, participación ciudadana; pero en el nombramiento de los presidentes de los mismos y de sus cabezas ejecutivas debe tener algún nivel de intervención el titular del Poder Ejecutivo.

Respecto a la autonomía que tienen ciertas universidades públicas, conforme al artículo 3o. constitucional, fracción VII, es necesario reconocer que se trata de una autonomía relativa, en tanto no generan su presupuesto propio, sino que éste es asignado por la Federación o los estados, según corresponda, y porque no deben estar exentas de rendir cuentas interna y externamente del ejercicio de su presupuesto.

Otro asunto que debe resolverse es cierto nivel de autonomía de los órganos reguladores de gran trascendencia para los intereses de la población, como la Comisión Federal de Competencia, CFC; la Comisión Federal de Telecomunicaciones, Cofetel; la Comisión Reguladora de Energía, CRE; la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, CNB; la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, CNSF; la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros, Condusef, y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, Consar. Se estima que estas instituciones, generalmente son organismos desconcentrados, y podrían en algunos casos ser órganos descentralizados para tener mayor independencia derivado de las consecuencias que generan su labor, para el bienestar de los habitantes del país. En su consejo de administración deberían existir personas propuestas por las organizaciones de la sociedad civil que se hayan caracterizado por sus aportes en la materia; esto es, para una mejor defensa de los intereses generales, y la supervisión de ser la labor institucional. Sin embargo, los directores generales tendrían que ser nombrados por el titular del Poder Ejecutivo con la aprobación de los dos tercios del Senado. No se es partidario, en cambio, como se ha expresado, de convertir algunas

de estas instituciones en órganos constitucionales autónomos, como es el caso de la Cofetel o la CFC, porque su labor está relacionada con la rectoría del desarrollo nacional, cuyo principal responsable es el Ejecutivo Federal con la intervención en dichas instituciones.

Existen otras dependencias y comisiones que también son trascendentes para los intereses generales de la población, como la Comisión Federal para la Protección de Riesgos Sanitarios, Cofepris. Sin embargo, se considera que por sus funciones y facultades bastaría con que fueran órganos desconcentrados con autonomía de carácter técnico y operativo.

El Instituto Nacional de Geografía y Estadística convendría que se transformara en un organismo público descentralizado sin anexión a ninguna secretaría de Estado por la importancia de sus labores y para que mantenga su autonomía técnica y administrativa.

### *C. Un nuevo capítulo sobre órganos constitucionales autónomos*

En el nuevo proyecto constitucional es conveniente incluir un capítulo que contenga algunas normas generales sobre cada uno de los órganos constitucionales autónomos, y que verse en forma breve sobre su objeto, organización y atribuciones muy generales. Los detalles de su organización y facultades podrían aparecer en la ley constitucional complementaria, para proteger sus labores, o bien directamente en la legislación secundaria, si se trata de asuntos de mayor regulación y detalle.

En general, se necesita buscar fórmulas de organización que puedan garantizar la independencia de estos órganos frente a los poderes fácticos, dotarlos de consejos ciudadanos integrados por personas confiables y profesionalmente aptas, concederle atribuciones suficientes para cumplir sus labores y delimitar muy claramente su competencia frente a las facultades de las secretarías de Estado que corresponden a cada sector.

## *7. Federalismo*

### *A. Antecedentes históricos sobre el federalismo mexicano*

Entre los principales antecedentes de la organización del Estado mexicano se encuentran, en primer término, las organizaciones locales de gobierno y administración creadas por la monarquía española a finales del siglo XVIII y principios del XIX, y la aprobación de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América.

El génesis del federalismo en ese país, sin embargo, es distinto a la creación de México como república independiente, porque en los Estados Unidos se partió de la

existencia de trece colonias autónomas, que se independizaron del imperio británico y decidieron unirse al comienzo en una confederación y con posterioridad en una federación.<sup>128</sup> México, en cambio, surge de la independencia de la monarquía española, y a partir de las reformas de los Borbones suprimió facultades a las autoridades del virreinato, y los mecanismos económicos, políticos y administrativos se sujetaron al control riguroso de la metrópoli, ya que no podían existir poderes corporativos que menguaran los del soberano. De tal manera que la dependencia aumentó considerablemente en esa época.<sup>129</sup>

Para José Barragán B., la transformación de México en un Estado federal se basa en las instituciones creadas por la Constitución de Cádiz, porque se aprovecha la división política y territorial que se determina en dicho texto fundamental. Organización que estaba fundada en partidos o municipios, en provincias, e incluso se aprovecha la organización interna de tales instituciones y de la procuración y administración de justicia.<sup>130</sup>

La Constitución de 1824 fue la primera que estableció una República federal en el país, institucionalizó el resultado de las reformas borbónicas, las transformó y nació una nueva República compuesta por veinte estados, cuatro territorios y un Distrito Federal.<sup>131</sup> La organización heredada de la monarquía española había fortalecido un sentimiento regionalista que se resistía a la instauración de un gobierno de carácter absoluto en manos de las autoridades centrales. Por esta razón se prefirió establecer un gobierno federal. Surge de nuevo una diferencia con la organización de Estados Unidos, porque la Constitución norteamericana permitió al gobierno de los estados, cobrar impuestos a los ciudadanos, mientras la Constitución mexicana de 1824 sólo estableció como ingresos del Estado federal el producto de las aduanas de algunos de los antiguos monopolios que habían pertenecido a la Corona española, más una cantidad que deberían entregar los estados en forma proporcional a su riqueza. Este sistema tributario era extremadamente frágil y no tardó en causar dificultades.<sup>132</sup>

Fueron varias las críticas a los constituyentes que aprobaron la Constitución 1824 en el sentido de que copiaron el federalismo y otras instituciones del sistema norteamericano. Emilio O. Rabasa no concuerda con esta crítica, y señala que el abandono en que se encontraban las provincias, debido al centralismo, justificaba plenamente la

<sup>128</sup> Lomelí Vanegas, Leonardo, *Historia y evolución del federalismo en México*, p. 1 <http://www.undp.org.mx/desarrollhumano/eventos/imagenes/9Historiayevoluci.pdf>

<sup>129</sup> Florescano, Enrique y Menegus, Margarita, “La época de las reformas borbónicas”, *Historia general de México*, México, El Colegio de México, p. 369.

<sup>130</sup> Barragán B., José, *El federalismo mexicano. Visión histórico constitucional*, México, UNAM, pp. 30 y 31.

<sup>131</sup> Vázquez, Josefina Z., “Los primeros tropiezos”, *Historia general de México*, México, El Colegio de México, 2006, p. 532 y 533.

<sup>132</sup> *Ibidem*, p. 3.

adopción del régimen federal.<sup>133</sup> Además, al conformarse dicha Constitución nació la esperanza de avanzar en un periodo de libertad y desarrollo, lo cual no ocurrió porque se trató de una época casi siempre encabezada por Antonio López de Santa Anna, en que privó el caos y la anarquía.<sup>134</sup>

La Constitución de 1857 ratificó también la fórmula del federalismo en el artículo 40, el cual fue votado por unanimidad por los ochenta y cuatro miembros o diputados del poder constituyente elegido para redactar esa carta magna.

Finalmente, se llega a la Constitución de 1917, que también respalda al federalismo en el artículo 40 del capítulo I, “De la soberanía nacional y de la forma de gobierno”, del título segundo de este texto supremo. Esta norma es igual a la aprobada en el mismo artículo de la Constitución de 1857.

### B. *Las normas vigentes en la Constitución*

El artículo 40 del capítulo I del título segundo de la Constitución establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo relativo a su régimen interior; pero unidos en una Federación conforme a lo determinado por la propia Constitución. Esta norma es la base del federalismo, y debe conservarse en la nueva constitución propuesta en su redacción actual, que es la originalmente aceptada en la Constitución de 1917. Además, regula en forma trascendente el federalismo en la ley suprema:

El artículo 41, párrafo primero, se refiere a la soberanía de los poderes de la Unión, al régimen interior de los estados establecido en la Constitución de la República y en las particulares de estos estados; además, regula los partidos políticos, los principios que rigen las elecciones, las campañas electorales y la organización y facultades del Instituto Federal Electoral. De este artículo habría que conservar el párrafo primero, el título relativo a la organización del Estado; a los partidos políticos y las elecciones puede incluirse en el apartado la organización del Estado mexicano, y la organización del Instituto Federal Electoral, en el capítulo a los órganos constitucionales autónomos de ese título. Como este artículo es muy reglamentario en materia electoral, habría que resumirlo en la parte relativa a la nueva constitución, para que la mayor parte de él se contenga en la ley constitucional que la complementa.

El artículo 42 sobre las partes integrantes del territorio nacional habría que conservarlo igualmente.

<sup>133</sup> Rabasa, Emilio O., *El pensamiento político del constituyente de 1824. Integración y realización*, p. 4.

<sup>134</sup> Rabasa, Emilio O., *Historia de las Constituciones mexicanas*, México UNAM, cap. III, p. 1, [http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=234](https://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=234).

Otras normas a integrar son los artículos 43 y 44, que señalan los treinta y un estados que integran la Federación, así como el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión. Con la salvedad de que la regulación de esta entidad federativa debe aparecer en un artículo aparte y conforme a la nueva organización que se analiza en la actualidad por los partidos políticos.

Los artículos 45 a 48 se refieren a la extensión y límites de los estados; a la forma en que pueden arreglar sus problemas de límites; a la extensión territorial y límites del estado de Nayarit; y a las partes del territorio nacional en el mar territorial que pertenecen a la Federación. Esta última normatividad podría seguir a continuación de las partes del territorio nacional.

El artículo 71, fracción III, que faculta a las legislaturas de los estados para iniciar proyectos de leyes o decretos, tendría que reglarse en la parte relativa al Congreso Nacional, y habría que agregar la facultad de presentar iniciativas de reforma de la nueva Constitución por los dos tercios de los integrantes del Congreso estatal.

El artículo 73, fracción III, que otorga facultades al Congreso de la Unión para crear nuevos estados dentro de los límites de los existentes; la fracción XXIII, lo faculta para establecer bases de coordinación en materia de seguridad pública con estados, Distrito Federal y municipios; la fracción XXV, que permite dictar leyes que distribuyan la función educativa entre las entidades anteriormente señaladas; la fracción XXVIII, lo autoriza para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que se apliquen a las entidades nombradas; la fracción XXIX, párrafo final, determina que las entidades federativas participarán en los rendimientos de las contribuciones a que se refiere tal fracción; la fracción XXIX, incisos C, G, I, J, K, L, N y P, regula la facultad del Congreso de dictar leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y municipios en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente, de preservación y restauración del equilibrio ecológico; de protección civil; cultura física y deporte; en materia de turismo; pesca y acuacultura; sobre sociedades cooperativas; cultura, y para establecer los derechos de niños, niñas y adolescentes. Las normas que conceden al Congreso el establecimiento de las llamadas facultades concurrentes entre la Federación y los estados es necesario incorporarlas en el nuevo proyecto de Constitución.

Asimismo, habría que conservar el artículo 74, fracción V, párrafo primero, en relación con el artículo 111, párrafos quinto y siguientes, para que la Cámara de Diputados declare si se procede penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia y miembros de los consejos de las judicaturas; y el párrafo segundo de la misma fracción en relación con el artículo 110, para conocer de las imputaciones que se realicen a estos servidores públicos de los estados por violaciones graves a la constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos fe-

derales, y fungir como órgano de acusación ante el Senado. En el último caso la resolución será únicamente declarativa, y se comunicará a la Legislatura local respectiva para que proceda como corresponda.

Así como el artículo 76, “De las facultades exclusivas del Senado”, cuya fracción III lo legitima para nombrar gobernador provisional de un estado cuando hayan desaparecido todos los poderes de éste, y siempre que la Constitución estatal no prevea el caso. El artículo 110, párrafos tercero, cuarto y quinto, que faculta al Senado para sancionar a los servidores públicos estatales sujetos a juicio político para sancionarlos con destitución e inhabilitación. Estas regulaciones son también necesarias en el proyecto.

De igual forma, el artículo 115, cuyo contenido se refiere en su párrafo primero al régimen interior de los estados de la Federación, pero que principalmente regula a los municipios en su organización, facultades, funciones, a la administración de su hacienda y a los impuestos que pueden establecer. Habría que incluir esta normatividad en forma muy resumida en la constitución, y las normas más reglamentarias en la ley constitucional.

El artículo 116 divide el poder público de los estados en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, determina los requisitos y la forma de elegir a los gobernadores y diputados locales, y establece sus atribuciones. Los artículos 117 y 118, que dictan ciertas prohibiciones a los estados; el 119, que determina la obligación de los poderes de la Unión de defender a los estados y la obligación de éstos y del Distrito Federal de entregar sin demora a los indiciados, procesados y sentenciados a la autoridad de cualquiera otra entidad federativa. El artículo 120, que obliga a los gobernadores a publicar y hacer cumplir las leyes federales; el 121, que se refiere a la obligación de dar fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de otras entidades federativas.

El artículo 116 es importante, pero demasiado reglamentario, y podrían conservarse sus dos primeros párrafos y realizarse un resumen con relación a los poderes estatales, al gobierno del estado y a las relaciones con sus trabajadores y a una auditoría constitucionalmente autónoma.

El artículo 122, que regula la organización, elecciones y facultades del Distrito Federal, las atribuciones de sus tres poderes y las que tiene el Congreso de la Unión y el presidente de la República respecto a dicho Distrito.

Con relación al Distrito Federal, habría que realizar un resumen semejante al propuesto para los estados de la Federación, con la salvedad de que existe información reciente de que se avecinan cambios importantes en su estructura, en el sentido de que desaparecería dicho Distrito, el cual se convertiría en una ciudad capital, que seguiría siendo sede de los poderes federales, sin las restricciones vigentes, con una asamblea legislativa facultada para dictar leyes, con una mejor regulación entre el

gobierno de la ciudad y las delegaciones, que serían gobernadas con mayor participación ciudadana y con modificaciones a su régimen hacendario.<sup>135</sup>

El artículo 124 dispone que las facultades que no estén concedidas expresamente por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados. Este artículo en realidad no se justifica, en atención a que está inspirado en el proceso de independencia de los Estados Unidos de Norteamérica, que es muy distinto al de México. En esa dicha nación, como se ha expresado, el origen del país son trece colonias autónomas, lo que es distinto al centralismo borbónico que predominaba en el virreinato de la Nueva España, por lo cual no se justificaba una norma que era propia de dicho país, pero no de México. El artículo citado debiera determinar que las facultades que no están expresamente conferidas a los poderes estatales o a los municipios se entienden conferidas a la Federación.

El artículo 127 se refiere a las remuneraciones de los servidores públicos de la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, y tiene un carácter reglamentario, cuyo contenido podría más bien incluirse en la ley complementaria, salvo lo dispuesto en el primer párrafo de esa norma, que pudiera incluirse en el título final de la nueva Constitución.

El artículo 133 determina la jerarquía de las normas en México, y obliga a los jueces de los estados a respetar la Constitución, las leyes federales y los tratados a pesar de las disposiciones que en contrario existan en los estados. Artículo que habría que conservarlo en la nueva constitución en la forma que se señala en el capítulo siguiente.

El artículo 134 obliga expresamente a administrar con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, los recursos económicos de que dispongan el Estado mexicano lo cual podría incluirse en el título cuarto de las disposiciones generales.

Finalmente, el artículo 135 dispone que las reformas a la Constitución, además de ser aceptadas por los dos tercios de los miembros presentes del Congreso de la Unión, deben ser aprobadas por la mayoría de las legislaturas estatales. Esta norma habría que conservarla e incluirla en el título cuarto y final de la nueva constitución.

Esta resumida y al mismo tiempo variada enumeración de las normas de la Constitución que se refieren a los estados, al Distrito Federal y a los municipios ha sido necesario expresarla, y en algunos casos reiterar las propuestas hechas con anterioridad para poder analizar qué podría formar parte de la constitución que se propone y qué sería conveniente incluir en la ley constitucional que la complementa, como ya se ha expresado.

<sup>135</sup> El jefe de Gobierno electo del Distrito, Miguel Ángel Mancera, convocó a una reunión en noviembre de 2012 con los coordinadores de los partidos políticos en el Senado, y a la que asistió el rector de la UNAM, y se analizó la posibilidad de un nuevo estatuto para la ciudad. *El Universal on line*, 13 de noviembre de 2012.

### C. *Las propuestas en torno al federalismo para incluir en la nueva constitución*

No obstante lo expresado, en el numeral anterior falta proponer lo que se podría realizar para perfeccionar el federalismo mexicano. Se trata de que los estados y municipios operen en mejor forma, con mayores atribuciones y oportunos recursos en beneficio de sus pobladores; pero, al mismo tiempo, es necesario cuidar que los gobernadores no se conviertan en señores feudales, y sus actividades deben estar sujetas a suficiente supervisión y deben quedar obligados a un proceso eficiente de rendición de cuentas.

José María Serna plantea la interrogante de si es necesaria una reforma constitucional para perfeccionar la labor de estados y municipios. Piensa que la respuesta depende del tipo y la profundidad de la modificación que se pretenda realizar al sistema existente. Si se requiere de un cambio profundo en el sistema de coordinación fiscal vigente, se requeriría forzosamente de una reforma constitucional. En efecto, conforme al artículo 124, toda facultad no concedida expresamente a las autoridades federales se entiende reservada a los funcionarios de los estados. Sin embargo, el artículo 73, fracciones VII y XXIX, determina que el Congreso de la Unión puede imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto y establecer las contribuciones que se señalan en la última fracción citada. Por otra parte, los artículos 117, 118 y 131 indican ciertos impuestos que no pueden ser creados por los estados; y el artículo 115 dispone las contribuciones que corresponde percibir a los municipios. A este conjunto de disposiciones tributarias hay que agregar la interpretación que ha realizado la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la fracción VII del artículo 73, en el sentido de que el Congreso de la Unión puede establecer todos los impuestos que sean necesarios para cubrir el presupuesto, según Serna, lo cual involucra que la Federación no tiene limitaciones para establecer impuestos.<sup>136</sup> De tal manera que para modificar el sistema tributario en forma trascendente es necesaria una reforma constitucional.

Pero la reforma tributaria no es la única que exige modificaciones a la Constitución, porque existen una serie de asuntos que también la requieren, como cambiar el número de los diputados locales o aceptar su reelección.

Frente al federalismo, conviene hacer un análisis histórico de cómo ha estado funcionando. Recordemos, en primer término, la época de un presidencialismo autoritario, en que el titular del Ejecutivo Federal ejercía una gran influencia en el nombramiento de gobernadores estatales y en la elección de los diputados y senadores. A principios del siglo XXI, bajo la presidencia de Vicente Fox Quezada, comienza la alternancia, un proceso de pérdida de la autoridad central y un crecimiento del po-

<sup>136</sup> Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, México, UNAM, 2008, pp. 251 y 252.

der de los gobernadores, muchos de los cuales convierten a los estados en verdaderos feudos de su propiedad. Este fenómeno no contribuye a la democratización del país; crecen ilícitamente las fortunas de gobernantes, familiares y gentes cercanas ellos; las elecciones siguen siendo inequitativas, debido a influencias locales por institutos electorales dominados por el Ejecutivo estatal; y los sistemas de rendición de cuentas, a través de las auditorías estatales, pierden efectividad. Lo ideal sería realizar las reformas estatales que perfeccionaran el federalismo existente, y en la medida en que éstas pudieran producir resultados debieran promoverse. Sin embargo, la prioridad debería tenerla el buen funcionamiento institucional de los estados en beneficio del interés general de la población, y si ello no es posible por la reiterada y probada falta de legitimación de las instituciones estatales, hay que realizar las reformas necesarias, aunque estas medidas signifiquen un retroceso en materia de federalismo. Por ello, parece conveniente la creación, por ejemplo, de una Auditoría Superior de la Federación, constitucionalmente autónoma, que supervise el ejercicio de todos los recursos federales, incluso aquellos que se entregan a los estados y municipios, porque el eficiente y honesto manejo de los recursos públicos es una consideración prioritaria para el pueblo de México en general y de las entidades federativas en particular.

Las ampliación de las facultades que se pretende efectuar al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, IFAI, pendientes en el Congreso de la Unión, en el sentido de extenderlas, en ciertos casos, al ámbito estatal y municipal, constituyen un acierto para que se respete la transparencia en dichos niveles de gobierno. Por otra parte, la aprobación de la Ley Federal de Contabilidad Gubernamental y sus modificaciones recientes, publicadas en el *DOF* el 12 de noviembre de 2012, permiten uniformar la contabilidad en estados y municipios, y avanzar en el sistema de rendición de cuentas. Además, existe una propuesta de la Auditoría Superior de la Federación para aprobar una ley general de gasto público, que permitiría controlar en mejor forma el ejercicio del presupuesto y perfeccionar el sistema de rendición de cuentas.

No obstante, hay una serie de reformas que pueden realizar internamente las entidades federativas para perfeccionar su gobernabilidad, como establecer el servicio civil de carrera en estados y municipios, reestructurar y modernizar su administración con tecnologías de la información y comunicación, hacer más efectiva su capacidad recaudatoria, respetar la transparencia y contar con un sistema de rendición de cuentas ejemplar.

## CAPÍTULO QUINTO

### LAS DISPOSICIONES GENERALES EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN

La nueva constitución tendría que concluir con algunas disposiciones de carácter general que determinen un buen sistema de rendición de cuentas que incluya el régimen de responsabilidad de los servidores públicos, de quienes suministran bienes y servicios al Estado y la forma de hacer efectivas las responsabilidades respectivas; ciertas normas que contengan las prevenciones generales a que se refiere el título séptimo de la Constitución; las regulaciones concernientes al juicio político; la determinación del fuero de ciertos representantes populares y servidores públicos, que sólo debería protegerlos respecto de declaraciones o actos que provengan de sus facultades; la responsabilidad por daños y perjuicios que corresponden al Estado; las facultades privativas de la Federación; las normas que rigen en México y su jerarquía; la interpretación de la legislación constitucional y legal vigente, y el procedimiento para reformar la nueva constitución y la ley complementaria que la regula.

#### I. EL SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS Y EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Una sociedad donde priven valores como la honestidad, la transparencia y el respeto a los intereses generales es el mejor antídoto contra la corrupción, lo que puede promover un manejo eficiente y responsable de los recursos públicos. Es difícil encontrar una sociedad donde reinen plenamente estos valores, por lo que hay que buscar fórmulas que garanticen en gran medida una buena utilización de los bienes del Estado.

La Constitución, en el artículo 134, párrafo primero, determina que los recursos económicos de que dispongan la Federación, el Distrito Federal, los estados y municipios y los órganos político-administrativos que de éstos dependan “se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados”. En el párrafo segundo se dispone que “los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan respectivamente” las instituciones públicas que se ha señalado. Estas disposiciones habría que conservarlas en el texto de la nueva constitución.

El contenido de los otros párrafos del artículo 134, relativos a las adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, a las licitaciones, a la equidad e imparcialidad de los concursos, se pueden incorporar también en términos muy generales, y los detalles pueden regularse en la ley constitucional complementaria.

El párrafo octavo, relativo a la propaganda gubernamental, es necesario conservarlo también en la constitución propuesta, en un artículo aparte, con algunas mejoras como agregando, por ejemplo, que no puede haber promoción no sólo de un servidor público, sino también de los partidos políticos o de sus candidatos o integrantes.

El artículo 79 constitucional, que se refiere a la Auditoría Superior de la Federación, que depende de la Cámara de Diputados y tiene autonomía técnica y de gestión en su organización, atribuciones, funcionamiento y resoluciones, es otra de las normas en que se revela la preocupación por fiscalizar los ingresos y egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de los recursos federales. La organización y atribuciones, en términos generales, de dicha Auditoría, tendrían que regularse en el capítulo de los órganos constitucionales autónomos. Habría que incorporar también los principios que rigen la fiscalización con las reformas que sean necesarias, porque se requiere modificar los principios de posterioridad, anualidad y definitividad, que pueden entorpecer una oportuna supervisión. Incluso la Auditoría debería estar facultada para interponer denuncias y querellas o requerir de los tribunales ciertas medidas preventivas. Además, hay que extender la tarea de fiscalizar todos los recursos que la Federación entregue al Distrito Federal, estados y municipios y a toda clase de instituciones públicas, junto con velar por el cumplimiento de los contratos por parte de las empresas del sector privado.

Está claro, sin embargo, que la diferencia es todavía muy amplia entre los objetivos que se persiguen en las normas y lo que sucede en los hechos. Por esta razón, el establecimiento de un órgano constitucional autónomo, con control ciudadano, debe complementarse con otras medidas, entre las que se cuenta la tarea de inculcar valores que permeen en los niños y adolescentes. Como se comprenderá, esta labor lleva tiempo, y es difícil, porque no se trata de difundir conocimientos, sino de incorporar valores a la conducta de la niñez y adolescencia que sigan respetando cuando sean adultos.

Otro problema relacionado con la materia es el de hacer efectivas las responsabilidades de los servidores públicos y de las contrapartes de los contratos que no han cumplido con sus obligaciones, para lo cual, como se ha expresado, habría que conceder al órgano constitucional autónomo la facultad de interponer denuncias y querellas. Además, la supresión del fuero y de la declaración de procedencia, en el caso de servidores públicos corruptos, es otra reforma que correspondería implementar.

Otro asunto que interesa legislar con atención es el relativo a las deudas que se están contrayendo tanto por el gobierno federal y sus instituciones como por el Distrito Federal, los estados y los municipios. El porcentaje de la deuda con relación al

producto interno bruto anual es algo que se tiene que cuidar en todos los casos, por lo que deben existir mecanismos de control, para evitar que los recursos públicos se inviertan sin apego a derecho en las campañas electorales, y generen el enriquecimiento ilícito de servidores públicos o el endeudamiento excesivo de estados y municipios, que constituya un gravamen excesivo para administraciones futuras en perjuicio de la población. Esos controles, eficientes, deben aparecer en términos generales en la constitución, y con más detalles en la ley constitucional o en la legislación secundaria. Por otra parte, no puede admitirse que el secreto bancario constituya un obstáculo para conocer los montos y las condiciones en que se generan dichos endeudamientos.

## II. LAS PREVENCIÓNES GENERALES DEL TÍTULO SÉPTIMO DE LA CONSTITUCIÓN

Las disposiciones del título séptimo de la Constitución regulan las incompatibilidades de cargos, las remuneraciones que deben pagarse a los servidores públicos, y sus pensiones y jubilaciones. Se trata de normas que no convendría incluir en la constitución propuesta, porque por su naturaleza podrían regularse en la ley constitucional complementaria, o más bien en la legislación secundaria.

En la nueva constitución valdría la pena conservar la prohibición del pago de remuneraciones, pensiones y jubilaciones que no estén contenidas en el presupuesto determinado por ley posterior, y disponer que los sueldos son irrenunciables y proporcionales a la responsabilidad del cargo.

Igualmente, habría que conservar la protesta de los servidores públicos antes de tomar posesión del encargo de guardar la constitución, las leyes que de aquélla emanan, y agregar los convenios internacionales que México haya aprobado.

## III. EL ESTADO LAICO Y LAS NORMAS QUE LO REGULAN

El artículo 130 contiene el principio histórico de la separación del Estado y de las Iglesias, las que según la Constitución se deben sujetar a la ley. Se agrega que sólo el Congreso de la Unión puede legislar en materia de culto público y que los ministros respectivos no podrán desempeñar cargos públicos, según determinan los dos primeros párrafos de dicho artículo y el inciso c) del párrafo segundo. A lo que habría que adicionar a la constitución que se propone el párrafo sexto de dicho artículo, que concede a las autoridades administrativas la exclusiva competencia de los actos del estado civil de las personas. Las demás regulaciones del artículo 130 pueden incorporarse en la ley constitucional complementaria.

Asimismo, corresponde recordar que por reforma al artículo 40 constitucional, publicada el 30 de noviembre de 2012, se determinó y ratificó que la república es tam-

bién laica. De igual forma, el 19 de julio de 2013 se publicó una reforma al artículo 24 ya comentada.

#### IV. LAS RESTRICCIONES A LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN Y LAS FACULTADES DE LA FEDERACIÓN PARA GRAVAR MERCANCÍAS

Las restricciones a la libertad de circulación personal o de ciertos bienes podrían regularse en el título y capítulo correspondiente a este derecho.

En lo que respecta a las facultades de la Federación para gravar ciertas mercaderías de exportación, importación o tránsito o imponer cuotas, podrían ubicarse las normas respectivas en las facultades comunes a ambas Cámaras. Asimismo, las facultades del Ejecutivo para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas, e incluso las cuotas mismas, con autorización del Congreso, pueden incluirse entre las facultades del titular del Ejecutivo Federal en la propia constitución.

#### V. LOS FUERTES, LOS CUARTELES, ALMACENES DE DEPÓSITO Y DEMÁS BIENES INMUEBLES DESTINADOS POR EL GOBIERNO DE LA UNIÓN AL SERVICIO PÚBLICO O AL USO COMÚN

Los bienes señalados en el numeral anterior están sujetos a la jurisdicción de los poderes federales en los términos de la ley que expida el Congreso de la Unión, y, en consecuencia, la potestad respectiva debería incluirse entre las facultades comunes de ambas Cámaras. El artículo 132 constitucional, no obstante, dispone que para los bienes que se incorporen en el futuro para dichas finalidades se requiere el consentimiento de la legislatura respectiva. Al parecer no debería requerirse dicho consentimiento en el caso de los fuertes y cuarteles por el hecho de que la defensa interior y exterior de la nación es una facultad del orden federal. Por otra parte, si la Federación tiene o adquiere bienes dentro de un estado para servicio público o uso común, no se observa que para cumplir con fines propios tenga tampoco que pedir autorización a la legislatura correspondiente.

De tal manera que, salvo las facultades de los poderes Ejecutivo y Judicial para determinar la adquisición y destino de los bienes señalados en los capítulos correspondientes a éstos, el resto de esta norma podría suprimirse.

#### VI. LAS NORMAS VIGENTES EN EL PAÍS Y SU JERARQUÍA

Es conveniente incluir en este título cuarto y final de la constitución que se propone las normas que rigen en el país y señalar la jerarquía de estas disposiciones.

Habría que señalar en primer término las normas de la constitución y las disposiciones de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, aprobados por el presidente de la República y el Senado, de acuerdo con lo dispuesto por el texto vigente de los artículos 1o. y 133 constitucionales, y también conforme a las tendencias del constitucionalismo moderno en esta materia, por la trascendencia de estos derechos. Enseguida regiría la ley constitucional complementaria que se procura. Después vendrían los tratados internacionales sobre otras materias que no sean derechos humanos. Finalmente, están las leyes federales del orden común y los decretos del Congreso de la Unión que tengan el carácter de leyes, según se acordó en este último caso por sentencia del Tercer Tribunal Colegiado en materia civil del Primer Circuito en amparo directo 563/2002.<sup>137</sup>

Asimismo, es necesario comprender la última parte del artículo citado en el sentido de que los jueces de cada estado y del Distrito Federal se arreglarán a lo que dispongan dichas normas a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados.

De tal manera que es ineludible reformar el contenido del artículo 133, con el propósito de ampliar las categorías de normas que deben incluirse y modificar la jerarquía de las disposiciones que integran el orden jurídico mexicano.

## VII. LA INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS EN EL ORDEN JURÍDICO

Igualmente, es preciso incluir en la nueva constitución algunas normas muy generales y breves sobre su interpretación, la cual debería ser extensiva al orden jurídico nacional. Sobre la materia habría que disponer que la interpretación de las normas constitucionales debe realizarse conforme a los principios generales que contiene la carta política en el título primero propuesto, de acuerdo con los principios específicos que se determinen respecto de cada institución o asunto; y con relación a las normas sobre derechos humanos que se incluyen en la constitución y en los tratados internacionales conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, convendría aclarar en dicho texto qué se entiende por cada uno de estos conceptos. Las demás normas sobre interpretación pueden aparecer en las leyes secundarias concernientes a cada rama de las ciencias jurídicas.

La Suprema Corte de Justicia en los últimos años ha dictado ciertas sentencias relativas a la interpretación de las normas de los tratados internacionales con relación a las leyes federales; estableció por mayoría de votos, que los tratados aprobados

<sup>137</sup> Amparo directo 563/2002. Catarinos, S. A. de C. V. y otro. 27 de marzo de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Armando Cortés Galván. Secretario: José Álvaro Vargas Ornelas.

conforme a la Constitución tienen una jerarquía superior a las leyes federales. Sobre el tema hubo una interesante discusión por las diferencias de criterios que fundamentalmente se expresaron.<sup>138</sup>

El principio de progresividad debe interpretarse por las autoridades, a partir de la reforma al artículo 1o. de la Constitución federal, publicada el 10 de junio de 2011, en el sentido de que aquélla persigue esencialmente la aplicación preferente de aquel ordenamiento que contemple un mayor beneficio al gobernado en materia de derechos humanos. Por esta razón, las autoridades deben estar atentas a la evolución de estos derechos, especialmente en los tratados internacionales, porque si existe contraposición entre un derecho humano que consagra la constitución y el previsto en un tratado, si éste es de mayor beneficio para la persona, es el que debe aplicarse.<sup>139</sup>

Otro criterio importante del Pleno de la Suprema Corte en materia de tratados es que el convenio bilateral sobre transportes aéreos celebrado entre México y el gobierno de los Estados Unidos de América debe prevalecer, conforme a los principios de jerarquía y especialidad sobre las leyes del país.<sup>140</sup>

Habría que incluir otras formas sobre interpretación de la constitución, reglamentos y normas oficiales. Así, debe prescribirse que en los juicios de naturaleza penal sólo puede imponerse una pena cuando esté establecida por ley con anterioridad al hecho ocurrido y en forma exactamente aplicable al delito de que se trate. En consecuencia, queda estrictamente prohibido sancionar un hecho como ilícito por simple analogía o por mayoría de razón. Se trata de recoger un contenido semejante al estipulado en el artículo 14 vigente en su párrafo tercero.

En los juicios de distinta naturaleza a la penal, la interpretación de la ley debe ser realizada conforme al texto y espíritu de la norma, los cuales servirán de marco al juez para administrar justicia y cumplir con los principios generales del derecho.

<sup>138</sup> Amparo en revisión 120/2002. Mc. Cain México, S. A. de C. V. 13 de febrero de 2007. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Andrea Zambrana Castañeda, Rafael Coello Cetina, Malkah Nobigrot Kleinman y Maura A. Sanabria Martínez. En la sesión pública de trece de febrero de dos mil siete, además del amparo en revisión 120/2002, promovido por Mc Cain México, S. A. de C. V., se resolvieron los amparos en revisión 1976/2003, 787/2004, 1084/2004, 1651/2004, 1277/2004, 1576/2005, 1738/2005, 2075/2005, 74/2006, 815/2006, 948/2006, 1380/2006, y el amparo directo en revisión 1850/2004.

<sup>139</sup> Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco. Amparo directo 633/2011. Pedro Rodríguez Alcántara. 20 de octubre de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Humberto Benítez Pimienta. Secretario: Nicolás Alvarado Ramírez.

<sup>140</sup> Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis P. IX/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXV, abril de 2007, página 6 de rubro.

Se trata, en este caso, de una redacción y un contenido distintos a lo expresado en el artículo 14 constitucional, párrafo cuarto, que sólo se refiere a los juicios de orden civil. Además, de acuerdo con las nuevas tendencias sobre interpretación, de las cuales Hans Kelsen fue un destacado promotor, la solución que existe en el texto de una norma no es única, sino sólo un marco de varias soluciones posibles, dentro de las que el juez debe elegir la que más se ajuste al caso concreto a resolver, teniendo siempre presente la necesidad de hacer justicia a las partes involucradas. Asimismo, hay que recordar lo expuesto por Peter Häberle, en el sentido de que existe una sociedad abierta de los intérpretes de la Constitución y que éstos tienen distintos grados de legitimidad, y de alguna manera es necesario incluir una norma en este tema, que recoja lo enunciado por este jurista, lo cual involucra que cada norma es un marco constitucional o legal en que el legislador, el juzgador o el servidor público debe su resolución o acción conforme a la equidad y al orden jurídico.<sup>141</sup>

Debe agregarse que ninguna ley puede aplicarse a hechos ocurridos antes de la publicación de una norma; es decir, tener efectos retroactivos en perjuicio de persona alguna, de sus bienes y derechos, lo que está conforme con el texto vigente del artículo 14 constitucional en su párrafo primero.

Las autoridades competentes no pueden celebrar tratados que permitan la entrega a otros países es decir, la extradición de personas a las que se les busca por haber cometido delitos políticos; delitos comunes, cuando en dicho país han tenido la condición de esclavos. Tampoco se permitirá la aprobación de convenios en virtud de los cuales se menoscaben o afecten los derechos establecidos para las personas por la constitución. Como en los demás casos, se trata de dar una redacción más comprensible y menos técnica para los habitantes de la República del artículo 15 constitucional en su párrafo primero.

### VIII. LA REFORMA Y ABROGACIÓN DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN Y DE LA LEY CONSTITUCIONAL COMPLEMENTARIA

Una vez aprobadas la nueva constitución y la ley constitucional complementaria conforme al mismo procedimiento, procedería establecer las disposiciones que permiten su reforma o abrogación.

La reforma de la nueva constitución podría realizarse a petición de un porcentaje del 2% de la lista nominal de electores. Si los ciudadanos son aproximadamente 82 millones, el 2% asciende cerca de 1.640,000 personas. Este número de electores

<sup>141</sup> Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, cit., pp. 149-155.

es muy superior al cero punto trece por ciento que exige el artículo 71, fracción IV, para que los ciudadanos puedan iniciar un proyecto de ley, que son cerca de 106,600 personas con derecho a sufragio. Los ciudadanos pueden comunicar sus propuestas y conseguir adherentes a éstas a través de los medios de comunicación y por medio de las redes sociales en internet. Las firmas de los ciudadanos deben registrarse ante notario y ser revisadas por el Instituto Nacional Electoral.

La iniciativa de reformas constitucionales puede significar creación, modificación, adición o supresión de ciertas normas, e incluso la abrogación del texto vigente, y ello debe regularse en la nueva constitución, como lo hacen, por ejemplo, los artículos 60 y siguientes de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa, que en términos muy generales resuelven ciertos problemas de cómo se inicia el proyecto, cómo se enteran los ciudadanos y qué derechos o meras posibilidades tienen de realizar observaciones o propuestas a esa iniciativa de reforma constitucional. Porque se trata de que estas formas directas de participación ciudadana sean realmente democráticas y no constituyan una manipulación de ciertos grupos de personas, sectores o medios de comunicación en defensa de intereses particulares que vayan en desmedro del interés general y el bienestar de la población. De tal manera que la legislación secundaria debe tener presente estas circunstancias.

Los ciudadanos que apoyen la iniciativa de reforma mencionada deberían registrar su aprobación ante el Instituto Nacional Electoral, delegaciones o ante notario público. El proyecto respectivo de reformas, una vez que el Instituto constate que cumple con los requisitos exigidos por la legislación aplicable, lo enviaría al Congreso de la Unión para que éste someta a referéndum el proyecto respectivo en la próxima elección federal ordinaria.

También tendrían derecho a presentar esta clase de iniciativas el presidente de la República, el Congreso de la Unión, por mayoría de sus miembros, y el Poder Judicial en asuntos de su competencia, a través de la mayoría de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el caso de las reformas a la ley constitucional complementaria, las iniciativas podrían presentarse en forma similar, pero el procedimiento de reformas sería semejante al del artículo 135 constitucional.

Si se tratara de abrogar cualquiera de los textos constitucionales señalados, sería necesaria una iniciativa con un procedimiento semejante, con la intervención de los ciudadanos y de los poderes señalados, con la diferencia de que tendría que convocarse por el Congreso a una elección de una asamblea constituyente para aprobar la nueva constitución y la ley complementaria respectiva.

## IX. INVOLABILIDAD DE LA CONSTITUCIÓN

El artículo 136, con el que culmina la Constitución, determina que ésta no perderá su fuerza y vigor aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia.

Agrega esta norma que en el caso de que por cualquier movimiento público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se expidieran serán juzgados tanto los que hubieran figurado en el gobierno emanado de la rebelión como los que cooperaran o colaboraran con ésta.

Dicha disposición es necesaria conservarla en la nueva constitución y agregar que la norma rige también para la ley constitucional complementaria y para los tratados internacionales en materia de derechos humanos, para velar por el cumplimiento del bloque de constitucionalidad que se ha propuesto, porque interesa defender este conjunto de disposiciones.

## CONCLUSIONES

### I. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL TRABAJO

Ha transcurrido aproximadamente un año desde que se entregó primitivamente este trabajo al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la fecha en que procede su publicación, lo cual ha ocurrido por la necesidad de cumplir con un programa editorial establecido de antemano por algunas razones de orden personal. Las propuestas principales de este libro permanecen vigentes, en el sentido de que es necesaria la elaboración de una nueva constitución, sencillamente redactada, y de una ley constitucional que la complemente, y que ambas sean elaboradas a través de la elección de una asamblea constituyente y aprobadas por referéndum del pueblo soberano. Todo ello, en la medida en que exista un contexto político, económico y social favorable para su aceptación. Aún más, la trascendencia y el alto número de las reformas efectuadas recientemente a la Constitución y a la legislación secundaria han reforzado la idea de que es preciso una nueva carta política, por las diversas razones que se han expresado en el capítulo primero de este texto.

Hay que agregar que algunas propuestas sobre ciertos temas importantes de la nueva constitución han sido superadas por las modificaciones ya aprobadas, y corresponde señalarlas para que este libro no aparezca superado por la realidad desde su publicación. Con el tiempo, además, se van decantando algunas ideas, fruto de reflexiones propias, o bien, de acertadas intervenciones en ciertos foros o artículos de algunos juristas del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, que demuestran el interés de realizar algunas modificaciones a las materias analizadas.

### II. SOBRE LA CLASIFICACIÓN DE LOS DERECHOS EN EL NUEVO ORDENAMIENTO SUPREMO

No se ha estimado conveniente elaborar varios conceptos que permitan distinguir entre los derechos humanos, sociales y políticos que se pretenden incluir en el nuevo texto supremo, porque es un intento que contiene obstáculos difíciles de salvar en atención a que las diferencias, en muchos casos, no son tan tajantes. Además, cada vez que se pretende clasificar ciertas materias en el campo de las ciencias sociales, este esfuerzo es

superado a menudo por la realidad. Por ello, se ha preferido realizar una clasificación de los derechos y explicar los criterios que se han utilizado para reagruparlos.

Se han incorporado a los derechos humanos todos aquellos derechos que están más enraizados con la libre y plena existencia del ser humano, como el derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad o el respeto a la integridad física, psíquica y moral de las personas. Se han comprendido también otros derechos, como los relativos a la salud, la educación, la vivienda o la protección de los datos personales, que tan estrechamente están ligados a la existencia de los habitantes de la República y a sus necesidades básicas.

Entre los derechos sociales se comprenden aquellos que se entienden pertenecientes a una persona que es miembro de una sociedad, y que están generalmente ligados a sus actividades laborales, como el derecho al trabajo, a la seguridad social, al seguro de desempleo y a un retiro digno, y cuyo reconocimiento depende de los beneficios que los estados o las comunidades deciden, pueden reconocer y otorgar a sus integrantes.

Con relación a los derechos políticos, se entiende que entre éstos se incluyen los que corresponden a una persona en calidad de ciudadano de una determinada sociedad, como el derecho a votar, a ser elegido para un cargo de representación popular o de apoyar la presentación de proyectos de ley. En los inicios de este trabajo no se era partidario de incluir la revocación del mandato entre los derechos políticos de los ciudadanos porque se pensaba que podría generar más problemas que beneficios. Las últimas encuestas sobre calificación de los representantes populares y la realización o vinculación de varios de éstos con actividades ilícitas hace necesario buscar fórmulas que regulen este derecho.

Asimismo, se tiene presente que la inclusión de algunos de estos derechos en las categorías indicadas puede ser discutible o considerarse errónea, pero se trata de una propuesta de clasificación que es necesaria realizar para determinar cuáles son los derechos más trascendentes para proteger. Esto es, sin perjuicio de aceptar las críticas que contribuyan a mejorar esta clasificación.

Se debería expresar en el nuevo texto constitucional que todos estos derechos, independientemente de que sean humanos, sociales o políticos, deberían interpretarse para brindar a las personas la protección más amplia, como determina el artículo 1o. de la Constitución vigente. Si se dicta que la nueva carta política debe incorporar ciertas restricciones a los derechos contenidos en las convenciones internacionales, habría que señalar que su interpretación deberá ceñirse a los casos específicos que determinan dichas restricciones y no ampliarlos a otras situaciones, para evitar que los tribunales u otros poderes constituidos puedan anular esos derechos.

Por otra parte, frente a la magnitud de los problemas que enfrenta el Estado mexicano, se necesita no sólo una mejor actuación de las instituciones de los tres ni-

veles de gobierno, sino también, de alguna manera, una participación más activa de los integrantes de la sociedad mexicana. En consecuencia, se ha estimado necesario ampliar el catálogo de los deberes de los habitantes de la República, porque sin una intervención de éstos no será posible alcanzar las metas que son indispensables en materia de seguridad pública y social y, en general, las mejores condiciones de vida y trabajo para el pueblo mexicano. Se necesitan ciudadanos más pendientes, activos y con conocimiento de lo que sucede en el ámbito político y en la seguridad pública, y que en lo social sean más sensibles y solidarios con los más desposeídos. Que la nueva constitución agregue más deberes para los habitantes del país es necesario, pero no es suficiente, porque es inexcusable incentivar la participación ciudadana a través de la enseñanza de valores y el convencimiento de que una sociedad que no tenga tan grandes diferencias de ingresos, beneficios y oportunidades es de provecho para todos.

### III. LA CONSULTA POPULAR, COMO UN DERECHO POLÍTICO DE LOS CIUDADANOS

Requieren un comentario aparte en materia de derechos lo determinado sobre la consulta popular en el artículo 35, fracción VIII, de la Constitución, y lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación con relación a la constitucionalidad de las primeras cuatro consultas populares sobre las que debió pronunciarse este alto tribunal constitucional.<sup>142</sup>

La consulta popular está regulada en el artículo 35, fracción VIII de la Constitución y en la Ley Federal de Consulta Popular, publicada el 14 de marzo de 2014. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en 2014 rechazó la constitucionalidad de todas esas propuestas, que han versado sobre temas de diversa naturaleza.

Una primera consulta fue propuesta por dirigentes del Partido Acción Nacional para el establecimiento de un salario mínimo que pudiera solventar las necesidades básicas de una familia, la cual obtuvo un respaldo de 2.5 millones de firmas. La idea de contar en el país con salarios mínimos más altos es una propuesta justa que puede

<sup>142</sup> Consultas populares: 2/2014, sobre salarios mínimos presentada por el C. Gustavo E. Madero Guzmán (del Partido Acción Nacional) rechazada por seis votos contra cuatro; 4/2014, sobre supresión de diputados y senadores plurinominales, presentada por el C. César O. Camacho Quiroz (del Partido de la Revolucionario Institucional) y otros ciudadanos, rechazada por unanimidad de nueve votos; 1/2014, sobre la reforma energética, presentada por Martí Batres Guadarrama (del Partido Movimiento de Regeneración Nacional) y otros ciudadanos, rechazada por nueve votos en contra y uno favor del Ministro José R. Cossío Díaz; 3/2014 sobre la reforma energética, planteada de distinta forma que la anterior, presentada por J. de Jesús Zambrano Grijalva (del Partido de la Revolución Democrática) y otros ciudadanos, rechazada por nueve votos en contra y uno favor del Ministro José R. Cossío Díaz.

ayudar a las familias de escasos recursos y fortalecer el mercado interno, pero era más viable su aprobación por otra vía como un proyecto de reforma de ley. La propuesta de consulta fue rechazada por inconstitucional, pues estaba relacionada con gastos e ingresos del Estado, lo cual no está permitido por la Constitución, según la resolución del Pleno.

Otra consulta fue propuesta por dirigentes del Partido Revolucionario Institucional, apoyada por más de seis millones de firmas, con el propósito de suprimir cien diputados plurinominales y treinta y dos senadores elegidos de la misma forma. Esta consulta fue rechazada por inconstitucionalidad, con el argumento de que están prohibidas las consultas en materia electoral.

Las consultas sobre la reforma energética fueron propuestas, en forma separada, por los partidos de la Revolución Democrática, con 2.3 millones de firmas, y por el Movimiento de Regeneración Nacional y otros ciudadanos con el apoyo de 2.7 millones de firmas. Las preguntas que se planteaban en estas dos propuestas de consultas tenían una redacción diferente, pero ambas versaban sobre la aprobación o rechazo de la reforma energética. Ninguna de estas propuestas fueron suscritas por los integrantes de organizaciones independientes de la sociedad civil.

Las propuestas de consultas tenían por objeto rechazar la reforma energética, ya aprobada e incorporada en la Constitución y en las normas que la complementan. Se trataba de materias de gran trascendencia nacional, porque eran claves para los planes del Ejecutivo federal y apoyadas por una gran mayoría del Congreso de la Unión. Esta reforma constitucional fue aprobada por 354 votos a favor y 134 en contra en la Cámara de Diputados; y 95 votos a favor y 28 en contra en el Senado. El Pleno de la Suprema Corte rechazó la constitucionalidad de estas consultas por nueve votos en contra y uno a favor del ministro José Ramón Cossío Díaz. La mayoría de los ministros centró su argumentación en el hecho de que la reforma energética tenía relación con los ingresos y gastos del Estado, lo cual prohibía el artículo 35, en su fracción VIII, numeral tres.

No es el propósito de este trabajo abundar en el análisis de los argumentos efectuados por los integrantes del Pleno de la Suprema Corte, los que merecen un análisis pormenorizado y más profundo. Sin embargo, se estima que era posible que dicho tribunal constitucional hubiera podido aceptar la consulta en materia energética con base en el hecho de que es un derecho de los ciudadanos votar en las consultas populares, derechos que deben ser interpretados favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, conforme al artículo 1o. constitucional en su párrafo segundo; y porque el artículo 39 de la Constitución determina que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, y que éste tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno. De tal manera, a través de estas disposiciones y en las normas relativas a la participación ciudadana

contenidas en los tratados internacionales aprobados por México, no era procedente interpretar de manera tan amplia las restricciones señaladas en el numeral tercero de la fracción VIII del artículo 35 constitucional, relativas a ingresos y gastos, como argumentó el más alto tribunal, con base en la importancia que tiene la generación de energía en los ingresos del presupuesto de la Federación.

Por lo expuesto, hay que considerar con un mayor detenimiento las opiniones vertidas por los ministros que integran el Pleno en las sentencias concernientes a estas propuestas de consulta, porque deben ser consideradas al proponer otras consultas. Además, las argumentaciones de los ministros deben ser analizadas cuidadosamente para una nueva constitución en que se aclare y respete plenamente el derecho de los ciudadanos a promover y votar una consulta, ya sea que el contenido de ésta se encuentre incorporado o no en normas constitucionales y legales o bien para aprobar o rechazar políticas públicas sobre materias de trascendencia nacional.

#### IV. MODIFICACIONES A LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

Al término de las monarquías absolutas surgieron, en los diversos continentes, los países en que existía una división de poderes entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. La excesiva centralización y burocratización de las secretarías o ministerios que dependían del Ejecutivo hizo necesaria la aparición de instituciones públicas que se manejaran con mayor libertad y eficiencia, así nacieron en los Estados, los organismos, empresas y fideicomisos públicos, quienes siguen teniendo como cabeza de sector a alguna secretaría de Estado. La evolución institucional de los Estados demostró, más adelante, que era necesaria la existencia de órganos constitucionalmente autónomos que no tuvieran ninguna clase de autoridad superior, cuyas resoluciones interfirieran en su actuación. De esta manera, en México, aparte de las secretarías de Estado, se forman una serie de instituciones autónomas, entre las que se cuentan las siguientes:

El Instituto Federal Electoral, que se ha transformado recientemente en el Instituto Nacional Electoral, INE, y al que se han otorgado amplias atribuciones en la materia para organizar las elecciones federales y locales, e incluso para designar a los integrantes de los consejos de los institutos electorales estatales.

El Banco de México, BM, tiene como labores fundamentales: proveer al país con dinero nacional; defender el valor adquisitivo de la moneda; promover el sano desarrollo del sistema financiero; y el buen funcionamiento del sistema de pagos. Debiera contribuir, asimismo, en forma más manifiesta, a fortalecer el desarrollo de la economía nacional, como lo efectúa, por ejemplo, el Banco Central de la República Argentina, que entre sus objetivos está el de promover el empleo y el desarrollo económico con equidad social. De acuerdo con la reforma publicada el 20 de diciembre de 2013, le corresponde al Banco de México fungir como institución fiduciaria del

Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo. Este fondo está regulado en el párrafo séptimo del artículo 27 constitucional y en la ley sobre la materia, publicada el 11 de agosto de 2014. El organismo se creó con objeto de recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de los contratos y asignaciones para la exploración y extracción de hidrocarburos, que comenzó a operar el 1o. de enero de 2015. Conforme al artículo 5o. de la ley citada, el Fondo es un fideicomiso público del Estado constituido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente, que tiene al Banco de México como institución fiduciaria, el cual forma parte de la Federación, y no será considerado una entidad paraestatal.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH, que tiene la trascendente misión, junto con las comisiones estatales de competencia similar, de velar por el respeto cabal de los derechos humanos en el país. Es otra de las instituciones que era necesario independizar.

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, INAI, cuya constitución reciente en órgano constitucional autónomo fue en 2013, y es de trascendencia.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval, que adquirió la calidad de órgano constitucional autónomo el 10 de febrero de 2014.

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, INEE, transformado con el mismo carácter en febrero de 2013.

La Comisión Federal de Competencia Económica, CFC, y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, Ifetel, adquirieron el rango mencionado por reformas al artículo 28 constitucional publicadas el 11 de junio de 2013.

Por otra parte, se estima que para conservar la unidad de jurisdicción deben incorporarse al Poder Judicial de la Federación el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y los tribunales agrarios. Además, habría que convertir a las juntas federales y locales de conciliación y arbitraje en tribunales especializados, bajo la dirección igualmente del Poder Judicial Federal o estatal, según el caso.

La Procuraduría General de la República está en vías de constituirse en órgano constitucional autónomo, y se transformará en la Fiscalía General de la República, según reforma efectuada al artículo 102 constitucional, publicada el 10 de febrero de 2014, cuya ley reglamentaria ya ha sido aprobada por el Congreso de la Unión. Dentro de este órgano autónomo, aparte del fiscal general, existirá una fiscalía especializada sobre hechos de corrupción y otra fiscalía relativa a delitos electorales, cuyas designaciones dependen del Senado de la República. Existe además un proyecto de Comisión Nacional Anticorrupción, a iniciativa del titular del Ejecutivo, que fue aprobada por el Senado, y que se encuentra desde noviembre de 2014 para su análisis en la Cámara de Diputados. Por otra parte, existe una iniciativa presentada por el Partido Acción Nacional para establecer un sistema nacional anticorrupción. De

tal manera que hay interés tanto por los poderes Ejecutivo y Legislativo como por los partidos políticos para legislar en esta importante materia y crear una nueva institucionalidad. Sin embargo, existe una generalizada desconfianza de la población por los casos tan conocidos de enriquecimiento ilícito de servidores públicos que permanecen en la impunidad. Sólo resta esperar que la sociedad civil logre influir para que la institución, comisión o fiscalía que se establezca se convierta en un órgano constitucional autónomo, y que quienes lo encabecen tengan la suficiente independencia y atribuciones para perseguir y sancionar los actos de corrupción a nivel federal, estatal y municipal.

Con relación al Instituto Nacional de Geografía y Estadística, cabe destacar que éste se creó por decreto presidencial el 25 de enero de 1983. Por reforma efectuada al artículo 26 de la Constitución, publicada el 7 de abril de 2006, se transformó en un organismo público con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. La ley del sistema señalado reguló con más detalle las facultades del Instituto. Cabe destacar, sin embargo, que en este caso no se señala claramente que el INEGI sea un órgano constitucional autónomo, porque el artículo 26, apartado B, no le otorgó ese carácter; lo cual sí se precisa, en cambio, en las normas constitucionales que crean otros organismos de esa naturaleza. Por otra parte, el 15 de agosto del año en curso se publicó en el *DOF* una lista de las entidades paraestatales que tienen como cabeza de sector a alguna secretaría de Estado, y el INEGI no aparece en dicha lista. Por las razones expuestas, y en atención a la necesidad de que el Instituto se siga manejando con total independencia, sí sería conveniente que con mayor claridad se le otorgue en la constitución el carácter de órgano constitucional autónomo, y establecer un sistema de nombramiento de los integrantes de su Junta de Gobierno que fortalezca su independencia, porque actualmente sus cinco miembros son propuestos por el presidente de la República y designados por mayoría del Senado o de la Comisión Permanente, en su caso. Cabe expresar, no obstante, que en la iniciativa de ley que remitió al Congreso el titular del Ejecutivo federal el 19 de septiembre de 2014, para regular la Fiscalía General de la República hay una propuesta de modificación al artículo 3o., fracción IX, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en que se enumeran todos los órganos constitucionales autónomos, y entre éstos se incluye al INEGI.

En general, se está de acuerdo con la creación de órganos constitucionalmente autónomos, por la necesidad de que conserven una amplia libertad en sus actuaciones, dictámenes o recomendaciones, en la medida en que ello se justifique plenamente. Hay dudas, en cambio, sobre la conveniencia de que sean constitucionalmente autónomos el Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia Económica, porque su autonomía puede desdibujar las políticas públicas de las secretarías de Transporte y Comunicaciones y de Economía del Ejecutivo federal.

Asimismo, cabe reflexionar sobre la real autonomía de los órganos constitucionales autónomos, porque en la designación de sus autoridades participan tanto el titular del Poder Ejecutivo como una mayoría calificada del Senado o de la Cámara de Diputados, en el caso del Coneval. Será a través de su actuación como órganos constitucionalmente autónomos, que estas instituciones públicas puedan demostrar si están o no cumpliendo fielmente con los propósitos de su creación.

Por lo que existen críticas al Instituto Federal de Telecomunicaciones, ya que en la legislación secundaria la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley Federal de Metrología y Normalización se crea un menoscabo en parte importante de las facultades concedidas por la Constitución; y en el seno de su Consejo, por cinco votos contra dos, se desechó la posibilidad de etablar una controversia constitucional que pudiera remediar estas carencias.

El Consejo del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, también ha sido criticado, porque, por cuatro votos contra tres se perdió la posibilidad de interponer una acción de inconstitucionalidad contra las facultades concedidas al Ejecutivo por los artículos 30, 189 y 190, fracciones I, II y III de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicada en el *DOF* el 14 de julio de 2014. Dichas facultades, según tres de los consejeros, vulneraban los derechos de acceso a la información pública y a la protección de datos personales, en lo cual no estuvo de acuerdo la mayoría del Consejo.

De tal manera que sería necesario buscar nuevas fórmulas de integración de los miembros de los consejos de los órganos constitucionales autónomos para fortalecer su independencia, lo cual no es una tarea fácil, porque será difícil acotar la influencia del presidente de la República o de los partidos políticos en los diversos nombramientos.

El 13 de abril de 2007 se publicó la Ley para la Reforma del Estado, que tuvo un año de vigencia, durante el que se discutieron una serie de propuestas para modificar ciertas estructuras del Estado. Entre las ideas que se analizaron estuvo la de crear un consejo político, económico y social con amplia participación ciudadana. Cabe analizar la conveniencia de crear un consejo de esta naturaleza con facultades ejecutivas. Sobre el particular, se estima que ello no es conveniente, porque la responsabilidad de establecer y concretar las medidas económicas, sociales y políticas le corresponden al Congreso y al Poder Ejecutivo. De tal manera que podrían existir serias diferencias entre las políticas gubernamentales y las que promueva un consejo de esta clase, lo cual va en desmedro de la rectoría del Estado en el desarrollo nacional. En cambio, no existiría ese tipo de problemas si dicha instancia sólo tiene un carácter consultivo, como sucede, por ejemplo, con el Consejo Económico y Social del Estado de Michoacán de Ocampo, creado por la ley publicada el 28 de diciembre de 2011 en el *Periódico Oficial* de dicho estado. El Consejo Económico y Social España, creado por Ley 21/1991, es igualmente de carácter consultivo, y tiene facultades en materia eco-

nómica y laboral, pero su independencia está limitada por estar adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Otra opción para contar con un órgano permanente de participación ciudadana, de la naturaleza indicada, podría recaer en el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval, y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, INEE, y ampliar su integración y facultades para evaluar todas las políticas públicas, fungir como órgano consultivo y realizar recomendaciones en materia de rectoría del Estado en el desarrollo nacional y en la elaboración del plan nacional de desarrollo.

En la actualidad, habría que centrar las posibilidades de una mayor participación ciudadana en la conformación de consejos consultivos, de orden federal, estatal y municipal, así como en la creación de una Fiscalía General de la República realmente autónoma; y en el establecimiento también de un instituto o comisión que tenga por objeto controlar el honesto, legal y eficiente ejercicio de las funciones públicas, especialmente en materia presupuestal, para acotar la impunidad con que trabajan ciertos servidores públicos federales, estatales y municipales.

Se tiene claro que la integración de las personas designadas o que representan a organismos de la sociedad civil no constituye una fórmula que necesariamente resuelva todos los problemas. No obstante, ante la crisis de representación política que impera desde hace muchos años en el país, y que en la actualidad ha exasperado a muchos ciudadanos, la integración de personas de la sociedad civil en órganos ejecutivos, de consulta o evaluadores, puede contribuir a generar una mayor confianza y constituir un aporte significativo en la solución de las carencias que aquejan a la sociedad mexicana.

## V. LA REFORMA ENERGÉTICA

Otras modificaciones institucionales de gran relevancia, en síntesis, han sido la transformación de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad en empresas productivas del Estado, y la creación de un fideicomiso llamado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo. Las modificaciones se realizaron a los artículos 25, párrafo cuarto; 27, párrafos sexto y séptimo, y 28, párrafos cuarto y séptimo, de la Constitución, y se publicaron el 20 de diciembre de 2013 como parte integrante de la reforma energética que promovió y aprobó el Ejecutivo federal con el respaldo fundamentalmente de los partidos Revolucionario Institucional y Acción Nacional. También se contó con el apoyo del Partido Verde Ecologista y del Partido Nueva Alianza. Se crearon nueve leyes y se modificaron doce, completando de esta manera un total de veintiún leyes; y se aprobaron veinticinco reglamentos relacionados de alguna manera con la reforma energética.

Tanto Petróleos Mexicanos como la Comisión Federal de Electricidad, que anteriormente eran organismos descentralizados del sector paraestatal, se han transformado en empresas productivas del Estado que no están sujetas a la Ley Federal de Entidades Paraestatales. A estas empresas no se aplican tampoco, en general, las normas sobre operación de las empresas del Estado ni las normas sobre responsabilidad de los servidores públicos. Estas reformas fueron complementadas por la Ley de la Industria Eléctrica y la Ley de Hidrocarburos, publicadas el 11 de agosto de 2014, y por la modificación de una serie de leyes relacionadas de alguna manera con estas materias, que han creado una nueva y compleja estructura institucional para la operación y administración de la reforma energética con participación de las nuevas empresas del Estado y de sociedades del sector privado, tanto nacionales como extranjeras.

La creación del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, como fideicomiso público, tiene como fiduciario al Banco Central, y sus atribuciones consisten, en los términos que establece la ley, como se ha expresado anteriormente, en recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución, con excepción de los impuestos, cuyo control, como se ha expresado, sigue en poder de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De igual forma, se crean dos órganos reguladores coordinados: la Comisión Nacional de Hidrocarburos, que tiene por misión consolidarse como una autoridad con autonomía técnica en la regulación, supervisión y evaluación de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos; y la Comisión Reguladora de Energía, que debe contribuir al desarrollo de un mercado energético competitivo, en beneficio de la sociedad. Estas comisiones se incorporaron al artículo 28 constitucional por reforma publicada el 20 de diciembre de 2013.

Estas reformas son de extraordinaria importancia, aunque muchos actores políticos y sectores de la academia y de la prensa las critiquen duramente. Es difícil, por su complejidad, resumir los beneficios que podrían representar estas reformas en un mediano o largo plazo, lo que genera dificultades; asimismo, realizar una síntesis de las múltiples críticas que se han hecho sobre su instauración, por su complejidades técnicas. Todo ello, junto con exceder los objetivos de este trabajo, tiene algunas repercusiones sobre el proyecto de aprobar una nueva constitución.

El proceso de aprobar un nuevo texto supremo incluye la discusión de una serie de temas de trascendencia para el pueblo de México, y significa, en consecuencia, reeditar la discusión sobre la conveniencia de continuar el proceso de reforma energética. Como es lógico, al Ejecutivo federal y a los partidos políticos que apoyaron el proceso de transformación les interesa alcanzar los objetivos propuestos y no volver a discutir las ventajas o inconvenientes de las modificaciones propuestas, lo que genera ciertas resistencias por parte del Poder Ejecutivo y de la mayoría del Congreso

para iniciar un proceso de aprobar una nueva ley suprema, las cuales podrían ser superadas si existe un amplio apoyo ciudadano al proceso de aprobar un nuevo texto constitucional.

## VI. LA AGUDIZACIÓN DE LAS CONTRADICCIONES EN LA CONSTITUCIÓN

Son numerosas las modificaciones a las normas de la Constitución que tienen su origen en concepciones ideológicas diferentes, y que se traducen en contradicciones que ya se encontraban presentes en el texto supremo, según se ha informado en el capítulo primero de este trabajo.

### 1. *La rectoría del desarrollo nacional*

Estas contradicciones se han agudizado con las modificaciones constitucionales introducidas en el presente sexenio. Las modificaciones a los artículos 3o., 25, 26, 27 y 28 reiteran la preocupación del Estado en materia de educación, por lo que existe un Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, un proyecto nacional contenido en la Constitución, en el que debe existir un plan nacional de desarrollo con consulta popular; además de que el Estado cuenta con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y una Comisión Federal de Competencia Económica.<sup>143</sup> En síntesis, la rectoría del Estado en el desarrollo nacional sigue vigente, y pareciera que se fortaleciera con algunas de las recientes modificaciones a la carta política.

Sin embargo, varias de las reformas en materia energética han agudizado las contradicciones existentes entre las normas de la Constitución, porque en realidad se está entregando a empresas particulares, nacionales y extranjeras, la posibilidad de generar energía eléctrica y distribuirla directamente a particulares; en atención a que la explotación de los hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos puede hacerse mediante asignaciones con empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, conforme a las modificaciones efectuadas a los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 constitucional, de acuerdo con las modificaciones publicadas el 20 de diciembre de 2013. Se pueden discutir las ventajas o perjuicios que involucran estas reformas, pero constituyen en la práctica una contradicción con el principio de la rectoría del Estado en el desarrollo nacional, porque se está entregando la llave de la casa a grupos ajenos a ésta. Asimismo, recordemos lo expresado por el gobernador

<sup>143</sup> Las reformas a estos artículos fueron publicadas el 26 de febrero, 5 y 11 de junio y 20 de diciembre de 2013, 10 de febrero de 2014.

de California, Jerry Brown, en su visita a México en julio del 2014, quien lanzó una recomendación para tener *mano dura* con las empresas petroleras privadas que podrán entrar al país con las nuevas reformas, ya que si no, advirtió, “se los van a comer vivos”.<sup>144</sup> Estas afirmaciones del gobernador Brown están basadas en los serios problemas que ocasionaron las empresas petroleras y eléctricas privadas en el estado de California.

Con relación a la materia, existe una concepción del crecimiento infinito en un planeta que tiene recursos finitos. Son una serie de economistas importantes en el plano internacional, que propugnan, desde hace tiempo, una forma distinta de desarrollo, entre los que se encuentran Herman Daly, Tim Jackson, Peter Victor, Kate Ratworth, Rob Dietz, un humanista de gran labor como es el caso de Dan O’Neill y un escritor como George Monbiot.<sup>145</sup> Como es lógico, hay una pléyade de economistas y académicos mexicanos que sustentan las mismas tesis sobre el desarrollo nacional. Entre éstos, se pueden citar a José Luis Calva, Rolando Cordera, Juan Castaingts, Gerardo Esquivel, Alberto Aziz, Mauricio Merino, Francisco Valdés, Alejandro Villagómez y José Woldenberg.

El desarrollo nacional tiene que ser sustentable, y debe tenerse presente que los recursos energéticos, provenientes especialmente de los hidrocarburos y de la minería, se pueden acabar en un mediano plazo. Si bien es necesario un pronto y mayor crecimiento de la economía nacional, éste no puede estar preponderantemente basado en la explotación de los recursos naturales. Se requiere un desarrollo nacional sustentable que esté fundado también en un sistema tributario más equitativo y eficiente; una justa distribución de la riqueza para que la población pueda satisfacer sus necesidades básicas y vivir en paz; una evolución más equilibrada de las regiones; una honesta y eficiente utilización de los recursos públicos y una institucionalidad que acote y sancione la corrupción y la impunidad.

## 2. *Federalismo*

En México existe en una concepción del federalismo basada en materias políticas y administrativas, pero falta un enfoque que priorice los aspectos sociales y hacendarios. En efecto, las desigualdades existentes en materia de educación, salud, seguridad social, ingresos, productividad, crecimiento y seguridad pública entre los diversos estados de la República son trascendentes y producen desequilibrios perjudiciales para el conjunto del país, e inequidades para los habitantes de ciertas regiones.

<sup>144</sup> Periódico *Milenio*, México, artículo de Omar Brito y Angélica Mercado, 29 de julio de 2014.

<sup>145</sup> Monbiot, George, “Growth: the destructive god that can never be appeased”, *The Guardian*, 18 de noviembre de 2014.

El doctor Ricardo Hausmann, del Centro de Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard, visitó el país invitado por el Aspen Institute México, y señaló que una de las claves de la falta de crecimiento se debe a las inmensas diferencias que existen en materia de productividad por trabajador. Guerrero sería el estado que tiene una productividad más baja, con 5 mil 281 dólares por trabajador al año, similar a la de Honduras; Guanajuato tiene una productividad superior a 20 mil dólares, que equivale a la de Malasia; y en Nuevo León es de 42 mil dólares, parecida a la de Corea del Sur.<sup>146</sup> Estas diferencias tan grandes en materia de productividad acentúan las desigualdades entre los estados de la Federación y crean un mosaico de desequilibrios en diversos factores, que inciden en la calidad de vida de los habitantes de las regiones del país.

El grado promedio de escolaridad de la población de quince y más años en 2011 es en: Oaxaca de 6.9; en Veracruz de 7.8; y en el Distrito Federal de 10.9, lo cual se refleja en la preparación y competencia de la población. En materia de salud, en 2013, algunos datos sobre los médicos de los servicios públicos en los entidades federativas son: en Colima un médico por cada 432 habitantes; en Jalisco, un médico por 602 habitantes; y en Morelos, un médico por cada 827 habitantes. Estas estadísticas revelan que la calidad de los servicios médicos señalados puede ser muy diferente para las personas en los distintos estados.<sup>147</sup>

Si se siguen examinando las diferencias en otros factores importantes en los diversos estados, se llega necesariamente a la conclusión de que existe demasiada desigualdad e inequidades. Ello revela que es necesario hacer un esfuerzo considerable para que todos los habitantes del país puedan contar con ingresos, alimentación, educación, cultura, salud, vida y seguridad social similares, lo cual es una tarea que se puede conseguir en un mediano o largo plazo, pero que es necesario emprender con una mayor seriedad y dedicación.

En los discursos políticos de funcionarios federales y estatales sigue presente la idea del federalismo, pero en la práctica se acentúa el centralismo, pues varias políticas públicas justifican cierto grado de centralismo, como en materia de seguridad pública y combate al crimen organizado; control o acotamiento de la corrupción y de la ineficacia de los servidores públicos, y supresión de los altos índices de impunidad por delitos. Pero hay muchos otros asuntos públicos en que habría que fortalecer el federalismo, como en educación, salud, cultura, seguridad social y en materia tributaria, porque ello puede ser positivo y redundar en un mayor bienestar para la sociedad. Desafortunadamente, lo que se está acentuando en estos últimos tiempos es el

<sup>146</sup> Madrazo, Julio, "Productividad 8 veces menos", *El Financiero*, 29 de octubre de 2014, p. 29.

<sup>147</sup> INEGI, Anuario estadístico y geográfico por entidad federativa, 2013.

centralismo, que significa la concentración del poder en pocas manos, lo cual no es democrático ni conviene a la mayoría de la población.

De tal manera que se siguen agudizando las contradicciones en la Constitución entre el contenido de las normas que establecen el federalismo y las que fortalecen el centralismo.

## VII. LA REFORMA POLÍTICA ELECTORAL

Hay una serie de reformas importantes, y muchas de éstas muy positivas, en materia política electoral, que se encuentran plasmadas en las modificaciones realizadas a los artículos 35, 41, 54, 55, 59, 65, 69, 73, 74, 76, 73, fracción XXIX-U, 74, 76, 78, 82, 83, 84, 89, 90, 93, 95, 99, 102, 105, 107, 110, 111, 115, 116, 119 y 122 de la Constitución publicadas en el *DOF* el 10 de febrero de 2014. Además, se aprobaron nuevas leyes en la materia, como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; la Ley General sobre Partidos Políticos; la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y la Ley General en Materia de Delitos Políticos, todas publicadas el 23 de mayo de 2014, y la última reformada el 27 de junio del mismo año. De las reformas señaladas es menester destacar, en síntesis, las siguientes:

### 1. *La creación del Instituto Nacional Electoral*

El Instituto Federal Electoral, de acuerdo con el artículo 41 constitucional, se transformó en el Instituto Nacional Electoral, INE, y conserva su calidad de órgano constitucional autónomo, al cual se han ampliado considerablemente sus atribuciones. Está encargado ahora no sólo de la organización de las elecciones federales, sino también de los comicios locales. Antes sólo podía intervenir en la organización de las elecciones estatales y municipales mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas. Conforme a las normas vigentes, puede organizar actualmente dichas elecciones coordinándose con los organismos electorales locales, incluso puede asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales en los casos que la ley determine. El Instituto Nacional Electoral está facultado, a petición de los partidos políticos, para organizar sus elecciones internas. Participa el INE, igualmente, en la designación y remoción de los integrantes del organismo superior de dirección de los organismos electorales locales, los cuales, en consecuencia, quedan bajo su control.

Los organismos electorales locales tienen un mayor control y dependencia del INE, pero sus integrantes siguen formando parte de la burocracia estatal, y sus remuneraciones y presupuesto son igual a los que corresponden a los estados. Existe la impresión de que será necesaria una nueva reforma para definir que estos organismos

se integren definitivamente al INE o bien se aparten del mismo, pero conservando su independencia respecto de los poderes de cada estado.

Estas nuevas atribuciones persiguen restar la influencia de los gobernadores de los estados en la generación y funcionamiento de los órganos electorales locales, lo cual es positivo. Ha permanecido, sin embargo, la influencia de los partidos políticos en el nombramiento de los consejeros del INE y de los órganos electorales locales. Existe también la duda y la inquietud de que ante el cúmulo de atribuciones del nuevo organismo pueda éste cumplir cabalmente sus funciones.

No obstante, hay que advertir que la evolución del organismo, la experiencia y los esfuerzos que han logrado los servidores públicos que lo integran han contribuido, en general, a dar mayor confiabilidad a las elecciones que les ha correspondido organizar y calificar.

## 2. *La reelección de representantes populares*

La reelección de representantes populares es un tema que no ha despertado mayor interés en la ciudadanía, pero puede ser positiva, por varias razones. La más importante consiste en que existe la posibilidad de contar con representantes del pueblo que han trabajado a favor de su región y del país, y que los ciudadanos puedan reelegirlos para que prosigan su labor en beneficio de la sociedad mexicana. Además, estas personas pueden adquirir una mayor experiencia para legislar y afrontar con eficiencia los problemas que se presentan en la Federación, estados y municipios.

## 3. *Candidaturas independientes*

La elección de candidaturas independientes es también positiva, porque permite que sean los ciudadanos los que directamente puedan proponer las candidaturas de aquellas personas que hayan destacado por sus actividades en el ámbito regional y federal. Esta reforma no tiene mayores inconvenientes cuando se trata de elegir a integrantes de autoridades que son plurales, como los diputados federales o estatales. Pero preocupa en el caso de la elección de los gobernadores y del presidente de la República, porque la falta de experiencia política de los candidatos elegidos puede causar consecuencias desfavorables en los estados o en el ámbito nacional. Sin embargo, se estima que es un riesgo necesario a correr para contar con mayores formas de participación ciudadana, y dada la falta de confianza de vastos sectores de la población en los miembros de los partidos políticos, cuyos métodos de selección de candidatos no han impedido el acceso a los poderes locales de personas ligadas o sometidas al crimen organizado o bien han demostrado incapacidad para regir los destinos de la nación.

#### 4. *Iniciativa popular de leyes*

A través de una modificación del artículo 71 constitucional es posible, en la actualidad, que un conjunto de ciudadanos que represente el 0.13% de la lista electoral nominal pueda presentar proyectos de ley en cualquier materia, salvo aquellas que son de atribución exclusiva del presidente de la República. Si se considera que los ciudadanos son aproximadamente 82 millones, el porcentaje señalado asciende a cerca de 106,600 electores, lo cual amplía la participación directa de los ciudadanos. Falta la posibilidad de que éstos puedan presentar iniciativas para poder modificar la Constitución, como sucede en Suiza, donde el 2% de los electores pueden hacerlo.

#### 5. *La formación de partidos políticos*

Una serie de reformas, en materia de partidos políticos, fueron publicadas en el *DOF* el 10 de febrero de 2014. La más importante de estas modificaciones se plasmó en el artículo 41, fracción I, párrafo cuarto, que dispone que el partido político nacional que no obtenga al menos el 3% del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión le será cancelado el registro. Con anterioridad sólo se exigía un porcentaje de votos de al menos el 2% para poder conservar el registro. Corresponde destacar también las mayores atribuciones que tiene el INE para el control, fiscalización y vigilancia de los procesos internos de los partidos políticos y para aplicar las sanciones que procedan.

### VIII. LA CONTINUACIÓN DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

Se tiene conocimiento de que prosiguen las reformas constitucionales al momento en que se cierran las conclusiones de este trabajo, ya que existen en el Congreso de la Unión siete propuestas de modificación a los artículos de la Constitución.

Se ha promovido una reforma a los artículos 26, 41 y 123 constitucionales, por la necesidad de sustraer la relación del salario mínimo con una serie de indicadores nacionales. El propósito de estas modificaciones es poder alzar el monto de este salario sin que tenga repercusiones negativas en otros campos de la realidad nacional; por ejemplo, en las sanciones consistentes en multas o en el financiamiento público de los partidos políticos.

Existe otra reforma a los artículos 116 y 122 constitucionales, que propone la posibilidad de que en los estados de la República y en el Distrito Federal se puedan establecer gobiernos de coalición mediante compromisos perfectamente constituidos en un convenio que se celebre entre el Ejecutivo estatal o el jefe de gobierno, en su

caso, con los integrantes del Poder Legislativo local. Se trata, en síntesis, de que las coaliciones electorales que ya existen puedan también transformarse en coaliciones de gobierno.

Una tercera modificación concierne a los artículos 11 y 73 de la Constitución, y tiene por objeto establecer el derecho a la movilidad humana, lo que podría ser positivo en tanto se fortalezca el libre tránsito de las personas con relación a los medios de transporte o a los bloqueos que lo impiden en forma absoluta. Preocupa, sin embargo, que a través de la reforma de estos artículos y de la ley que los complementa se pongan trabas a la libre expresión de las ideas a través de las marchas que se realicen en forma pacífica para protestar por la actuación de ciertas autoridades.

Como se comprenderá, estas nuevas modificaciones reiteran que el proceso de reformas al texto supremo no se detendrá, y que la tesis de elaborar una nueva constitución en la forma que se ha expresado en esta obra es realmente necesaria.

## IX. EPÍLOGO

El célebre economista francés, Thomas Piketty, en su libro *El capital en el siglo XXI*, y en su visita a México en diciembre de 2014, dentro de las múltiples conferencias en que intervino, expresó tres conclusiones importantes. La primera, con base en los datos económicos de una veintena de países, consiste en afirmar que el rendimiento del capital es superior, a veces en gran medida, a la tasa de crecimiento de la economía, lo que se traduce en una concentración permanente de la riqueza en pocas personas y se agrava la inequidad para la mayoría de la población. La segunda conclusión estriba en que los Estados, para satisfacer sus necesidades y las de sus habitantes, requieren de suficientes recursos. Estados Unidos, Francia y muchos otros países utilizan un porcentaje más elevado del PIB que México para estos fines. La tercera afirmación es que son los Estados, a través de políticas públicas, y en especial mediante el sistema tributario, los que tienen que intervenir para enfrentar la creciente desigualdad y el empobrecimiento de la población. De lo contrario, existen consecuencias amenazadoras para las sociedades democráticas y los valores de justicia social en que están basadas. Agrega Piketty que es posible en los países emergentes promover el crecimiento, invirtiendo en conocimiento y tecnologías no contaminantes, pero si el resultado consiste en una mayor y permanente concentración de la riqueza, persistirá la inequidad. La existencia de grandes fortunas no está mayormente relacionada con el espíritu empresarial de sus actuales poseedores, y pueden carecer además de utilidad para el crecimiento.

La solución de imponer fuertes gravámenes al rendimiento o utilidades del capital para que crezca por debajo de la tasa de este crecimiento general no basta, y puede incluso reducir el porcentaje de crecimiento. Por lo cual este autor concluye que la solución es un impuesto progresivo anual sobre el capital mismo, que es un impuesto

al patrimonio, porque de esa manera es posible evitar la interminable espiral de desigualdad, preservar la competencia y los incentivos para que prosiga la acumulación originaria de riqueza. Finalmente, señala que el establecimiento de un impuesto progresivo sobre el capital es una labor que ofrece dificultades, porque no depende sólo de los estados nacionales, sino que exige un alto grado de colaboración internacional y de integración política regional.<sup>148</sup>

Del análisis de Piketty y la consideración de que los recursos naturales que tienen todos los países son limitados, se puede concluir que es necesaria una intervención estatal en las economías de los países y el establecimiento de un modelo de desarrollo sustentable, que junto con la promoción de tasas adecuadas de crecimiento se persiga una equitativa distribución de la riqueza para contar con sociedades realmente democráticas que alcancen condiciones básicas de bienestar para sus habitantes.

Corresponde examinar entonces qué sucede con el modelo de desarrollo mexicano de acuerdo con los datos que ofrece la realidad nacional, y que están basados en información presentada por instituciones gubernamentales.

México transita en un periodo de profundas transformaciones políticas y económicas en sus estructuras jurídicas e institucionales, cuyas bondades o defectos se podrán apreciar en la medida en que se comiencen a concretar. De estas modificaciones es particularmente inquietante la llamada “reforma energética”, que involucra la participación de corporaciones transnacionales de arrollador poderío económico e influencia política, quienes explotarán los hidrocarburos, los yacimientos de gas, y que intervendrán en la generación y distribución de energía eléctrica. Por ello, hay una razonable preocupación debido a los conflictos de estas empresas con algunos de los países en vías de desarrollo en que han invertido y trabajado. Las dificultades emanan de que se trata fundamentalmente de empresas buscadoras de rentas, a toda costa, que existen problemas serios para determinar sus costos de producción, las bases de su fiscalización y tributación, la repartición de las utilidades, y por sus atentados contra el medio ambiente y su influencia corruptora ¿las autoridades responsables serán capaces de regular adecuadamente la intervención de estas empresas y de defender eficientemente los intereses nacionales? Ésa es la gran interrogante que permea esta reforma, que no tiene realmente sustento social en la población y que sigue despertado sospechas y profundas inquietudes.

Existe indudablemente la conveniencia de que exista inversión privada en la industria de los hidrocarburos y de la generación de energía. Lo que está en duda o no convence a amplios sectores de la sociedad mexicana es la necesidad de compartir la llamada renta petrolera con empresas que persiguen un acelerado proceso de ex-

<sup>148</sup> Piketty, Thomas, *El capital del siglo XXI*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014, pp. 643 y 644.

tracción de las reservas existentes. El país no cuenta ni contará en el mediano plazo, con fuentes suficientes de energía renovables ni con los medios para adquirir recursos energéticos de magnitud en el exterior. Debe tenerse presente la necesidad de proteger los derechos de las generaciones futuras a las que no se les puede entregar un país agobiado por sus necesidades insatisfechas. Preocupa igualmente, ya aprobada la reforma energética, que no exista todavía una institución constitucionalmente autónoma, con real independencia y con las suficientes atribuciones para combatir la corrupción y garantizar que los contratos que se celebren y los recursos que se obtengan sean administrados eficientemente en beneficio del interés general del pueblo mexicano. De igual forma, inquieta no contar en el país con un Estado con suficientes recursos para el desarrollo nacional sustentable y para satisfacer las necesidades básicas de la población.

Es menester analizar otros datos concernientes al modelo de desarrollo en el país por su relación con el bienestar de la población. El ingreso real de las familias, según el Coneval, ha disminuido desde 1992. En 2014 aún no existía una recuperación de los ingresos que se tenían en 2007. La calidad de la educación y de los servicios de salud es aún insuficiente para la población con menos ingresos. Sigue existiendo una gran dispersión de los programas sociales en los tres niveles de gobierno, y las evaluaciones realizadas no se han reflejado todavía en la toma de decisiones concernientes al presupuesto de la Federación. La población de México en 2012 fue de aproximadamente 116.90,000, y según el Coneval, la carencia alimentaria llegó a 23.3 por ciento de la población en ese año, lo que significa que a cerca de 27.866,800 habitantes les afectó esa grave privación. Además, el crecimiento económico ha sido de sólo 1.2% en promedio anual per cápita entre 1990 y 2013. En 2008, las personas con ingreso inferior a la línea de bienestar económico representaban 49% de la población total, mientras que en 2012 fueron el 51.6%.

Otra cifra que preocupa, por las consecuencias que representa, es que en el tercer trimestre de 2014 sólo 3 millones 352 mil personas ganaban más de diez mil pesos mensuales, o sea, más de cinco salarios mínimos al mes, con base en la última encuesta nacional de ocupación y empleo. Lo que es más alarmante aún es que la cantidad de personas que ganaban más de cinco salarios mensuales ha disminuido considerablemente en los últimos siete años.<sup>149</sup> Lo expuesto significa que es difícil fortalecer el mercado interno, mejorar sustancialmente los ingresos del Estado, crecer y repartir equitativamente la riqueza en México, lo cual atenta contra la sociedad mexicana y revela que no se puede continuar por la misma senda de desarrollo.

<sup>149</sup> Coneval, comunicado de prensa, núm. 010, México, 17 de diciembre de 2014.

Lo que se requiere es una sociedad en que toda la población tenga acceso a los servicios de salud, los cuales deben estar financiados con impuestos generales, conseguir niveles adecuados de educación, tener trabajos decentes y seguro de desempleo, un retiro con dignidad, que los habitantes de la República se sientan protegidos en el lugar en que habiten o trabajen. Es difícil con el modelo de desarrollo vigente, poder conseguir estos objetivos, que son comunes a todos los pueblos, y que constituyen condiciones básicas de bienestar que se han alcanzado en varias sociedades. Por ello, se requieren ajustes y cambios trascendentes al modelo de desarrollo, que es necesario emprender con urgencia, por razones de humanidad y por los riesgos de confrontación que representa la situación existente.

Por otra parte, el país se encuentra convulsionado por el atentado contra los cuarenta y tres jóvenes normalistas asesinados en Iguala, Guerrero; por las ejecuciones realizadas por elementos del ejército en Tlatlaya, estado de México; por el poder y la influencia que los narcotraficantes y el crimen organizado, en general, han demostrado en vastas regiones del país, y por su infiltración dentro de los partidos políticos y la policía; y por altos niveles de corrupción en los ámbitos federales, estatales y municipales. Esta visión, que tiene visos apocalípticos, y cuyas consecuencias no podrán ser superadas en un breve plazo, obliga a una profunda reflexión y a una mayor participación de la sociedad mexicana, para emprender una refundación de la República que conduzca a México por nuevas sendas de paz y desarrollo con equidad, a través de una nueva institucionalidad y un cambio de modelo económico, político y social que tenga el respaldo de la población. Lo más importante es tomar medidas urgentes para alcanzar los objetivos señalados a través de programas y políticas públicas, lo cual requiere un gran acuerdo nacional entre actores relevantes que representen legítimamente a la sociedad mexicana, autoridades federales, estatales y municipales, partidos políticos, organizaciones de trabajadores y de empresarios, y sobre todo, una gran dosis de entrega, confianza y solidaridad.

No obstante, se piensa que el proceso de elaborar y aprobar una nueva constitución puede ser muy eficaz para difundir en vastos sectores de la sociedad mexicana un mayor conocimiento del estado en que se encuentra el país y las medidas que es necesario adoptar, para perfeccionar la institucionalidad existente y para alcanzar los objetivos que la población anhela y exige. El gran debate nacional que puede ocurrir al respecto, por la variedad de temas que deben analizarse, puede ser muy enriquecedor para la población y contribuir a formar conciencia de las acciones que es necesario realizar. La nueva constitución permitirá además consagrar una nueva institucionalidad, que fortalezca la soberanía nacional, para contar con una sociedad con más seguridad, equidad y cohesión social para sus habitantes.

Agradezco a las autoridades del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, al anterior director, doctor Héctor Fix-Fierro, y a su actual director, doctor

Pedro Salazar Ugarte, su apoyo para la publicación de esta obra, que será la tercera de mi autoría que lleva el prestigioso sello del Instituto y de la UNAM.

Se reconoce con afecto también al doctor Jorge Witker Velásquez su preocupación por incentivar en este autor la investigación en el vasto campo de las ciencias políticas y sociales, en especial en la materia de derecho económico.

Finalmente, agradezco en forma muy cordial al doctor Edgar Corzo Sosa, igualmente destacado investigador de este Instituto, que ha prologado este libro y ha realizado indicaciones muy valiosas para perfeccionarlo, la generosidad con que se ha referido a su contenido.\*

*Jiutepec, estado de Morelos, 7 de enero de 2015.*

\* Este libro se entregó primitivamente al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en octubre de 2013 y se puso parcialmente al día el 7 de enero de 2015. Es hasta el mes de marzo de 2016 en que se revisan las pruebas para impresión sin que haya sido posible por razones de orden editorial hacer un nuevo intento por poner totalmente al día este trabajo; sin embargo, quedan en pie las propuestas y conclusiones que se han señalado, algunas de las cuales ya han sido introducidas a la Constitución, como: la reelección de ciertos representantes populares; la transformación de algunas instituciones públicas en órganos constitucionales autónomos, y la incorporación de las iniciativas de ley por parte de un porcentaje de los ciudadanos.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVICH, Víctor *et al.* (comps.), *Derechos sociales, instrucciones de uso*, México, Fontamara, 2003.
- ACKERMAN, John M., *Autenticidad y nulidad. Por un derecho electoral al servicio de la democracia*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.
- AGUILAR CAMÍN, Héctor y CASTAÑEDA, Jorge, *Una agenda para México*, México, Punto de Lectura, 2012.
- AGUAYO QUEZADA, Sergio, *Vuelta en U. Guía para entender y reactivar la democracia estancada*, México, Taurus, 2010.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- ARAGÓN, Manuel *et al.* (comp.), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, México, UNAM-Porrúa, 2005.
- ARAGÓN REYES, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, UNAM, 2002.
- , *Estudios de derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.
- , *Libertades económicas y Estado social*, Madrid, McGraw-Hill, 1995.
- , *Sobre las nociones de supremacía y suprallegalidad constitucional*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1986.
- ARELLANO GAULT, David, *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- ARELLANO CABRERO, David *et al.* (coords.), *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, CIDE-M. A. Porrúa, 2003.
- ARMENTA LÓPEZ, Leonel A., *La forma federal del Estado*, México, UNAM, 2005.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford University Press, 1999.
- , “La Constitución local y su defensa en el sistema jurídico mexicano”, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, núm. 32, 2002.

- ÁVILA, José Luis, “La era neoliberal”, *Historia económica de México*, México, UNAM-Océano, 2006.
- AZIZ NASSIF, Alberto y ALONSO, Jorge, *México una democracia vulnerada*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Miguel Ángel Porrúa, 2009.
- BARRAGÁN B., José, *El federalismo mexicano. Visión histórica constitucional*, México, UNAM, 2007.
- , *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 2005.
- BARTOLE, Sergio, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione Republican*, Bolonia, Il Mulino, 2004.
- BASAVE, Agustín, *Mexicanidad, esquizofrenia. Los dos rostros del mexicano*, México, Océano, 2010.
- BAZDRECH PARADA, Carlos y MEZA GONZÁLEZ, Liliana (comps.), *La tecnología y la innovación como motores del crecimiento en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.
- BIDART CAMPOS, Germán J., *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*, México, UNAM-Ediar, 2003.
- BISCARETTI DI RUFFÌA, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- , *Estado, gobierno y sociedad, por una teoría general de la política. Las “formas de Estado” y las “formas de gobierno”*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- , *Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- BÖCKENFÖRDE, Ernst W., *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, Madrid, Trotta, 2000.
- BOLTVINIK, Julio y DAMIÁN, Araceli (coords.), *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*, México, Gobierno del estado de Tamaulipas-Siglo XXI, 2005.
- BUEN, Néstor de, “Procuración de justicia laboral”, en KURCZYN V., Patricia (coord.), *Relaciones laborales en el siglo XXI*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- BURDEAU, Georges, *Droit constitutionnel*, 25a. ed., con la colaboración de Hamon, Francis y Troper, Michel, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1997.
- , *La democracia. Ensayo sintético*, Caracas-Barcelona, Ariel, 1965.
- , *Traité de science politique*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1957.

- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2001.
- , *Las garantías individuales*, México, Porrúa, 2001.
- MARTÍN DE CABO, Carlos, *La reforma constitucional en la perspectiva de las fuentes del derecho*, Madrid, Trotta, 2003.
- CAMACHO SOLÍS, Manuel, *El desacuerdo nacional. Orígenes, consecuencias y propuestas de solución*, México, Aguilar, 2006.
- CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS, *Historia del mundo moderno, Las Revoluciones de América y Francia*, Barcelona, Ramón Sopena, 1980, t. VIII.
- CANOSA USERA, Raúl, *Interpretación constitucional y fórmula política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988.
- , “Problemas de la interpretación constitucional en la democracia contemporánea”, *Justicia Memoria el IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2001, t. I.
- CARVAJAL, Juan Alberto, *Teoría constitucional*, México, Porrúa, 2006.
- , *Estudios constitucionales*, México, Porrúa, 2000.
- CARBONELL, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, México, Porrúa, 2000.
- , *Elementos de derecho constitucional*, México, Fontanamara, 2004.
- , “La Constitución mexicana hoy: cinco retos inmediatos”, *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- , *La Constitución pendiente*, México, UNAM, 2004.
- , *Los derechos fundamentales en México*, México, UNAM, 2004.
- y VÁZQUEZ, Rodolfo (comps.), *Estado constitucional y globalización*, México, UNAM-Porrúa, 2003.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 2005.
- , “¿Qué es la Constitución mexicana, por qué y para qué reformarla?”, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, núm. 32, 2002.
- , “Cuatro reflexiones en torno una constitución”, *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, 1999.
- CÁRDENAS SOLÓRZANO, Cuauhtémoc, *Un México para todos*, México, Fundación para la Democracia-Fundación Arturo Rosenblueth-Planeta, 2005.

- CARPIZO, Jorge, “El tribunal constitucional y el control de la reforma constitucional”, en Von Bogdandy, Armin *et al.*, *La justicia constitucional y su internacionalización*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Max Planck Institut Für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht-Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, t. I y II.
- , *El cumplimiento de los derechos de la justicia social*, documentos de trabajo, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.
- , *Algunas reflexiones constitucionales*, México, UNAM, 2004.
- , *Temas constitucionales*, México, UNAM-Porrúa, 2003.
- y CARBONELL, Miguel, *Derecho constitucional*, México, UNAM-Porrúa, 2003.
- , *La Constitución mexicana de 1917*, México, Porrúa, 2002.
- , “Libertad de enseñanza”, *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, t. III.
- , *Nuevos estudios constitucionales*, México, UNAM-Porrúa, 2000.
- , “¿Hacia una nueva Constitución?”, *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- , *Estudios constitucionales*, México, UNAM-Porrúa, 1999.
- CARRÉ DE MALBERG, R., *Teoría general del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- CASTAÑEDA, Jorge G., *Mañana o pasado El misterio de los mexicanos*, México, Aguilar, 2011.
- CASTILLO PERAZA, Carlos, “Entre la «energía» y la «dinámica»”, *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM-Porrúa, 2000.
- CASTRO Y CASTRO, Juventino V., *Los desconocidos poderes políticos en la Constitución*, México, Porrúa, 2005.
- , *El amparo social*, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2005.
- CENTRO DE ESTUDIOS ESPINOZA YGLESIAS, *El México de 2012. Reformas a la hacienda pública y al sistema de protección social*, México, Centro de Estudios Espinoza Yglesias A. C., 2012.
- CONCHA CANTÚ, Hugo A. *et al.*, *Cultura de la Constitución en México, una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, UNAM-TRIFE-Comisión Federal de Mejora Regulatoria, 2004.
- y CABALLERO JUÁREZ, J. Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- CÓRDOVA, Lorenzo *et al.* (coords.), *México 2012. Desafíos de la consolidación democrática*, México, Tirant lo Blanch, 2012.

- CORZO SOSA, Edgar, “¿Es la Suprema Corte un tribunal constitucional”, en NATARÉN, Carlos y CASTAÑEDA, Diana, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la reforma del Estado?*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- COSSÍO, José Ramón, “Los supuestos de la constitucionalidad”, *Hacia una nueva constitucionalidad*.
- , “Introducción”, *Sistemas y modelos de control de constitucionalidad en México*.
- COUTULA, Lorenzo *et al.*, *El derecho a la alimentación y el acceso a los recursos naturales*, Roma, IIED-FAO, 2011.
- COVIÁN ANDRADE, Miguel, *La Suprema Corte y el control de la constitucionalidad (diez años de fallas e imprecisiones)*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A. C., 2005.
- CRESPO MENDOZA, José Antonio, *Contra la historia oficial*, México, Debate, 2009.
- CUEVA, Agustín (comp.), *Ensayos sobre una polémica inconclusa. Transición a la democracia en América Latina*, México, Conaculta, 1994.
- CHOMSKY, Noam y DIETERICH, Hein, *La sociedad global, educación, mercado y democracia*, México, Joaquín Mortiz, 2003.
- CHUDNOVSKY, Daniel *et al.*, *Las multinacionales latinoamericanas, sus estrategias en un mundo globalizado*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de Argentina, 1999.
- DAHL, Robert A., *La igualdad política*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de Argentina, A. C., 2006.
- , *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Yale University Press-Paidós Ibérica, 1989.
- DWORKIN, Ronald, *Virtud soberana. La teoría y la práctica de la igualdad*, México, Paidós 2003.
- , “The Arduous Virtue of Fidelit: Originalism, Scalia, Tribe and Nerve”, *Fordham Law Review*, vol. LXV, núm. 4, marzo de 1977.
- , *El imperio de la justicia*, Barcelona, Gedisa, 1986.
- , *Los derechos en serio*, Barcelona, 1984.
- ELIZONDO MAYER SERRA, Carlos, *Por eso estamos como estamos*, México, Debate, 2011.
- ESCOBEDO DELGADO, Juan Francisco, “La gobernabilidad autoritaria en México: los años del salinismo”, *The University Journal*, México, 2001, vol. I, núm. 2.
- FAVOREU, Louis y RUBIO LLORENTE, Francisco, “El bloque de la constitucionalidad”, *Symposium franco-español de derecho constitucional*, Madrid, Universidad de Sevilla-Civitas, 1991.
- FAYA BISECA, Jacinto, *Teoría constitucional*, México, Porrúa, 2002.
- FERRAJOLI, Luigi, *Epistemología jurídica y garantismo*, México, Fontanamara, 2006.
- , *Derecho y razón, Teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta, 1995.

- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y DANÉS ROJAS, Edgar (coords.), *La protección orgánica de la Constitución*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Congreso del Estado de Tamaulipas- Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2011.
- FIORAVANTI, Mauricio, *Costituzioni e popolo sovrano*, Bolonia, Il Mulino, 2004.
- FIX-FIERRO, Héctor, “El Poder Judicial (1975-2010)”, *Evolución de la organización político-constitucional de México 1975-2010*, México, UNAM, 2012.
- , *Los derechos políticos de los mexicanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Necesidad de perfeccionar la reforma constitucional en el derecho mexicano*. “Las leyes orgánicas”. *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM-Porrúa, 2000.
- y VALADÉS, Diego (coords.), *Formación y perspectivas del Estado en México*, México, UNAM-El Colegio Nacional, 2010.
- y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, UNAM-Porrúa, 2001.
- FLORESCANO, Enrique y MENEGUS, Margarita, “La época de las reformas borbónicas”, *Historia General de México*, México, El Colegio de México, 2006.
- GALVÁN, Jesús, “Poder Judicial y la Suprema Corte”, en NATARÉN, Carlos y CASTAÑEDA, Diana (coords.), *La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la reforma del Estado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- GAMAS TORRUCO, José, *Derecho constitucional mexicano. Teoría de la Constitución, origen y desarrollo de las Constituciones mexicanas, normas e instituciones de la Constitución de 1917*, México, UNAM, Porrúa, 2001.
- GARCÍA, Eloy, *El último triunfo de la libertad: la democracia constitucional ante su momento maquiavélico*, Bogotá, Instituto de Estudios Constitucionales, 2000.
- GARCÍA-HUIDOBRO, Joaquín, *Filosofía y retórica del usnaturalismo*, México, UNAM, 2002.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1981.
- GARCÍA R., César y GARCÍA C. Bernardo, *Teoría constitucional*, México, IURE, 2004.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Reforma constitucional sobre derechos humanos 2009-2011*, México, Porrúa, 2012.
- GÓMEZ-ROBLEDO, Antonio y ORNELAS NÚÑEZ, Lina, *Protección de datos personales en México: el caso del Poder Ejecutivo Federal*, México UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, “Los zapatistas del siglo XXI”, *OSAL*, Buenos Aires, núm. 4, CLACSO, 2001.

- GONZÁLEZ CONTRÓ, Mónica *et al.*, *Propuesta teórico metodológica para la armonización legislativa desde el enfoque de derechos de niñas, niños y adolescentes*, México, UNAM, 2012.
- GONZÁLEZ IBARRA, Juan de Dios, *Epistemología jurídica*, México, Porrúa, 2003.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “Renovación constitucional”, *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM-Porrúa, 2000.
- GUASTINI, Riccardo, *Estudios de teoría constitucional*, México, Fontanamara, 2001.
- HÄBERLE, Peter, *El Estado constitucional*, México, UNAM, 2003.
- , “El Estado constitucional europeo”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 2, enero-junio de 2000.
- , “La multifuncionalidad de los textos constitucionales a la luz de una comprensión mixta de la Constitución”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Valencia, núm. 17, 1996.
- , “Teoría de la Constitución como a ciencia de la cultura, L'exemple dels 50 Anys de la Llei Fonamental”, *Revista de Llengua I Dreit*, Barcelona, 1999.
- *et al.*, *La constitucionalización de Europa*, México, UNAM, 2004.
- HABERMAS, Jürgen, *Facticidad y validez, sobre el derecho y el Estado democrático de derecho*, Madrid, Trotta, 2001.
- , *La inclusión del otro*, Barcelona, Paidós, 1999.
- , *Más allá del Estado nacional*, Madrid, Trotta, 2001.
- *et al.*, *Habermas y la modernidad*, Madrid, Ediciones Cátedra (Grupo Anaya S. A.), 2001.
- HAURIOU, Maurice, *Précis de droit constitutionnel*, París, Recueil Sirey, 1923.
- HELLER, Hermann, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- HESSE, Konrad, *Escritos de derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983.
- HIERRO, Liborio, *Estado de derecho*, México, Fontanamara, 2001.
- IBARRA, David, *Ensayos sobre economía mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS PARA LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA, *Equidad social y parlamentarismo*, México, 2010.
- JELLINEK, George, *Teoría general del Estado*, México, Pedagógica Iberoamericana, 1997.
- KAPLAN, Marcos, *Estado y globalización*, México, UNAM, 2002.
- , *El Estado latinoamericano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.

- KELSEN, Hans, *¿Qué es justicia?*, México, Planeta-de Agostini, 1993.
- , *Teoría general del Estado*, México, UNAM-Ediciones Coyoacán, 2004.
- , *Teoría pura del derecho*, México, Peña Hnos., 2001.
- LEVY, Santiago, *Pobreza y transición democrática en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2009.
- LOCKE, John, *Carta sobre la tolerancia y otros escritos*, México, Grijalbo, 1975.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, University of Chicago Press-Ariel, 1976.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio L. (coord.), *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, UNAM-IFAI, 2006.
- , *Panorama del derecho mexicano. Derecho a la información*, México, UNAM-Mc-Graw-Hill, 1997.
- LÓPEZ DE LERMA, Joseph *et al.* (coords.), *La Constitución española de 1978 en su XXV Aniversario*, Barcelona, Bosch, 2003.
- LUCAS VERDÚ, Pablo, *Curso de derecho político*, Madrid, Tecnos, 1972.
- , *El sentimiento constitucional*, Madrid, Reus, 1985.
- , *Teoría de la Constitución como ciencia cultural*, Madrid, Dykinson, 1998.
- , *Teoría general de las relaciones Constitucionales*, Madrid, Dykinson, 2000.
- LOMELÍ VANEGAS, Leonardo, *Historia y evolución del federalismo en México*, <http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/eventos/images/9Historiayevoluci.pdf>.
- LUHMANN, Niklas, *El derecho de la sociedad*, México, UNAM-Universidad Iberoamericana-Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, 2002.
- , *Sistemas sociales, lineamientos para una teoría general*, México, Alianza Editorial-Universidad Iberoamericana, 1991.
- MANRIQUE, Irma y LÓPEZ GONZÁLEZ, Teresa (coords.), *Política fiscal y financiera en el contexto de la reforma del Estado y de la desregulación económica en América Latina*, México, UNAM-Porrúa, 2005.
- MAQUIAVELO, Nicolás, *El príncipe*, México, Colofón, 2004.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, *Méritos o botín y otros retos jurídicos de la democracia*, Madrid, Aranzadi.
- MCCARTHY, Thomas, “Kantian Constructivism and Reconstructivism: Rawls and Habermas in Dialogue”, *Ethics*, vol. 105, núm. 1, octubre de 1994,
- MENDIZÁBAL BERMÚDEZ, Gabriela, *Seguridad social a grupos vulnerables en un mundo globalizado*, Morelos, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 2008.

- MERCADO, Alfonso y ROMERO, José (coords.), *Las reformas estructurales en México*, México, El Colegio de México, 2009.
- MERINO, Mauricio, “Informe sobre la calidad de la información en las cuentas públicas en México”, en MERINO, Mauricio *et al.* (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-CIDE. 2011.
- (coord.), *¿Qué tan público es el espacio público?*, México, Conaculta-Fondo de Cultura Económica-Universidad Veracruzana, 2010.
- *et al.* (coords.), *Problemas, decisiones y soluciones*, México, CIDE-FCE, 2010.
- , *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- MEYER, Lorenzo, *El espejismo democrático. De la euforia del cambio a la continuidad*, México, Océano, 2007.
- MORA-DONATTO, Cecilia, *El valor de la Constitución normativa*, México, UNAM, 2002.
- , *Temas selectos de derecho parlamentario*, México, Universidad Anáhuac del Sur, 2001.
- MORALES y GÓMEZ, Juan Miguel y MORENO ESPINOZA, Roberto (coords.), *Democracia y gestión pública. Fundamentos para la reforma del Estado en México*, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Miguel Ángel Porrúa, 2011.
- MORODO, Raúl *et al.*, *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, México, Porrúa, 2001.
- MUÑOZ NAVARRO, José de Jesús, “El bloque de constitucionalidad como parámetro de control constitucional en México”, *Debate Social*, núm. 23, mayo de 2009.
- NAVA GOMAR, Salvador, “Algunos apuntes sobre la *interpretatio* romana como justificante histórica”, *The University Journal*, vol. I, núm. I, otoño de 1999.
- , “Apuntes sobre el poder constituyente”, *The University Journal*, vol. II, núm. I, 2002.
- , *Dinámica constitucional, entre la interpretación y la reforma*, México, Universidad Anáhuac del Sur, 2003.
- , “El Estado constitucional: sinonimia positivizada entre Constitución y democracia (triple relación)”, *Anuario Latinoamericano de Derecho Constitucional*, Montevideo, Fundación Konrad Adenauer, 2003.
- , “El papel de los derechos fundamentales en el positivismo jurídico: las garantías individuales en el ordenamiento mexicano”, *The University Journal*, México, vol. I, núm. 2, 2001.
- (comp.), *Técnica legislativa*, México, Fundación Konrad Adenauer, Congreso del Estado de México-Universidad Anáhuac del Sur, 2003.

- NOHLEN, Dieter, *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, México, UNAM, 2003.
- , *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-IFE-Fundación Friedrich Naumann, 1999.
- y FERNÁNDEZ, Mario, *Presidencialismo versus parlamentarismo, América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1991.
- O'DONELL, Guillermo *et al.* (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario, Europa meridional*, Barcelona, Paidós Ibérica, 1994.
- OTTO, Ignacio de, *Derecho constitucional, sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel, 1999.
- OVALLE FAVELA, José, “La nueva Ley Federal de Protección al Consumidor”, *La modernización del derecho mexicano*, México, Porrúa 1994.
- PANEBIANCO, Angelo, *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*, Madrid, Alianza Editorial, 1990.
- PAOLI BOLIO, Francisco José, *Teoría del Estado*, México, México UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.
- PASQUINO, Gianfranco, *Nuevo curso de ciencia política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.
- , *Sistemas políticos comparados: Francia, Alemania, Gran Bretaña, Italia y Estados Unidos*, Buenos Aires, Bonniae Libris, 2004.
- PECES-BARBA, Gregorio, *Ética, poder y desarrollo*, México, Fontanamara, 2004.
- PEREIRA MENAUT, Antonio Carlos, *Lecciones de teoría constitucional*, México, Porrúa, 2005.
- PÉREZ MIRANDA, Rafael, *Régimen de la competencia y de los monopolios. Un enfoque de derecho económico*, México, Porrúa, 2005.
- PIKETTY, Thomas, *El capitalismo en el siglo XXI*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014.
- PIMENTEL, Carlos Miguel, “La cuestión de la estabilidad de los sistemas parlamentarios, Gran Bretaña, Francia, España (la tercera y cuarta República)”, *Ideas e instituciones constitucionales en el siglo*, México, UNAM-Siglo XXI, 2012.
- PINO MUÑOZ, Jacinto, *Los derechos de libertad e igualdad en la Constitución mexicana*, México, Centro de Investigación y Docencia en Humanidades del Estado de Morelos, 2013.
- , *Los principios que deben regir a la sociedad y a la constitución mexicana*, México, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2013.
- , *Prolegómenos a la teoría y a la reforma constitucional*, México, UNAM, 2011.

- QUINONEZ PAYÁN, María del Rosario, *Acerca de la planilla bloqueada y cerrada para elegir al gobierno municipal*, México, UNAM, 2011.
- RABASA, Emilio O., *El pensamiento político del Constituyente de 1824. Integración y realización*, México, UNAM, 1986.
- , *El pensamiento político del constituyente de 1856-1857*, México, UNAM-Porrúa, 1991.
- , *El pensamiento político del constituyente de 1916-1917*, México, UNAM, 1996.
- , *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1990.
- RAWLS, John, *La justicia como imparcialidad*, trad. de Roberto J., Vernengo, México, Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM, 1984.
- RIVES SÁNCHEZ, Roberto, *La reforma constitucional en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.
- RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio, *México en vilo*, México, Jorales Editores, 2006.
- RODRÍGUEZ LAPUENTE, Manuel, *Sociología del derecho*, México, Porrúa, 2003.
- ROUSSEAU, Jean Jacques, *El origen de la desigualdad entre los hombres*, México, Grijalbo, 1972.
- RUBIO LLORENTE, Francisco, *La forma del poder, estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997.
- RUIPÉREZ, Javier, *El constitucionalismo democrático en los tiempos de la globalización. Reflexiones rousseauianas en defensa del Estado constitucional, democrático y social*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- REYES HEROLES, Federico, *Conferencia presentada durante el Seminario para el análisis de las encuestas nacionales sobre cultura política y prácticas ciudadanas*, “Demos ante el espejo. Análisis de la cultura política y las prácticas ciudadanas en México”, México, UNAM-Cámara de Diputados, 2005.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. México, México, UNAM, Fondo de Cultura Económica-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 2001.
- SANTOS, Theotonio dos, *Economía mundial, la integración latinoamericana*, México, Random House Mondador, 2004.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada, una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- , *¿Qué es la democracia?*, México, Santillana, 2003.
- SCHMITT, Carl, *La teoría de la Constitución*, México, Editora Nacional, 1970.

- SERNA DE LA GARZA, José María, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, México, UNAM, 2008.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Teoría del Estado*, México, Porrúa, 2000.
- SERRANO MIGALLÓN, Fernando y ARRIOLA WOOG, Carlos, *Temas selectos de derecho constitucional*, México, Senado de la República, 2003.
- SILVA MEZA, Juan N. y SILVA GARCÍA, Fernando, *Derechos fundamentales*, México, Porrúa, 2009.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Derechos humanos y su protección constitucional*, México, Porrúa, 2012.
- , *Historia del derecho mexicano*, México, Porrúa, 1997.
- *et al.*, *La reforma del Estado, Estudios comparados*, México, UNAM-Porrúa, 1996.
- SOLANA, Fernando (coord.), *América Latina XXI: ¿avanzará o retrocederá en la pobreza?*, México, Fondo de Cultura Económica-Parlamento Latinoamericano, 2002.
- SOLARES MENDIOLA, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación. Antecedentes y perspectiva jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- SOTO FLORES, Armando, *Ensayos, políticos y constitucionales sobre temas contemporáneos*, México, Porrúa, 2005.
- SOUSA DE SANTOS, Boaventura (coord.), *Producir para vivir. Los caminos de la producción no capitalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.
- STIGLITZ, Joseph E., *La economía del sector público*, Barcelona, Boch, 1986.
- , *El precio de la desigualdad. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita*, México, Taurus, 2012.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución*, México, 2000.
- TARR, Alan G., *Comprendiendo las constituciones estatales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2000.
- TOURAINÉ, Alán, *¿Qué es la democracia?*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- TRIBE, Laurence H., “Taking Text and Structure Seriously Reflection on Free-Form Method in Constitutional Interpretation”, *Harvard Law Review*, Boston, vol. 108, núm. 6, abril de 1995.
- , “The Anti-Emergency Constitution”, *The Yale Law Journal*, Nueva York, vol. 113, junio de 2004, núm. 8.
- TUSHNET, Mark, *The New Constitutional Order*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 2003.

- , “The Supreme Court 1998 Term, The New Constitutional Order and the Chastening of Constitutional Aspiration”, *Harvard Law Review*, Boston, vol. 113, núm. 1, noviembre de 1999.
- VALADÉS, Diego *et al.* (coords.), *Consideraciones sobre el Estado constitucional, la ciencia y la concentración de la riqueza*, México, UNAM, 2002.
- , “Consideraciones preliminares”, *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, UNAM, TRIFE, Comisión Federal de Mejora Regulatoria, 2004.
- , *Constitución y política*, México, UNAM, 1994.
- , “Democracia y gobernabilidad”, *Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2001.
- , *El control del poder*, México, UNAM-Porrúa, 2000.
- , “Instituciones parlamentarias en los sistemas presidenciales”, *Ideas e instituciones constitucionales en el siglo XX*, México, UNAM-Siglo XXI, 2011.
- , “Renovación constitucional o retroceso constitucional”, *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM-Porrúa, 2000.
- y CARBONELL, Miguel (coords.), *Constitucionalismo iberoamericano del siglo XXI*, México, UNAM-Cámara de Diputados, 2000.
- VALENCIA CARMONA, Salvador, “Constitución y transición política”, *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- , “*Hacia un nuevo sistema político y constitucional*”, *Democracia y gobernabilidad. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional II*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- VANOSSI A., Jorge Reinaldo, *Estudios de teoría constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- VÁZQUEZ, Josefina Z., “Los primeros tropiezos”, *Historia general de México*, México, El Colegio de México, 2006.
- VEGA GARCÍA, Pedro de, *La reforma constitucional y la problemática del Poder Constituyente*, Madrid, Tecnos, 1999.
- , *Estudios político constitucionales*, México, UNAM, 1987.
- VERGOTTINI, Giuseppe de, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Espasa-Calpe, 1983.
- VILLORO, Luis, *El poder y el valor. Fundamentos de una ética política*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio Nacional, 1997.
- WEBER, Max, *Política y ciencia*, Buenos Aires, La Pléyade.

- WITKER VELÁSQUEZ, Jorge y MÁRQUEZ, Daniel, *Bases jurídico-económicas e internacionales para sustentar la ilegalidad de la equivalencia de normalización con Estados Unidos y Canadá*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.
- , *Introducción al derecho económico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho, 11a. ed., 2015.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil*, Madrid, Trotta, 2005.
- ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Biblioteca Jurídica Virtual, 2002.
- ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoría general del Estado, ciencia de la política*, México, UNAM-Porrúa, 1998.
- ZOVATTO, Daniel, (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2006.
- ZUBIRÁN, Salvador, “Problemas de desnutrición en México”, *Problemas del Desarrollo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, núm. 21, 1975.

### *Colecciones*

- CALVA, José Luis (coord.), *Agenda para el desarrollo*, México, UNAM, 2007, 15 volúmenes sobre economía de México.
- , *Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México, 2010, 16 volúmenes.

### *Hemerografía*

- ALONSO, C. Antonio y ALEPH, Roger, “Transportes: algunas anticipaciones”, *Este País*, México, núm. 266, junio de 2013.
- ANDREA SÁNCHEZ, Francisco J. de, “Estudio comparado teórico-práctico y legislativo sobre la segunda vuelta electoral: el caso de México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 106, enero-abril de 2003.
- BARREDA S., Luis de la, “El arraigo: detener para investigar”, *Este País. Tendencias y Opiniones*, núm. 258, octubre de 2012.
- BARRENA, Guadalupe, “Dimensiones de la impunidad: el futuro de la justicia por homicidios en México”, *Este País. Tendencias y Opiniones*, México, núm. 262, febrero de 2013.

- BLANCO ARISTÍN, Juan Ramón, “Las 3 generaciones en derechos humanos”, *Tendencias 21*, disponible en: [http://www.tendencias21.net/derecho/Las-3-Generaciones-de-los-Derechos-Humanos\\_a76.ht](http://www.tendencias21.net/derecho/Las-3-Generaciones-de-los-Derechos-Humanos_a76.ht).
- BUSTILLOS, Julio, “La corrupción de los jueces federales mexicanos y su depuración”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 33, 2012.
- CALLEJAS, César Benedicto, “La historia jurisdiccional de México”, *Este País. Tendencias y Opiniones*, México, núm. 262, febrero de 2013.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, Boletín de Comunicación Social del 29 de noviembre de 2012.
- CARBONELL, Miguel, “¿Es urgente una nueva Constitución?”, *El mundo del Abogado*, México, año 15, núm. 153, 2012.
- , *Sobre el nuevo artículo 16 constitucional*, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/15/cle/cle8.pdf>.
- CARPISO MCGREGOR, Jorge, *Diversos aspectos personales y sociales en la administración de justicia*, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/refjud/cont/12/pjn/pjn5.htm>.
- CORDERA, Rolando (coord.), “México ante la crisis. Hacia un nuevo curso de desarrollo”, UNAM, <http://www.nuevo curso de desarrollo.unam.mx/documentos.html>. 2008.
- CRUZ RAZO, Juan Carlos, “Por una defensoría pública federal”, *Revista del Instituto Federal de Defensoría Pública*, número especial, octubre de 2012.
- DIETERLEN STRUCK, Paulette, *La objeción de conciencia*, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/156/10.pdf>.
- , *John Rawls*, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/54/pr/pr24.pdf>.
- ESQUIVEL MOSSA, Yasmin, “La reforma constitucional en materia de derechos humanos y sus implicaciones en la administración de justicia”, *Revista del Instituto Federal de Defensoría Pública*, número especial, octubre de 2012.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Presente y futuro del Ministerio Público en México*, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/refjud/cont/7/12/pjn/pjn5.htm>.
- GARCÍA CASTRO, María, *Género y poder: las mujeres diputadas en México*, disponible en: <http://lasa.internacional.pitt.edu>.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Procuración de justicia y regulación penal de la delincuencia organizada*, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1404/6.pdf>.
- , “Repensar el sistema de justicia”, *Este País. Tendencia y Opiniones*, México, núm. 262, febrero de 2013.

- GÓMEZ-ROBLEDO, Antonio y ORNELAS NÚÑEZ, Lina, *Protección de datos personales en México: el caso del Poder Ejecutivo Federal*, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2299/3.pdf>.
- GIL RENDÓN, Raymundo, “Las reformas a la Ley de Amparo y el autoritarismo del Estado mexicano”, *Foro Jurídico*, México, núm. 115, abril de 2013.
- HERNÁNDEZ, María del Pilar, *¿Avances de los derechos humanos de la mujer en México? Hacia una pedagogía de la igualdad en la diferencia*, disponible en: <http://juridicas.unam.mx/invest/directorio/investigador.htm?p=pilarh>.
- HERNÁNDEZ VÁZQUEZ, Ulises, “Segunda vuelta electoral”, *Política*, disponible en: [www.revistabaltiko.com](http://www.revistabaltiko.com).
- INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFÍA Y ESTADÍSTICA, INEGI, *México en cifras*, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx>.
- INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFÍA Y ESTADÍSTICA, INEGI, Censo de población y vivienda 2010, *Población, hogares y vivienda*, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=17484>.
- ISLAS L., Jorge, *El derecho de réplica y la vida privada*, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/318/9.pdf>, p. 1.
- LARA SÁENZ, Leoncio, “El régimen jurídico mexicano: utópico para la atención de ancianos”, *Boletín UNAM-DGCS-41*. 2 de julio 2012, disponible en: [http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2012\\_412.html](http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2012_412.html).
- LOMELÍ VANEGAS, Leonardo, *Historia y evolución del federalismo en México*, disponible en: <http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/eventos/images/9Historiayevoluci.pdf>.
- MADRAZO, Julio, “Productividad 8 veces menos”, *El Financiero*, 29 de octubre de 2014.
- MELGAR ADALID, Mario, “Hacia un auténtico tribunal constitucional”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 11, julio-diciembre de 2004, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/CuestionesConstitucionales/indice.htm?n=11>
- MERINO, Mauricio, “Cuidado con los órganos colegiados!”, *El Universal*, 9 de enero de 2013.
- MUÑOZ LEDO, Porfirio, “La reforma del Estado mexicano”, *El Cotidiano*, México, núm. 144, julio-agosto de 2007.
- MUÑOZ NAVARRO, José de Jesús, “El bloque de constitucionalidad como parámetro del control constitucional en México”, *Debate*, núm. 23, disponible en: <https://www.google.com.mx/search?q=bloque+de+constitucionalidad+mexico&ie=utf8&oe=utf-8&aq=t&rls=org.mozilla:es-ES:official&client=firefox-a>.

- OLMEDO GARCÍA, María del Pilar, “Presentación del Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México”, *Realidad Jurídica*, vol. 13, núm. 1, enero-abril de 2008, disponible en: <http://realidadjuridica.uabc.mx/realidad/resenalibro/blanco.html#top>.
- PARDO R., María del Carmen, “El Estado mexicano: ¿de la intervención a la regulación?”, *Este País, Tendencias y Opiniones*, núm. 259, noviembre de 2012.
- PINO MUÑOZ, Jacinto, “Las razones a favor y en contra de una nueva constitución”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, tomo LXIII, número 260, julio-diciembre 2013.
- , “Las ventajas de una nueva constitución”, *Letras Jurídicas, Revista Multidisciplinaria, Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana*, año 14, número 28, julio-diciembre de 2013.
- RABASA, Emilio O., *Historia de las Constituciones mexicanas*, UNAM, Capítulo III, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=234>.
- RAMÍREZ DE ALBA, Leticia, “Sistema de seguridad y justicia penal: las dificultades para su evaluación”, *El País*, México, núm. 262, febrero de 2013.
- RED POR LA RENDICIÓN DE CUENTAS, conclusiones del seminario *Hacia una política de rendición de cuentas*, México, 22 y 23 de agosto de 2011, disponible en: [http://rendicióndecuentas.org.mx/pdf/RRC\\_semi](http://rendicióndecuentas.org.mx/pdf/RRC_semi).
- SOBERANES, José Luis, *Cambios y precisiones*, disponible en: <http://bibliojuridica.org/libros/1/156/8.pdf>.
- SZÉKELY, Miguel, Entrevista realizada por BIDAmérica con, Subsecretario de Desarrollo Social de la Secretaría de Desarrollo Social, el 2 de mayo de 2012, disponible en: <http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=3170>.
- TORRE GARCÍA, Rodolfo de la (coord.), *Informe sobre desarrollo humano de los pueblos indígenas en México. El reto de la desigualdad de oportunidades*, disponible en: <http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/serie/images/De%20la%20Torre.pdf>
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL Y TRANSPARENCIA MEXICANA, *Comunicado de prensa sobre el índice de percepción de la corrupción en 2011*, disponible en: [http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos\\_/IPC2011/01\\_IP\\_2011](http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos_/IPC2011/01_IP_2011).
- VALENCIA CARMONA, Salvador, *Constitución y nuevo proceso penal*, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/refjud/cont/13/pjn/pjn4.htm>.
- , *La autonomía del Ministerio Público*, conferencia pronunciada en el seminario sobre reforma del sistema de justicia penal en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 17 de octubre de 2007, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1404/6.pdf>.

- VALADÉS, Diego, *Problemas jurídicos de las precampañas y de las candidaturas independientes*, disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1627/24.pdf>.
- VELASCO SAN MARTÍN, Cristos, *Protección de datos y privacidad*, disponible en: [www.protecciondedatos.org.mx](http://www.protecciondedatos.org.mx), pp.1 y 2.
- VILLANUEVA V., Ernesto y VALENZUELA, Karla, *Derecho de réplica y facultad reglamentaria del IFE*, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derelec/cont/2/gse/gse12.pdf>.
- WITKER, Jorge y VARELA, Angélica, *Derecho de la competencia y protección al consumidor, capítulo sexto*, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1151/8.pdf>.
- YABER CORONADO, Paola, “Desafíos para la instrumentación de las reformas al sistema de justicia”, *Este País. Tendencias y Opiniones*, México, núm. 262, febrero de 2013.

*Una nueva Constitución para México aprobada por el pueblo soberano*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 30 de mayo de 2016 en los talleres de Flores Editor y Distribuidor S.A de C.V., Cuauhtémoc no. 1405, col. Del Gas, delegación Azcapotzalco, 02950, Ciudad de México. Se utilizó tipo *Baskerville* de 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel cultural 70 x 95 cm. de 75 gramos para los interiores y cartulina couché de 250 gramos para los forros; consta de 1,000 ejemplares (impresión *offset*).