

I. Homenaje y problemas . . . . .	127
II. Argumentos en contra de la creación de una nueva Constitución . . . . .	130
III. Constitución renovada . . . . .	132
IV. Propuestas relacionadas con el Poder Judicial. . . . .	137
V. Propuestas relacionadas con el Poder Legislativo . . . . .	144
VI. Propuestas relacionadas con el Poder Ejecutivo . . . . .	147
VII. Propuesta relacionada con los partidos políticos . . . . .	154
VIII. Propuestas relacionadas con órganos constitucionales autónomos . . . . .	155
IX. Propuesta relacionada con las Iglesias. . . . .	156
X. Propuestas relacionadas con gobierno semidirecto . . . . .	158
XI. Tres propuestas para ponderarse de nuevo . . . . .	160
XII. Reflexiones finales. . . . .	168

## PROPUESTAS DE MODIFICACIONES CONSTITUCIONALES EN EL MARCO DE LA DENOMINADA REFORMA DEL ESTADO\*

*Al maestro Héctor Fix-Zamudio, jurista excepcional y sabio, en homenaje a sus cincuenta años de investigador universitario*

### I. HOMENAJE Y PROBLEMAS

La Constitución mexicana de 1917 cumple 90 años de vigencia. En diversas obras e intervenciones he rendido homenaje,<sup>1</sup> el cual reitero en este aniversario, a nuestra ley fundamental, antigua, renovada y actualizada, que ha presidido el mayor desarrollo social, económico y político en la historia de nuestro país, aunque aún los rezagos y metas por alcanzar son muchos, nada menos y nada más que el cumplimiento cabal de su tesis más importante: la realización de la justicia social.

\* Publicado en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, 2007, pp. 183-226. Agradezco a los investigadores y colegas Diego Valadés y Alfonso Herrera la lectura de este artículo y sus agudas observaciones. Cualquier error que el mismo pueda contener es responsabilidad exclusiva del autor. Asimismo, agradezco la eficaz colaboración que la becaria Tania de la Paz Pérez me prestó en aspectos bibliográficos, y el apoyo continuo de la maestra Eugenia Lizalde, así como el de mi secretaria, la señora Isabel Cacho, quien transcribió la versión final de este ensayo.

<sup>1</sup> Entre otras, Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM-Porrúa, 1997, pp. XIII-XX; Carpizo, Jorge, *El derecho, la Universidad, la diplomacia y el arte. Esbozos de ideas y de vivencias*, México, UNAM-Porrúa, 2001, pp. 150-156, 164-169; Carpizo, Jorge, “Discurso al inaugurar el IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXIV, núm. 100, 2001, pp. 367-373.

La Constitución mexicana de 1917 ha sido y es una buena Constitución; recoge y estructura una organización política al servicio del ser humano y de su dignidad, asegura la vigencia y defensa de los derechos humanos en sus diversos aspectos: el individual y el solidario.

No obstante, no pueden desconocerse los graves problemas que hemos padecido y padecemos, y que deben ser superados. Voy únicamente a enunciar algunos de nuestros problemas actuales —no los del pasado— con el propósito de recordar que la situación del país hoy en día es complicada. Es obvio que dichos problemas hay que afrontarlos y comenzar a resolverlos. Algunos de los más importantes son los siguientes:<sup>2</sup>

1) *Económicos*: pérdida de competitividad; desequilibrio de la balanza comercial; crecimiento exagerado del gasto corriente del sector público; disminución de la inversión extranjera; agricultura raquítica e insuficiente; endeudamiento externo e interno fenomenales del Estado mexicano —piénsese sólo en la deuda aproximada de 60 000 millones de dólares del ex Fobaproa, y la quiebra técnica de institutos públicos de seguridad social y de Pemex—.

2) *Sociales*: desigualdad social insultante; pobreza o miseria de la mitad de la población; emigración creciente, que empobrece al país a mediano y largo plazo; aumento de la criminalidad, del crimen organi-

<sup>2</sup> Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel, *Derecho constitucional*, México, UNAM-Porrúa, 2005, pp. 167-169; Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza*, Madrid, Ediciones Multiprensa, 2001; Banco Mundial, México, *A Comprehensive Development Agenda for the New Era*, Washington, World Bank, 2001; Trejo, Guillermo y Jones, Claudio (coords.), *Contra la pobreza. Por una estrategia de política social*, México, Cal y Arena, 1993; Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1999; Carpizo, Jorge, “1999: problemas acumulados”, *Nexos*, México, febrero de 1999, pp. 18 y 19; Bautista, Óscar Diego, “La deuda externa en la historia de México. Origen, evolución y consecuencias en la política económica”, *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, Madrid, núm. 11, 2003, pp. 141-155; Oppenheimer, Andrés, *Cuentos chinos. El engaño de Washington, la mentira populista y la esperanza de América Latina*, México, Plaza-Janés, 2006, pp. 265-302, 322-324, 327-330. En la revista *Este País*, editada para conmemorar su 15 aniversario (México, núm. 181, abril de 2006) se encuentran muy buenos artículos sobre México. En relación con algunos de los grandes problemas económicos y sociales del país, véanse Suárez Dávila, Francisco, *La economía 1991-2006: “del milagro al espejismo”: ¿cómo retomar el camino hacia 2021?*, pp. 14-19; Alonso Concheiro, Antonio, *Energía, tres décadas partidas a la mitad por el presente*, pp. 21-25; Székely, Miguel, *Perspectivas sobre la pobreza y la desigualdad en México: “hay que correr más rápido que el tigre”*, pp. 26-30.

zado y del narcotráfico; desempleo y empleo informal; corrupción aún imbatible.

3) *Morales*: la mentira no tiene costo político o social; los valores se encuentran trastocados, si alguien es gángster pero tiene dinero, entonces es un gran señor; a los niños y jóvenes se les ha mostrado que realmente lo que cuenta es el dinero y el poder.

4) *Jurídicos*: la inseguridad; el mal funcionamiento del sistema de justicia; la impunidad; la carencia de verdadera cultura jurídica.

5) *Educativos*: sistema educativo deficiente; poca inversión en ciencia y tecnología; rezago tecnológico; un sindicato con privilegios, y opuesto a los cambios y la evaluación educativa.

6) *Políticos*: activismo político desaforado de muchos jerarcas religiosos, partidos políticos sin liderazgos y divididos; cacicazgos políticos regionales; diversos grupos armados.

Los problemas no se presentan aislados, sino se imbrican. Por ejemplo: la inseguridad, la falta de confianza en el sistema judicial y la corrupción tienen impacto directo en la disminución de la inversión interna y externa, y ésta, obviamente, en la falta de creación de fuentes de trabajo, lo que propicia aumento espectacular de la emigración en los últimos años, la cual ha empobrecido al país al salir de él personas cuya educación le ha costado, y que, en muchos casos, son de gran arrojo, capacidad, tenacidad y dedicación.

Ante esos problemas, entre otros aspectos, se discute mucho cómo resolverlos, aunque se actúa poco; nos preocupamos grandemente pero nos ocupamos de su solución en forma muy insuficiente.

En este panorama, se escuchan voces que expresan que la promulgación de una nueva Constitución o una lista interminable de reformas a la actual pueden auxiliar a resolver nuestros problemas.<sup>3</sup>

3 Entre otros, se puede citar a Cárdenas Gracia, Jaime, en tres serios e importantes estudios, "Hacia una Constitución normativa", *El significado actual de la Constitución*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 106-108, 117 y 118; *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994; pp. 146-148, 162-188; *Una Constitución para la democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996; pp. 33-39, 43-58; González Oropeza, Manuel, "Una nueva Constitución para México", *Memorias del VI Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia y otras instituciones, 1998; t. I, pp. 94-104. Hernández, María del Pilar,

No es correcto atribuir a la ley suprema los vicios y problemas de nuestra realidad política, económica, social y jurídica. Aquellos han crecido precisamente por la inaplicación de la norma y por la falta de respeto al Estado de derecho, tanto por parte de los gobernantes como de los gobernados. Ni en México, ni en ninguna parte del mundo, los problemas se superan exclusivamente con el cambio de la ley, sino primordialmente con la aplicación de la norma adecuada porque, en caso contrario, se puede repetir la situación que nuestro país ya vivió en el siglo XIX: la constante sustitución de Constituciones, al creerse ingenuamente que la expedición de una nueva resolvería los problemas en forma mágica.

Por otro lado, no existe ninguna institución ni norma que sea inmutable, no la puede haber. El orden jurídico es, por naturaleza, dinámico, cambiante y debe colocarse a la vanguardia de las ideas protectoras del ser humano y de sus relaciones sociales.<sup>4</sup>

El quid de la cuestión se encuentra en dilucidar si la creación de una nueva Constitución sería conveniente para avanzar y perfeccionar nuestro sistema e instituciones políticas. Opino que no y de ello me he ocupado en otra ocasión.<sup>5</sup>

No obstante, ésta no es una cuestión académica, sino política y social. México tendrá una nueva Constitución cuando así lo decidan, por consenso, las grandes fuerzas sociales y políticas, y así lo ratifique el pueblo a través de un referendo.<sup>6</sup>

## II. ARGUMENTOS EN CONTRA DE LA CREACIÓN DE UNA NUEVA CONSTITUCIÓN

Como ya señalé, no estoy a favor de la creación de una nueva Constitución por las razones que expuse desde 1999,<sup>7</sup> y que hoy recuerdo en forma sucinta:

“Legitimidad constitucional, nueva Constitución y otros tópicos”, *El significado actual de la Constitución*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 397.

4 Véase, Vega, Pedro de, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1985, pp. 21, 65-67, 88-89; Jellinek, G., *Reforma y mutación de la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, pp. 5-7.

5 Carpizo, Jorge, *Temas constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, 2003, pp. 273- 277.

6 Carpizo, Jorge, *Discurso al inaugurar...*, cit., nota 1, p. 370.

7 Carpizo, Jorge, “México: ¿Hacia una nueva Constitución?”, *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, pp. 95-104.

1) Se crea una nueva Constitución cuando existe una ruptura —pactada o no— del orden jurídico, lo cual es un dato del mundo del ser, de la realidad, y no del deber ser. Dicha ruptura no existe actualmente en México. Las causas de tal ruptura son de muy diversa índole. A examinarlas me he abocado en otra ocasión.<sup>8</sup>

2) La Constitución ha sido muy reformada para adecuarla a la realidad mexicana, por ello, en gran parte, se cuenta con una Constitución renovada. Problema aparte es que diversas reformas hayan sido inútiles, inadecuadas o técnicamente incorrectas.<sup>9</sup>

3) Sin embargo, hay reformas acertadas. Son aquellas que han fortalecido el sistema democrático e incorporado las instituciones políticas más avanzadas del mundo occidental de la segunda mitad del siglo XX.

4) En los últimos años, las fuerzas políticas y sociales no han sido capaces de pactar reformas legislativas de alguna importancia. ¿Se puede pensar que van a ponerse de acuerdo en los grandes y pequeños postulados de una nueva Constitución?

5) Hay que luchar por ir resolviendo nuestros problemas; no por traer a la arena política otros que dividirían a la sociedad. En los momentos actuales no nos beneficiaríamos en nada al sumarlos a los que ya tenemos; pienso en algunos, como las relaciones Estado-Iglesias, el aborto, y el dominio inminente de la nación sobre los recursos naturales.

6) Cuando las fuerzas políticas no se ponen de acuerdo sobre un postulado constitucional, suele delegarse la solución al legislador ordinario, entonces sólo se pospone el conflicto o, para evitarlo, se deja de legislar en esos aspectos, incluso por décadas.

7) El diseño institucional de nuestra Constitución es adecuado: respeto a los derechos humanos, noción de soberanía, república representativa y federal, separación de poderes y controles mutuos entre ellos, laicismo de

<sup>8</sup> Carpizo, Jorge, *Temas constitucionales*, cit., nota 5, pp. 259-261.

<sup>9</sup> Valadés, Diego, *La Constitución reformada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, pp. 21-25, 202-208; Carpizo, Jorge, “Les réformes constitutionnelles au Mexique”, *Mélanges Jean Baugnet. Revue du Notariat Belge*, 1976, pp. 60-75. Varios autores, *Reforma constitucional y legal 1982-1987*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, 119 pp.; Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, México, Porrúa, 2004, pp. 251-256; Madrazo, Jorge, “Artículo 135”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1994, t. XII, pp. 1237-1239.

la vida civil y existencia de procesos y procedimientos para la defensa de la propia Constitución.

8) A la Constitución se le atribuyen muchos de los vicios de nuestra realidad política y social. Sin embargo, ningún precepto constitucional los propició. Aquellos se desarrollaron expresamente contra la Constitución o porque ésta no se aplicó.

9) En buena parte, la Constitución se vio avasallada por nuestro presidencialismo y por haberse dejado a un lado el sistema presidencial que la norma establece con sus correspondientes controles. La mejor prueba de la anterior afirmación consiste en cómo ha cambiado el proceso del poder en los últimos años, sin que la norma haya sido alterada en esos aspectos.

10) Se pretende sustituir la Constitución cuando comienza a funcionar como siempre lo debió haber hecho.

11) Existe la posibilidad de que con una nueva Constitución se retroceda en aspectos de justicia social. Sólo contémplese cómo se vienen desmantelando mecanismos de bienestar social en algunos de los países más ricos de Europa.

12) Una nueva Constitución tardaría en legitimarse en un país en el cual la población y las fuerzas políticas se están dividiendo, se están comenzando a perder varios consensos básicos de muchas décadas. La Constitución de 1917 goza de legitimidad.

### III. CONSTITUCIÓN RENOVADA

1) La postura anterior no implica inmovilismo ni rechazo a modificaciones constitucionales. Existen reformas que deben realizarse para perfeccionar la ley fundamental, para adecuarla a nuevas realidades, para asegurar gobernabilidad dentro del marco de una democracia que se ha fortalecido, y para que la ciudadanía participe más en los asuntos de la República.

Ahora bien, las reformas deben ponderarse suficientemente. Modificar una Constitución es asunto muy delicado. Es cambiar la ingeniería constitucional para reforzar la estructura; no para debilitar las columnas que sostienen el edificio. Es realmente *una labor de relojería constitucional*. La maquinaria debe marchar adecuadamente para señalar la hora con precisión. La relojería constitucional debe ser tal que los mecanismos del poder aseguren la marcha del gobierno para garantizar la vigencia de los derechos humanos en todas sus dimensiones.

Si un médico, un abogado u otro profesional se equivoca, el daño lo sufre una persona o grupo de personas, lo cual es grave, ni duda cabe. Si se equivoca el ingeniero o relojero constitucional, el mal se realiza a toda la comunidad y los resultados pueden ser catastróficos para la sociedad: anarquía, ingobernabilidad, violación de derechos humanos e incluso guerra civil.

Por ello, el ingeniero o relojero constitucional tiene una responsabilidad enorme: hay que dar pasos hacia delante, considerando los posibles resultados. No es posible pensar en improvisaciones, intuiciones o saltos mortales de trapecio sin red.

Es exactamente lo que Sartori alerta al preguntar si sabemos qué es lo que vamos a reformar y cómo lo vamos a hacer. Su preocupación estriba en dilucidar si conocemos qué es lo que debe cambiarse y *cómo cambiarlo*, y se contesta que *no*, lo cual ha tenido como consecuencia que las “reformas realizadas llevan la huella de reformadores muy incompetentes”.<sup>10</sup>

En México, José Ramón Cossío y Carla Huerta comparten preocupaciones semejantes a las de Sartori, y que puedo sintetizar diciendo que debe guardarse prudencia en los cambios, realizar los que realmente sean necesarios y no pensar que con ellos se han resuelto los problemas.<sup>11</sup> Estoy de acuerdo con los tres autores anteriormente citados. No le adjudiquemos a la Constitución efectos mágicos o de “curalotodo”, ni descompongamos lo que está funcionando razonablemente bien.

En los cambios constitucionales hay que combinar audacia, emanada de la razón, con prudencia; conocer las experiencias del derecho constitucional comparado; discernir cuáles de esas experiencias pueden ser aprovechadas y con qué modalidades en nuestra evolución y realidad político-constitucionales. El conocimiento de las instituciones extranjeras tiene que ser profundo, meditado y ponderado. No es admisible pensar en ingenieros constitucionales que posean únicamente saberes superficiales o mal digeridos. Hay que actuar con responsabilidad extrema.

2) En México, ya son varios años que se habla de *reforma del Estado*. Algunos políticos e intelectuales entienden por tal término la creación de

<sup>10</sup> Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 12.

<sup>11</sup> Cossío, José Ramón, “Cuestiones constitucionales. Transición democrática, régimen constitucional y corrupción”, *Este País*, México, diciembre de 1998; pp. 16 y 17. Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 11-13, 152 y 153, 176-181.



una nueva Constitución; otros, un conjunto integral de reformas constitucionales. Yo me encuentro entre los segundos, en los que, a su vez, existen dos corrientes: la primera dice que las reformas serían innumerables, tocarían a más de la mitad, a veces hasta las tres cuartas partes, de los artículos constitucionales. La segunda sostiene que<sup>12</sup> las reformas deben ser puntuales, no más de 14 o 16. No debe modificarse lo que está funcionando bien, sino aquello que, con muy altas probabilidades, protegería mejor los derechos humanos y fortalecería la democracia con gobernabilidad.

En estos últimos años, a partir de 1998, existen cuando menos tres ejercicios o consultas para realizar posibles modificaciones constitucionales, enmarcadas en la denominada reforma del Estado.

La LVII Legislatura de la Cámara federal de Diputados convocó a foros regionales para que la sociedad se pronunciara sobre nuestra Constitución. En octubre de 1998 se publicaron los resultados, hasta aquel momento, de esos foros.

Se habían presentado 360 trabajos con 688 propuestas en relación con 120 artículos constitucionales. Las propuestas fueron de naturaleza muy diversa, desde la modificación de algunos artículos hasta la petición de no tocar otros, como son el 16, 19, 22, 103, 107, 115, 123 y 135.

También se presentaron propuestas de carácter general en cuanto a estructura, sentido valorativo y análisis de nuestra ley fundamental.

<sup>12</sup> Carrillo, Ulises y Lujambio, Alonso, "La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del Congreso mexicano, 1997-2000", *Revista Mexicana de Sociología*, México, vol. 60, núm. 2, 1998, p. 263; Vázquez Alfaro, José Luis, "Reforma del Estado mexicano: implicaciones jurídico-constitucionales", *El Mercado de Valores*, México, año LVIII, diciembre de 1998, pp. 47-52; Alcocer, Jorge, "Antecedentes y perspectivas de la reforma del Estado en México", *El Mercado de Valores*, cit., supra, pp. 8-15; Burgoa, Ignacio, *Renovación de la Constitución de 1917*, México, Instituto Mexicano del Amparo, 1994, pp. 7-10; Fix-Zamudio, Héctor, "Constitución renovada o nueva Constitución", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 80 Aniversario. Homenaje*, México, Senado de la República-UNAM, 1997, pp. 89-92, 94-97, 110-113; Serna de la Garza, José María, "El significado de la Constitución ante los procesos de transición democrática", *El significado actual de la Constitución*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 544-549. Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 404-410, 412-416 y 418; "Todo cambio es constancia. Apuntes para una reforma institucional", *El significado actual de la Constitución*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 561-567. Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano a fin de siglo*, México, Porrúa, 1995, pp. 50-59.

Quince artículos constitucionales no fueron objeto de mención alguna: el 32, 37, 68, 69, 77, 85, 86, 88, 91, 106, 112, 113, 118, 126 y 128.

De los ponentes, 29 se manifestaron a favor de crear una nueva Constitución y 19 se declararon en contra.<sup>13</sup>

Al término de ese ejercicio las ponencias presentadas sumaban más de 730 y los artículos constitucionales que se proponían reformar habían aumentado a 122.

A partir de septiembre de 2000, se reunió la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, que había sido instalada el anterior 21 de agosto por el entonces presidente electo Vicente Fox. Esa Comisión fue coordinada por Porfirio Muñoz Ledo; se formaron seis mesas de trabajo, subdivididas en cinco temas cada una, y participaron 167 ponentes.

El número de propuestas fue inmenso; en diversas ocasiones, las ponencias discreparon y no fue posible alcanzar consenso. La abundancia de las propuestas y la naturaleza tan amplia de las mismas implicarían no sólo la creación de una nueva Constitución, con grandes contradicciones entre sus normas, sino la refundación de la nación, y el programa de gobierno de varios sexenios.<sup>14</sup>

No obstante, el esfuerzo realizado fue grande, y algunas de las propuestas merecen ser rescatadas, en virtud de su seriedad y pertinencia.

Dicho ejercicio no prosperó debido a que el presidente Fox designó a Muñoz Ledo como embajador de México ante la Unión Europea, con lo cual dio a entender que realmente no suscribía la labor de esa Comisión, la que él había aceptado, ni tenía confianza en el coordinador de la misma.

En marzo de 2001, la Secretaría de Gobernación convocó a un “Foro para la Revisión Integral de la Constitución”, mismo que se subdividió en foros o grandes temas, los que, a su vez, se desarrollaron en diversas mesas, durante seis meses.

Se celebraron 51 sesiones, tanto en la ciudad de México como en otras ciudades de la República, se presentaron 324 trabajos escritos. Se propusieron reformas o adiciones a 75 artículos constitucionales. Dichos foros

<sup>13</sup> Periódico *El Universal*, del 20 de octubre de 1998, primera sección, p. 21.

<sup>14</sup> Muñoz Ledo, Porfirio (coord.), *Comisión de Estudios para la reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, México, UNAM, 2004, 292 pp.

se caracterizaron por haber gozado de amplia difusión en los medios de comunicación.<sup>15</sup>

“La reforma del Estado”, durante el sexenio de Fox, resultó en mucho ruido y ninguna nuez, aunque sí se prestó a situaciones chuscas, a las que no me voy a referir. Únicamente, como ejemplo, señalo que cuando parecía que al fin se iba a conseguir la reelección de los legisladores, hubo marcha atrás. El Senado, en febrero de 2005, por la diferencia de un voto, y una abstención, decidió suspender la discusión del dictamen favorable y que éste regresara a las comisiones respectivas, donde permanece congelado. La escuela *gatopardista* al cuadrado.

La campaña electoral de 2006 parecía momento propicio para resucitar la idea de la tan traída reforma del Estado, más, dado que Porfirio Muñoz Ledo volvió a estar cerca de uno de los tres candidatos presidenciables más importantes. No obstante, la campaña de 2006 se caracterizó por la escasez de propuestas.

En consecuencia, algunas reformas constitucionales constituyen aún materia pendiente. El último paquete de renovación constitucional en México aconteció en 1996. A partir de entonces, no se ha perdido el tiempo; ha servido para que las ideas se depuren y las propuestas se ponderen y mediten con más cuidado.

En este ensayo-homenaje a mi venerada Constitución de 1917, no vuelvo los ojos al pasado ni al presente, miro al futuro. Me sitúo dentro de la denominada reforma del Estado para expresar cuáles son, según mi criterio, las modificaciones que nuestra Constitución necesita para continuar fortaleciéndose y renovándose. Son ideas para discutirse, porque considero que nuestra ley fundamental no habrá de tocarse sino después de un gran debate nacional sobre una agenda precisa, debate de corta duración pero suficiente, en virtud de que este proceso se prolonga ya durante largos años, aunque en forma irregular y sin que la nación lo sienta como suyo.

Mis propuestas van seguidas de los argumentos y razones que los sostienen, para que si éstos no son o no se consideran adecuados o bien fundados, puedan ser desechados. Reitero, con las reformas constitucionales no se experimenta, ni se realizan en virtud de corazonadas o ideas bri-

<sup>15</sup> Agradezco al doctor Francisco Valdés Ugalde la amplia información que me proporcionó respecto al desarrollo de esos foros, contenida en un CD. El doctor Valdés Ugalde fue el responsable de la organización de aquéllos, en su carácter de director del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.

llantes, sino con base en la realidad, los conocimientos serios, la experiencia en otros países y la ponderación de las ventajas y los inconvenientes de cada propuesta.

#### IV. PROPUESTAS RELACIONADAS CON EL PODER JUDICIAL

Con fundamento en lo expresado en las páginas anteriores, expongo mis propuestas.

1. *Propuesta: la creación del Tribunal Superior Colegiado de la Federación, Corte de Casación o Tribunal Superior de Justicia de la Federación, es necesaria*<sup>16</sup>

Mis argumentos son:

1) No cabe duda alguna de que hay que garantizar la unidad de la interpretación de las leyes, resolviendo las contradicciones de las tesis de los múltiples Tribunales Colegiados de Circuito.

2) Así, esta competencia y otras —como la resolución de conflictos de competencia entre tribunales— que no corresponden a un Tribunal Constitucional, se suprimirían de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3) La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de un proceso evolutivo, principalmente con las reformas constitucionales de 1988 y 1995, se convirtió en un verdadero tribunal constitucional, aunque aún es necesario concluir dicho proceso.

4) Es preferible la creación de un Tribunal Superior Colegiado de la Federación o Tribunal Superior de Justicia de la Federación que la de un órgano que se denomine Tribunal Constitucional, cuando ya lo tenemos. Nuestra Suprema Corte goza del prestigio de casi dos siglos de existencia, y a partir de 1995 se ha fortalecido con nuevas competencias y procesos relativos a la justicia constitucional.

5) Se evitarían posibles conflictos entre la Suprema Corte de Justicia y un nuevo Tribunal Constitucional, que lo único que harían, sería vulnerar la confianza social en la justicia. Dichos conflictos serían muy posibles,

<sup>16</sup> Carpizo, Jorge, “Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción constitucional, del 31 de diciembre de 1994”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, núm. 83, 1995, t. XXVIII, pp. 810 y 811.

tal y como ha acontecido en otros países. Como ejemplo señalo el caso de España y los fuertes enfrentamientos entre el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo.<sup>17</sup>

6) ¿Puede alguien pensar que es concebible que en Estados Unidos de América, su Suprema Corte se convierta en una Corte de Casación porque se crea un Tribunal Constitucional? Tal propuesta parece absurda. Así de absurda me parece respecto a México.

7) La justicia, en general, y la constitucional en particular, sufriría con gravedad si la finalidad de la creación de un Tribunal Constitucional persiguiera finalidades políticas, como pudiera ser la creación del órgano judicial constitucional de última instancia con integración de miembros afines a un gobierno. Incluso, a nivel internacional, probaría que el orden jurídico mexicano no es confiable ni predecible, como muchas voces lo manifiestan más allá de nuestras fronteras.

8) Es probable que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con todos sus problemas y deficiencias, se encuentre en uno de los mejores momentos de su existencia, por la independencia que ha ido forjando, y por la superación, aunque no total, de varios problemas añejos, como la acumulación de sentencias de amparo inejecutadas, y el clientelismo judicial de varios de sus ministros.<sup>18</sup>

9) Tampoco estoy de acuerdo con que el número de ministros de la Suprema Corte pudiera aumentarse, en virtud de que actualmente es el correcto, y porque éste ha sido el camino que algunos gobiernos han seguido con la finalidad de conseguir mayoría incondicional favorable a sus actos. El solo ejemplo de Argentina, en la época de Carlos Menem,<sup>19</sup> debe alertarnos de lo peligrosas que estas reformas son para el Estado de

17 Véanse Tajadura Tejada, Javier, “La posición constitucional del Tribunal Supremo (segundo premio)”, *Boletín de la Facultad de Derecho*, Madrid, núm. 25, 2004, pp. 49-84; Requejo Pagés, Juan Luis *et al.*, “Doctrina del Tribunal Constitucional durante el primer cuatrimestre de 2004”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, 2004, pp. 295-299. Figueruelo Burrieza, Ángela, “Crisis constitucional y abuso del derecho a la tutela judicial efectiva”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, núm. 5, 2006, pp. 301-318.

18 Carpizo, Jorge, *Temas constitucionales*, *cit.*, nota 5, pp. 195-196.

19 Novaro, Marcos, “Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000)”, en Lanzaro, Jorge (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-Agencia Sueca de Desarrollo Internacional, 2001, pp. 62 y 63.

derecho. Para un gobierno sin convicción democrática resulta atractivo subordinar a la Suprema Corte o Tribunal Constitucional, para contar con la incondicionalidad de la mayoría de sus miembros.

10) El Tribunal Superior de Justicia de la Federación podría contar con siete o nueve magistrados, cuyo nombramiento, garantías y duración podrían ser similares a los de ministro de la Suprema Corte.

*2. Propuesta: hay que suprimir cualquier intervención de la Suprema Corte o del Tribunal Superior de Justicia de la Federación respecto al Consejo de la Judicatura Federal*

Mis argumentos son:

1) El Consejo de la Judicatura Federal debe gozar de autonomía técnica y funcional, sus decisiones no deben ser revisadas por ningún tribunal, en virtud de que el Consejo es el garante de la carrera judicial, y la función de los tribunales es de naturaleza jurisdiccional. El buen funcionamiento del Consejo se protege con la integración adecuada de sus miembros.

2) Un Tribunal Constitucional no debe distraer su labor esencial y delicada de la interpretación constitucional con la administración de la carrera judicial, por lo cual precisamente existe el Consejo de la Judicatura Federal.

3) El recurso de revisión que actualmente procede respecto a diversas decisiones del Consejo ante el Pleno de la Suprema Corte es una aberración jurídica, que no tiene relación con el mundo del derecho, sino del poder.<sup>20</sup>

4) Igualmente aberrante es la reforma de 1999 que concedió al Pleno de la Suprema Corte facultades para revisar los acuerdos generales del Consejo y para ordenarle la expedición de acuerdos generales en sentido determinado, aunque es necesario en ambos casos que el quórum de votación sea cuando menos de ocho votos.<sup>21</sup> Con la reforma constitucional de 1999 se perseguía, y se logró, la subordinación del Consejo de la Judicatura Federal al mencionado Pleno.

<sup>20</sup> Carpizo, Jorge, “Reformas constitucionales al Poder Judicial...”, *cit.*, nota 16, pp. 827 y 828.

<sup>21</sup> *Ibidem*, pp. 480-483.

3. *Propuesta: las sentencias de amparo que declaran inconstitucional una ley cuando hayan integrado jurisprudencia, deben tener efectos erga omnes*

Mis argumentos son:

1) Seguir aplicando una ley inconstitucional vulnera el principio de la supremacía constitucional. Es aceptar que la ley prima sobre la Constitución, y que el mencionado principio es sólo una buena intención, sin trascendencia jurídica.

2) Es negarle valor normativo a la Constitución y a su carácter protector de los derechos y libertades de los individuos. Es desconocer el procedimiento especial de defensa de la Constitución para su reforma, ya que ésta puede ser modificada por norma expedida por el Poder Legislativo. En consecuencia, este poder prima sobre el órgano reformador de la propia Constitución.

3) Se rompe con el principio constitucional de igualdad, porque se deja de aplicar la ley a quien ha obtenido la protección constitucional, y a todas las demás personas que se encuentran en idéntico supuesto legal si se les aplica la norma declarada inconstitucional.

Además, quienes no interpusieron el recurso de amparo, son generalmente las personas con menores posibilidades económicas y sociales, y quienes más necesitan la protección constitucional. Los recursos de amparo suelen implicar los servicios onerosos de un abogado, mismos que la gran mayoría de la población difícilmente se encuentra en posibilidad de contratar.

4) Por economía procesal, en virtud de que declarada la inconstitucionalidad de la norma, y satisfaciéndose una serie de requisitos, sería superfluo la interposición del recurso de amparo.<sup>22</sup>

5) Un solo caso, resuelto por el pleno de la H. Suprema Corte de Justicia, debería ser suficiente para la inaplicación de la norma inconstitucional. Sin embargo, en una primera etapa, en forma transitoria, podría aceptarse que la inaplicación tuviera efectos al configurarse jurispuden-

<sup>22</sup> Varios tratadistas, y desde hace décadas, han propuesto que dichas sentencias tengan efectos *erga omnes*. Entre otros, pueden citarse Fix-Zamudio, Héctor, "La declaración general de inconstitucionalidad y el juicio de amparo", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año IV, núms. 10 y 11, 1971, pp. 93-95; Castro, Juventino V., *Hacia el amparo evolucionado*, México, Porrúa, 1977, pp. 26-44; Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana...*, cit., nota 1, pp. 264 y 265.

cia en los términos del artículo 192 de la Ley de Amparo —cinco sentencias ejecutoriadas ininterrumpidas por otra en contrario y con votación calificada—, aunque me inclino a que, en la etapa transitoria, la jurisprudencia se integrara con la existencia de tres sentencias en el mismo sentido y en forma ininterrumpida, resueltas en diferentes sesiones, tal y como propone el proyecto de Ley de Amparo que se encuentra en el Senado de la República, pero con una mayoría de seis votos en el Pleno de la Suprema Corte, y no de ocho como propone el mencionado proyecto.

6) La propuesta de efectos generales en las sentencias de amparo en relación con normas declaradas inconstitucionales es antigua, pero se ha topado con una muralla que hasta ahora ha resultado inexpugnable: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público presenta los proyectos de leyes tributarias a la consideración del presidente de la República, aun conociendo que varios de ellos son inconstitucionales. Dicha Secretaría, con posterioridad, presiona al Congreso y en un alto porcentaje, logra que su proyecto inconstitucional se apruebe. Esa Secretaría ya efectuó el cálculo de cuántos amparos se presentarán e, incluso, en el caso de que la ley fuera declarada inconstitucional por la Suprema Corte, a cuánto ascendería la recaudación por el mencionado impuesto, debido a que el número de personas que hacen uso del recurso de amparo es restringido.

Lo anterior implica cinismo constitucional y falta absoluta de respeto a la norma cúspide del orden jurídico. Desde luego que el gobierno federal debe contar con los recursos necesarios para satisfacer su presupuesto, pero con leyes impositivas constitucionales.

Todos sabemos que desde hace años vegeta en el Senado de la República un buen proyecto de Ley de Amparo que modernizaría esta institución, haciéndola expedita y con mayores posibilidades de brindar mejor protección constitucional. No obstante, el proyecto ha quedado como tal por la oposición de la Secretaría de Hacienda al principio *erga omnes* de las sentencias de amparo en el supuesto mencionado.

7) El artículo 105 constitucional, respecto a las controversias constitucionales, en varios de sus supuestos, y a las acciones de constitucionalidad, señala que la Suprema Corte sólo puede declarar la invalidez de la norma impugnada, si su resolución es aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos.

Tal disposición proviene de la reforma constitucional de 1995 y fue entendible ante la suspicacia y reticencia por la renovación y la creación de las garantías constitucionales mencionadas. Sin embargo, el



principio debe ser de mayoría simple o, en todo caso, de mayoría de los integrantes del Pleno, que correspondería a seis votos.

Defender la norma inconstitucional vulnera todo el Estado de derecho, y a la Constitución como la garantía última de las libertades de las personas.

#### 4. *Propuesta: el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte*

El sistema de terna debe desaparecer y la intervención del presidente debe ser acotada.

El presidente de la República presentaría al Senado una sola propuesta, pero ésta debería circunscribirse a uno de los candidatos que le hubieran propuesto el Consejo de la Judicatura Federal, la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos y la Asociación Nacional de Facultades, Escuelas de Derecho, Departamentos de Derecho e Institutos de Investigación Jurídica, A.C. Cada una de ellas le presentaría dos nombres, uno de los cuales no podría pertenecer a un miembro de ese sector, órgano o asociación.<sup>23</sup>

El quórum de votación para el nombramiento debe seguir siendo el actual: las dos terceras partes de los senadores presentes.

Mis argumentos son:

1) El sistema de ternas puede inhibir que acepten integrarla las personas más idóneas, para no exponerse a no ser designadas, en virtud de una negociación partidista en el Senado, a pesar de poseer las mejores credenciales jurídicas, como ya aconteció en época reciente.

2) En estos años, a partir de la reforma de 1995, el sistema de terna ha mostrado su insuficiencia. Por ejemplo, el presidente envió una terna al

<sup>23</sup> Mi propuesta, en parte, está inspirada en varios autores: Fix-Zamudio, Héctor, "Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las Constituciones de 1857 y 1917", *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, año XX, núms. 58 y 59, 1967, p. 68; Flores García, Fernando, "Implantación de la carrera judicial en México", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. X, núms. 37-40, 1960, p. 368; Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1973, p. 897. Soberanes, José Luis, "Informe sobre México", *Situación y políticas judiciales en América Latina*, Santiago de Chile, Escuela de Derecho, Universidad Diego Portales, 1993; pp. 452 y 453. Yo mismo he realizado con anterioridad, en 1995, una propuesta al respecto. "Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal...", *cit.*, nota 16, pp. 814 y 815.

Senado; ninguno de los integrantes obtuvo la votación requerida, entonces se solicitó una nueva. El presidente la presentó, integrada con una de las personas que formaba parte de la primera terna rechazada, y el Senado designó ministro exactamente a esa persona. Independientemente de los méritos de ésta, que son muchos, la situación resulta grotesca, lesiona la dignidad de la Suprema Corte, y es sólo un ejemplo de lo peculiar que aparece el sistema de terna para estas designaciones.

3) Por otra parte, es inconveniente e imprudente dejar en las manos exclusivas del presidente la propuesta, en virtud de que puede inclinarse por personas afines a su ideología, más allá de sus méritos jurídicos y personales, y quien le puede quedar agradecida. La historia de dichas propuestas muestra la frecuencia con que el presidente se ha equivocado.

4) Por esa razón, resulta prudente que órganos estrechamente ligados al universo jurídico, con prestigio, de carácter colegiado, propongan nombres y, para evitar el “corporativismo”, uno de los dos propuestos debe ser ajeno al sector proponente.

5) La intervención del Consejo de la Judicatura Federal responde a la idea de que no existe ningún otro órgano que cuente con la información precisa sobre la capacidad y desempeño de magistrados y jueces federales. Se les daría a éstos la oportunidad de culminar su carrera judicial en el órgano cúspide que interpreta la Constitución.

6) La intervención de la mencionada Comisión Nacional de los Tribunales Superiores de Justicia sería para reconocer la capacidad de los mejores juzgadores de las entidades federativas.

7) La intervención de la Asociación Nacional de Facultades, Escuelas de Derecho, Departamentos de Derecho e Institutos de Investigación Jurídica, A. C. tendría la finalidad de que el Tribunal Constitucional pudiera beneficiarse con la presencia de los grandes juristas y académicos. Muchos de estos últimos ejercen la profesión de abogados o han desempeñado cargos políticos, su experiencia es benéfica para el Tribunal Constitucional.

8) Además, la idea de que uno de los propuestos no pertenezca al sector del órgano u asociación proponente, ayudaría a precisar quiénes gozan de prestigio nacional en campo ajeno al suyo, lo cual puede ser útil en la ponderación que haga el Ejecutivo.

9) Propongo que el presidente de la República continúe participando en la designación, pero en forma acotada, por la visión general que debe tener del país, y debido a que se supone que es la persona más informada.

10) Los medios de comunicación y la opinión pública deben interesarse más en el procedimiento y en la personalidad y cualidades de las personas propuestas para ministro de la Suprema Corte; pueden contribuir a que no se vaya a realizar una designación incorrecta.

11) Si mi propuesta no se considera certera, prefiero que se regrese al sistema original que diseñó la Constitución de 1917, y que fue cambiado 11 años después de su promulgación: los ministros eran designados por el Congreso de la Unión en funciones de colegio electoral. Cada legislatura de entidad federativa proponía un candidato, en la forma que señalaba la propia ley local.<sup>24</sup>

## V. PROPUESTAS RELACIONADAS CON EL PODER LEGISLATIVO

### 1. *Propuesta: la reelección de diputados y senadores con un límite*

Mis argumentos son:

1) Esta medida es necesaria para fortalecer la existencia de la carrera legislativa, la que hoy en día se encuentra en pinitos, ya que un legislador ininterrumpida y sucesivamente sí tiene la posibilidad de desempeñarse como senador, diputado federal, diputado local o de la Asamblea del Distrito Federal.

2) Para que respondan ante sus electores. Si han desempeñado bien su función, posiblemente logren la reelección o, en caso contrario, no sean favorecidos por los electores.

3) Para que gocen de cierta independencia respecto a las burocracias partidistas y del propio Poder Ejecutivo, ya que su nominación no sería exclusivamente decisión de la cúpula partidista, ni su futuro inmediato consistiría en la posibilidad de que el Poder Ejecutivo le ofrezca un cargo en el amplio campo de la administración.

4) Para la adquisición de experiencia legislativa, misma que es útil en el trabajo de comisiones.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo Veintiuno Editores, 2002, p. 182.

<sup>25</sup> Muñoz Ledo, Porfirio (coord.), *Comisión de Estudios para...*, cit., nota 14, pp. 143-145; Carbonell, Miguel, *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 84-88.

5) No obstante, la reelección debe tener un límite de dos, tres o cuatro periodos, tomando en cuenta la duración del periodo legislativo. La democracia implica también alternancia en los cargos. Nadie debe perpetuarse en alguno de ellos.

Además, la rutina puede hacer que los legisladores pierdan eficacia e interés en su labor.

6) Ahora bien, la reelección de los legisladores no debe abrir la puerta a la reelección de presidente de la República ni gobernador, debido a: *a)* la historia mexicana así lo enseña; *b)* es una de las bases de la estabilidad política del país; *c)* cuando existen posibilidades de reelección se alimentan apetitos de poder; *d)* debe existir alternancia en los cargos, *e)* incluso países que permitían la reelección indefinida, la han limitado, como en Estados Unidos; *f)* la reelección de los presidentes latinoamericanos ha sido nefasta para los países. Piénsese únicamente en ejemplos no lejanos en el tiempo, de quienes desempeñaron una presidencia mediocre o aceptable en el primer periodo, y en el segundo resultaron un fracaso mayúsculo, como Carlos Andrés Pérez y Rafael Caldera en Venezuela, o Carlos Menem en Argentina.

Incluso, quienes no terminaron en fracaso absoluto, tuvieron mejor desempeño en el primer periodo que en el segundo, como Henrique Fernando Cardoso en Brasil.

7) Admitir la posibilidad de la reelección de legisladores me ha resultado difícil, ante el temor de que pudiera ser el primer paso para la reelección del presidente de la República y los gobernadores, ya que estoy completamente en contra por las razones que he expuesto con detenimiento en otras ocasiones.<sup>26</sup> No obstante, he superado mis escrúpulos por las razones apuntadas y debido a que confío en la madurez política de la sociedad mexicana, que sabrá diferenciar que la reelección de los legisladores es asunto diverso de la de los poderes ejecutivos.

No obstante, si estoy equivocado respecto a la mencionada madurez, únicamente puedo expresar que el pueblo que no aprende las lecciones de su evolución política, y continúa tropezándose con la misma piedra, lo paga extraordinariamente caro o, como se dice vulgarmente, en el pecado se lleva la penitencia.

<sup>26</sup> Carpizo, Jorge, "The No Re-election Principle in Mexico", *The Mexican Forum*, Austin, vol. 3, núm. 4, 1983, pp. 9-13. Traducido y ampliado en *Estudios jurídicos en memoria de Roberto L. Mantilla Molina*, México, Porrúa, 1984, pp. 253-262.

## 2. *Propuesta: la existencia de verdaderas leyes orgánicas constitucionales*

Mis argumentos son:

1) No es conveniente que las Constituciones contengan normas reglamentarias, que se persiga que toda la organización y funcionamiento de los órganos constitucionales se encuentren regulados en la ley fundamental.

2) Lo anterior se debe a que los procedimientos de reforma constitucional generalmente poseen rigidez para llevar a cabo aquélla, y no es prudente que disposiciones que no son fundamentales o principios básicos de la estructura del Estado, tengan la misma protección o rigidez de aquellas que sí poseen la naturaleza señalada.

3) No obstante, existen normas que van a desarrollar, precisar, o hacer vigente el imperativo constitucional; son disposiciones que forman parte de la propia Constitución en cuanto son necesarias para el desarrollo del precepto constitucional.

4) Las leyes orgánicas o reglamentarias de la Constitución deben gozar de una protección especial para su creación y su modificación, con lo cual, en la jerarquía de las normas no existiría duda alguna de que se encuentran en un escaño superior a las normas ordinarias o secundarias, federales o locales, pero en uno inferior respecto a la Constitución.<sup>27</sup> Si dichas leyes no son protegidas con un procedimiento y quórum especiales, se les llame como se les llame, *formalmente* equivalen a cualquier norma secundaria.

5) Sin embargo, para conseguir la finalidad anterior, esa protección especial resulta indispensable. Propongo que las leyes orgánicas o reglamentarias constitucionales sean aprobadas o modificadas por las dos terceras partes de los legisladores presentes en cada una de las Cámaras del Congreso Federal,<sup>28</sup> tal y como acontece en otros países.

<sup>27</sup> Carpizo, Jorge, “La interpretación del artículo 133 constitucional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, t. II, núm. 4, 1969, pp. 19-23; y “Los tratados internacionales tienen jerarquía superior a las leyes federales. Comentario a la tesis 192,867 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 3, 2000, pp. 177-183.

<sup>28</sup> Estos aspectos los ha reflexionado muy bien Fix-Zamudio, Héctor, “Breve Introducción al concepto de leyes orgánicas constitucionales”, *Visión iberoamericana del tema constitucional*, Venezuela, Fundación Manuel García Pelayo, 2003, pp. 479-514. Este mismo autor precisa su pensamiento respecto a este importante tema en su “Prólogo” al libro

6) La propuesta está relacionada con la que realizo, con posterioridad, respecto al procedimiento de la reforma constitucional, en virtud de que sugiero mayor rigidez para aquélla.

7) En un artículo transitorio podrían enumerarse las leyes orgánicas constitucionales que actualmente existen —orgánicas y reglamentarias—. En el articulado de la Constitución se les definiría para que dicha enumeración no fuera de carácter limitativo, menos para el futuro.

8) Las leyes orgánicas constitucionales impedirían que se continúe reformando la Constitución en aspectos que no son básicos, y que son propios de leyes orgánicas y reglamentarias, y precisamente ésta es una de las causas fundamentales por las que esta clase de leyes existe.

9) En México, la idea de leyes orgánicas es antigua, en virtud de que ya se encuentra en el *voto particular* de don Mariano Otero, de mayo de 1847, quien las denominó *leyes constitucionales*. La concepción de Otero es la misma que actualmente existe en diversos países, y que estoy proponiendo para el nuestro.

10) La tendencia a establecer leyes orgánicas, cuya creación y reforma siga procedimiento más complicado que el de la norma ordinaria, lo encontramos en las actuales Constituciones de Francia y España, e incluso en algunas de las de América Latina, como son los casos de Venezuela, Chile, Colombia, Perú, Ecuador, Argentina y Brasil, de manera menos clara.

## VI. PROPUESTAS RELACIONADAS CON EL PODER EJECUTIVO

### 1. *Propuesta: el Senado debe ratificar los principales o todos los nombramientos del gabinete presidencial*

Mis argumentos son:

1) El presidente ponderaría mejor las cualidades del candidato para el cargo, con lo cual es probable que se decidiera por personas idóneas, de competencia probada y prestigio.

*Las leyes orgánicas constitucionales* de Ricardo Jesús Sepúlveda I., actualmente en la imprenta. Véase Pegoraro, Lucio, *Le leggi organiche, profile comparatistici*, Padua, Cedam, 1990, 273 pp., en el cual se realiza un estudio de las leyes orgánicas en los sistemas jurídicos de Francia y España, con algunos aspectos que compare el sistema italiano.

2) Existiría un breve periodo durante el cual organizaciones sociales o medios de comunicación tendrían la oportunidad de expresar, sin procedimiento formal alguno, objeciones a dicha designación.

3) Existe la posibilidad de que el Senado pudiera impedir un nombramiento desacertado, que va a incidir desfavorablemente en la buena marcha del gobierno y, específicamente, del área correspondiente.

4) En los países en que este sistema existe, los aspectos favorables son superiores a los inconvenientes, y la no aprobación del nombramiento constituye la excepción. Desde luego, la no ratificación no es un duelo político entre los dos poderes, únicamente debe ocurrir cuando sea notorio que la propuesta de nombramiento no resulta idónea.<sup>29</sup>

## 2. Propuesta: fórmulas contra la parálisis legislativa

En este aspecto pienso principalmente en dos cuestiones:

- El presupuesto de egresos.
- Proyectos de leyes de tramitación prioritaria y urgente.

Mis argumentos son:

1) Es posible que en el futuro inmediato y mediano subsista el sistema tripartito de partidos y, en virtud de la pluralidad de la sociedad mexicana, puede resultar difícil que un partido alcance mayoría de legisladores en las dos Cámaras del Congreso o, tal vez, en ninguna.

En consecuencia, el partido político del presidente de la República no contaría con mayoría legislativa. Esta situación es más o menos reciente en México. En 1997, el partido del presidente no contó con mayoría en la Cámara de Diputados, situación que se repitió durante todo el periodo del presidente Fox, en las dos Cámaras del Congreso de la Unión.

<sup>29</sup> Este sistema se sigue en Estados Unidos de América. Véase James, Louis C., "Senatorial Rejections of Presidential Nominations to the Cabinet: A Study in Constitutional Custom", *Arizona Law Review*, Tucson, vol. 3, núm. 2, 1961, p. 261; Shugart, Matthew Soberg, y Carey, John M., *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Nueva York, Cambridge University Press, 1992, pp. 107-111, 124-126.

En América Latina, los presidentes designan libremente a los ministros o secretarios de su gabinete salvo, con modalidades, en Perú y Uruguay, mismas que no implican realmente ratificación por parte del Congreso. Véase Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 36 y 37. Al respecto, Carbonell, Miguel, *La Constitución pendiente...*, cit., nota 25, pp. 102-104.

Esta situación resulta común en algunos países de América del Sur y a nadie extraña ni alarma. Al contrario, así como tiene inconvenientes, presenta también beneficios.<sup>30</sup>

Asimismo, lo anterior ocurre cada día con mayor frecuencia en los Estados Unidos de América, donde ya no causa sorpresa, y los gobiernos divididos han funcionado razonablemente bien.<sup>31</sup>

2) Lo primero que debo asentar es que el mandato popular siempre es claro; si no otorga mayoría legislativa al presidente de la República, le está señalando que tiene que negociar para lograr la aprobación de su programa de gobierno o proyectos de leyes específicas. De acuerdo con cada situación concreta, deben tomarse las medidas del caso, incluso el gobierno de coalición, en el cual el presidente discute con uno o dos partidos de oposición la realización de un programa común, e invita a los dirigentes o personajes de ese partido o partidos a integrarse al gabinete. El presidente sabe que tiene que negociar políticamente para poder lograr la aprobación de sus proyectos.

Ciertamente, un gobierno de coalición puede presentar problemas, no es la panacea, pero se encuentran ejemplos latinoamericanos exitosos.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Lanzaro, Jorge (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, cit., nota 19, p. 359, principalmente los trabajos del propio Jorge Lanzaro; Mayorga, René Antonio; Lujambio, Alonso y Chasquetti, Daniel; Scott, Morgens-tern y Domingo, Pilar, "The Success of Presidentialism? Breaking Gridlock in Presidential Regimes", en Valadés, Diego y Serna, José María (comps.), *El gobierno en América Latina ¿presidencialismo o parlamentarismo?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 95, 100-107 y 110; Thibaut, Bernhart, "El gobierno presidencial: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en una perspectiva comparada", en Nohlen, Dieter y Fernández B., Mario (eds.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998, pp. 138-143.

<sup>31</sup> Sundquist, James L., "Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States", *Political Science Quarterly*, vol. 103, núm. 4, invierno de 1988-1989, pp. 613-635.

<sup>32</sup> Mainwaring, Scott, "Presidentialism in Latin America", *Latin American Research Review*, vol. 25, núm. 1, 1990, pp. 168 y 169; y "Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, nueva época, núm. 88, abril-junio de 1995, pp. 117, 137 y 138; Chasquetti, Daniel, "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación", *Tipos de presidencialismo y coaliciones*, Lanzaro, Jorge (comp.), cit., nota 19, pp. 321-347; Arturo Valenzuela es uno de los grandes defensores de la tesis parlamentaria para América Latina; no obstante, su análisis de las coaliciones en Chile es muy interesante, "Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile", en Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo



También, ciertamente, el gobierno del presidente Fox vio que muchos de sus proyectos más importantes se detenían en el Congreso federal, pero el principal culpable fue él, porque: *a)* anunciaba los proyectos y tardaba mucho en enviarlos al Congreso, ni siquiera los tenía listos; en múltiples casos ni las áreas de su gobierno, involucradas en el tema, se ponían de acuerdo y él no tomaba la decisión; *b)* fue alérgico a la idea de la concertación política. El Partido Verde Ecologista lo ayudó a ganar la presidencia, y posteriormente a ninguno de sus dirigentes incorporó al gobierno, con lo que perdió un aliado importante; *c)* en lugar de negociación política, insultaba a los partidos de oposición y al Poder Legislativo, días después parecía que quería cambiar su estrategia de la confrontación, pero pronto volvía a incurrir en ella; *d)* muchos de sus proyectos, que no prosperaron, eran inconvenientes para el país y hubieran significado retrocesos. A uno de ellos me he referido con anterioridad;<sup>33</sup> *e)* la opinión pública no apoyó varios de dichos proyectos, y *f)* le faltaron operadores políticos o, tal vez, los neutralizó con su política de confrontación, o con su verborrea irresponsable.

3) En consecuencia, México debe conocer mejor y rápido, por el bien del país, la existencia de las coaliciones exitosas en América del Sur. Desde luego, esta cuestión es fundamentalmente de cultura, pragmatismo y realidad políticas, no de reforma constitucional. Me atrevo a decir que lo anterior es de sentido común político, a menos que el gobierno quiera asumir el costo de la inamovilidad política, aunque se culpe de ello a otros agentes políticos o sociales.

4) Sin embargo, debe realizarse la reforma constitucional para incorporar, en su caso, una precisión y una propuesta.

5) *La precisión.* Un país no puede quedarse sin presupuesto de egresos. Si la Cámara de Diputados no aprueba uno en la fecha debida, ya sea el que presentó el presidente, tal y como lo envió, o con las reformas que considere pertinentes, hay que darle solución al asunto. Diversas Constituciones prevén tal caso, y considero que es lo más fácil y adecuado, que el presupuesto que se está aplicando, prolongue su vigencia hasta que se

(eds.), *The Failure of Presidential Democracy. The Case of Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994, vol. 2, pp. 115-125.

33 Carpizo, Jorge, "El ministerio público chiapaneco como órgano constitucional autónomo", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 14, 2006, pp. 289 y 290.

apruebe el nuevo. Desde luego que tal medida conlleva problemas, pero menores, comparados a los que se crearían por la falta de presupuesto.<sup>34</sup>

Con dicha reforma se evitarían discusiones inútiles, aunque bien entendida la Constitución, en su artículo 75, sería suficiente interpretarla en el sentido apuntado en el párrafo anterior.

También podrían hacerse precisiones al respecto: ¿puede la Cámara de Diputados reasignar partidas? Considero que sí. ¿Puede superar el tope de los egresos señalados por el presidente? Éste es un punto controvertido. Al respecto, el derecho constitucional latinoamericano puede ser de provecho para tomar las decisiones adecuadas en nuestro sistema.<sup>35</sup>

6) *La propuesta*: supongamos que no es posible, por la razón que sea, alcanzar una coalición de gobierno o el número de votos para la aprobación de un proyecto determinado, y el presidente considera que su aprobación es necesaria y hasta urgente.

En tales casos, el derecho latinoamericano comparado ofrece posibilidades y alternativas diversas.<sup>36</sup> Además, el sistema constitucional francés admite los denominados proyectos bloqueados.<sup>37</sup>

<sup>34</sup> Véase Carrillo, Ulises y Lujambio, Alonso, *op. cit.*, nota 12, pp. 252-260 y 262; Gutiérrez, Gerónimo; Lujambio, Alonso, y Valadés, Diego, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, 180 pp.; Véase Carbonell, Miguel, *La Constitución pendiente...*, *cit.*, nota 25, pp. 95-98, 101 y 102.

<sup>35</sup> Morgenstern, Scott, y Domingo, Pilar, *op. cit.*, nota 30, pp. 114, 117, 120-122; Cox, Gary y Morgenstern, Scott, "Reactive Assemblies and Proactive Presidents: A Typology of Latin American Presidents and Legislaturas", *cit.*, nota 30, p. 159; Carey, John M., "Consequences of Institutional Design: Term Limits and Budgetary Procedures in Presidential Systems", *cit.*, nota 30 y en ésta, pp. 182-183, 194-195.

<sup>36</sup> Carey, John M. y Shugart, Matthew Soberg (eds.), *Executive Decree Authority*, Nueva York, Cambridge University Press, 1998, pp. 33-61, 104-171, 197-230, 274-298; García Belaunde, Domingo, "El sistema constitucional peruano", en García Belaunde, Domingo *et al.* (coords.), *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Madrid, Dykinson, 1992, p. 752; Shugart, Matthew Soberg, y Carey, John M., *Presidents and Assemblies...*, *cit.*, nota 29, pp. 140 y 150; González, Luis Eduardo, y Gillespie, Charles Guy, "Presidentialism and Democratic Stability in Uruguay" en Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (eds.), *The Failure of...*, *cit.*, nota 32, pp. 157 y 158; Lamounier, Bolívar, "La reforma institucional en Brasil: proyectos y resultados 1985-1993" en Nohlen, Dieter y Fernández B., Mario (eds.), *op. cit.*, nota 30, p. 234.

<sup>37</sup> Burdeau, Georges *et al.*, *Manuel de droit constitutionnel*, París, LGDJ, 1997, p. 657; Favoreu, Louis *et al.*, *Droit constitutionnel*, París, Dalloz, 1999, p. 763; Valadés, Diego, *El control del...*, *cit.*, nota 12, p. 416; Huber, John D., "Executive Decree Authority in France", *Executive Decree Authority*, *cit.*, nota 36, pp. 247-250.

Después de haber sopesado los diversos sistemas, me inclino por uno que pudiera tener las siguientes características:

a) El presidente tendría la facultad de enviar al Congreso proyectos que podría calificar de tramitación prioritaria y urgente.

b) La Cámara que recibiera el proyecto no podría realizar ninguna modificación al mismo, pero tendría la posibilidad dentro del término de 45 días naturales de:

— Aprobar el proyecto tal y como se envió.

— Rechazarlo expresamente por mayoría simple.

c) Si transcurrido ese término la Cámara no rechaza el proyecto, éste se considera aprobado, y pasa a la legisladora para tramitación similar.

d) Transcurridos los términos, si en ninguna de las Cámaras el proyecto es expresamente rechazado, se envía al Ejecutivo para su publicación. Si en un plazo de diez días el Ejecutivo no recibe la ley, está autorizado a publicarla.

e) El presidente, en un año legislativo a partir del comienzo de las sesiones del Congreso, podría enviar hasta un máximo de seis proyectos de tramitación prioritaria y urgente, no más, para que el Congreso no vaya a verse desbordado de trabajo por un número excesivo de proyectos de tal naturaleza que le impida examinarlos y considerarlos con seriedad. Además, el presidente no debe, a través de este mecanismo, sustituir al Congreso y volverse el gran legislador.

f) El proyecto de tramitación prioritaria y urgente convertido en ley podría ser reformado o abrogado de acuerdo con el procedimiento que se sigue con cualquier otra norma.

g) Los proyectos de tramitación prioritaria y urgente no procederían para reformas constitucionales, ni en el caso de leyes que tienen periodicidad fija como son la ley de ingresos y el presupuesto de egresos.

3. *Propuesta: al párrafo segundo del artículo 108 constitucional, que señala las causas por las cuales el presidente de la República puede ser acusado durante su encargo, agregarle la causal de violación expresa de la Constitución*

Mis argumentos son:

1) Esta causal estaba contemplada en nuestra Constitución de 1857. El proyecto de Carranza la suprimió y no se expresó la razón. La segunda

comisión de Constitución casi no se refirió a la supresión. El proyecto de artículo se discutió en el Congreso Constituyente y fue aprobado por 101 votos a favor y 51 en contra.<sup>38</sup>

2) En otra ocasión he afirmado que nuestro artículo 108 constitucional debe ser interpretado en forma amplia y considerar que, en una interpretación hermenéutica de la ley fundamental, la supresión aludida sí es parte de la norma, porque si no, ¿qué se podría hacer jurídicamente ante un presidente que aboliera el sistema republicano, decidiera reelegirse, suprimiera o desconociera facultades que le corresponden a los poderes Legislativo o Judicial?<sup>39</sup>

3) Esta interpretación es en el fondo la misma que sostuvo el presidente de la República en 1947, cuando envió una iniciativa de reforma constitucional para ampliar la responsabilidad del titular del Poder Ejecutivo “por golpes de Estado contra el legítimo funcionamiento de los poderes Legislativo y Judicial de la Federación”.<sup>40</sup>

4) El presidente, de acuerdo con el artículo 128 constitucional, protestó guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen; ésta es su primera obligación.

5) La Constitución es una norma, y como tal, si es violada, debe ser resarcida y sancionarse al violador.

6) En estas situaciones, lo que está en juego es el propio Estado de derecho y la intangibilidad de la Constitución, así como el principio de su supremacía.

7) Considero que esta proposición es más adecuada y conveniente al buen funcionamiento constitucional que la institución de la revocación del mandato de los funcionarios electos, incluido el presidente de la República, como es el caso del artículo 72 de la Constitución de Venezuela de 1999,<sup>41</sup> y cuyas características sobresalientes son: no se puede solici-

<sup>38</sup> *Diario de los Debates del Congreso Constituyente. 1916-1917*, México, Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, 1969, t. II, pp. 584 y 585, 756-759.

<sup>39</sup> Carpizo, Jorge, *El presidencialismo...*, cit., nota 24, 212 y 213.

<sup>40</sup> Véase Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios constitucionales*, México, Jus, 1964, segunda serie, 1964, pp. 32 y 33.

<sup>41</sup> En la Constitución venezolana de 1961 ya se preveía la institución de la revocación de mandato en el caso del presidente de la República. La Constitución actual generalizó dicho supuesto a todos los funcionarios electos. Véase Moderne, Frank, “El resurgimiento de

tar antes de la mitad del periodo; se debe pedir al menos por el 20% de los electores inscritos en la circunscripción; para la revocación del mandato se necesita que así lo decida igual o mayor número de electores que quienes lo eligieron y que vote cuando menos el 25% del padrón electoral, y en el periodo del funcionario no se puede realizar más de una petición de revocación.

En 2004, este procedimiento se utilizó respecto al presidente Chávez; fue muy largo, controvertido, lleno de problemas e incidentes, dividió a la clase política venezolana, y a la sociedad en general.

## VII. PROPUESTA RELACIONADA CON LOS PARTIDOS POLÍTICOS

*Los partidos políticos, para poder tener representantes en el Congreso, deben haber logrado cuando menos el 4 o 5% de la votación, de acuerdo con las modalidades que señale la Constitución*

Mis argumentos son:

1) Un partido político debe representar una corriente ideológica importante del electorado.

2) Se evitarían los partidos-familia, los partidos-negocio, los partidos-clan.

3) Se obstaculizaría la multiplicación innecesaria de partidos. Un sistema atomizado de partidos dificulta la gobernabilidad y los consensos, pero propicia el aventurismo político.<sup>42</sup>

4) Para que una disposición de esta naturaleza obtenga los beneficios que se persiguen, sería necesario que las alianzas o coaliciones electorales no permitan subsistir a partidos que no cuentan con representatividad social y que encuentran en dichas coaliciones un subterfugio para poder eludir el requisito que se propone. En consecuencia, se votaría por cada partido, aunque dos o más postulen el mismo candidato.

los procedimientos de democracia semidirecta en los regímenes presidencialistas de América Latina”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, vol. 6, p. 358.

<sup>42</sup> Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, pp. 94-105.

5) El 2% a que se refiere la fracción II del artículo 54 constitucional respecto a las listas regionales de las circunscripciones plurinominales para diputados, se incrementaría a 4 o 5%.

6) Para los senadores electos por el sistema de listas a que se refiere el artículo 56 constitucional, se exigiría el mencionado 4 o 5% de la votación, tanto en el caso de la respectiva entidad federativa, como en el de la lista a nivel nacional.

### VIII. PROPUESTAS RELACIONADAS CON ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

#### 1. *Propuesta: la entidad de fiscalización superior de la Federación debe convertirse en órgano constitucional autónomo*

Mis argumentos son:

1) La corrupción es uno de los problemas más graves que aquejan al país. De acuerdo con Transparencia Internacional, México está en este aspecto peor que en 2000. Para que este órgano cumpla bien sus funciones no debe estar ubicado dentro de ninguno de los poderes de la federación, porque ello puede vulnerar su autonomía.

2) La coordinación y evaluación que de esa entidad realiza la Cámara de Diputados puede lesionar su autonomía técnica y de gestión, partidizando sus funciones.

3) La naturaleza de esta entidad corresponde a las características de un órgano constitucional autónomo, mismas que he enunciado en otra ocasión.<sup>43</sup>

4) Cómo la supervisión que realiza este órgano abarca, entre otros, a los Poderes de la Unión, no debe formar parte de ninguno de ellos para garantizar su imparcialidad y objetividad.

5) Fiscalizar a la entidad de fiscalización es demostrarle desconfianza. Es, a fin de cuentas, encomendarle una función técnica con una *capitis deminutio* política, y plantea el grave problema de supervisar al supervisor, de custodiar al custodio.

<sup>43</sup> Carpizo, Jorge, *Propuestas sobre el Ministerio Público y la función de investigación de la Suprema Corte*, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2005, p. 35.

2. *Propuesta: el Ministerio Público debe constituirse como órgano constitucional autónomo*

Mis argumentos son:

1) Realiza labor judicial extraordinariamente sensible para los derechos humanos.

2) Es una función técnica, que debe estar alejada de la política, los partidos políticos, el gobierno, los intereses de grupo o de persona.

3) Son numerosos los casos de procuración de justicia que se determinan por razones políticas en contra de los derechos humanos y las pruebas contenidas en la investigación.<sup>44</sup>

4) El peor sistema es aquel que hace depender jerárquicamente del Poder Ejecutivo a los fiscales. Al contrario, resulta indispensable garantizar a éstos la carrera ministerial y su independencia técnica.

5) Los aspectos que comprende la autonomía real del ministerio público son: la designación del procurador general, la creación de Consejos del Ministerio Público y de la policía de investigación, la carrera ministerial y policial, la autonomía presupuestal, la autonomía interna de los fiscales, y la existencia del juez de control especializado en la averiguación previa, aspectos que he estudiado en otra ocasión.<sup>45</sup>

## IX. PROPUESTA RELACIONADA CON LAS IGLESIAS

*Propuesta: prohibición a concesiones de radio, televisión o cualquier otro medio electrónico*

Mis argumentos son:

1) Varias Iglesias no respetan las disposiciones contenidas en los artículos 3o. y 130 constitucionales. El Estado mexicano ha mostrado gran debilidad frente a ellas al no aplicarles la Ley.

2) El activismo político de muchos sacerdotes no conoce límites. Para ellos la violación de las normas constitucionales no tiene importancia algu-

<sup>44</sup> *Ibidem*, pp. 2 y 3; Díez-Picazo, Luis María, *El poder de acusar. Ministerio Fiscal y constitucionalismo*, Barcelona, Ariel Derecho, 2000, pp. 11 y 12, 17 y 18, 109, 126, 133 y 134.

<sup>45</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 43, pp. 36-47.

na; tratan de influir en las decisiones políticas y en la vida política del país, de acuerdo con los intereses de sus corporaciones y los suyos propios.

3) Las Iglesias exigen respeto del Estado, y así debe ser, pero sus actitudes no son recíprocas.

4) A partir de las reformas constitucionales de 1992, que otorgaron a las Iglesias un marco jurídico benévolo y aparentemente racional,<sup>46</sup> varias Iglesias presionan para obtener privilegios o para que el Estado acepte sin más su participación política y sin limitación alguna.

5) Las enseñanzas históricas no pueden olvidarse. Parte de la historia de México ha estado determinada políticamente por las ansias de poder de una de las Iglesias.<sup>47</sup>

6) Las concesiones de medios electrónicos no serían para beneficio de la colectividad, sino de sus corporaciones y de los fines particulares que persiguen. Los hechos a partir de la reforma de 1992 confirman los peores temores al respecto.

7) Debe quedar claro que constitucionalmente ya se estableció el marco que rige las relaciones del Estado con las Iglesias bajo el principio de su separación, mismo que éstas están obligadas a respetar. Si dicho marco se revisara, sería para proteger al Estado y a la sociedad del activismo político de Iglesias y de muchos de sus jerarcas, que más que líderes espirituales actúan como líderes políticos. Es decir, sería necesario revisar todo aquello que se concedió en 1992; a partir de entonces se ha demostrado que fue un grave error, en virtud de que el nuevo marco jurídico es utilizado para el activismo político que no tiene relación con la función religiosa de las Iglesias, y sólo sirve para confundir y dividir a la sociedad, así como para que las Iglesias presionen al gobierno para continuar fortaleciendo su influencia política en beneficio de intereses particulares.

<sup>46</sup> Carpizo, Jorge, y Carbonell, Miguel, *Derecho constitucional*, cit., nota 2, pp. 62-64. Véase Saldaña, Javier (coord.), *Diez años de vigencia de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público en México (1992-2002)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Secretaría de Gobernación, 2003, 147 pp.

<sup>47</sup> Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana...*, cit., nota 1, pp. 244-251. Véanse Portes Gil, Emilio, *La lucha entre el poder civil y el clero*, México, 1934, pp. 31, 81-85; Toro Alfonso, *La Iglesia y el Estado en México*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1927, pp. 107, 167, 171, 302-303; Sierra, Justo, *La evolución política del pueblo mexicano*, México, UNAM, 1957, p. 328.



## X. PROPUESTAS RELACIONADAS CON GOBIERNO SEMIDIRECTO

1. *Propuesta: la reforma constitucional, cualquiera que ésta sea, continuaría efectuándose a través del procedimiento que señala el artículo 135 constitucional, pero simplificado, y sujeta a referendo posterior*

El referendo podría realizarse simultáneamente con un proceso electoral federal, a menos que el Congreso de la Unión decidiera que se efectuase en tiempo diverso.

Mis argumentos son:

1) El procedimiento de la reforma constitucional adquiriría mayor rigidez que el que actualmente posee. Es por esta razón que esta propuesta se relaciona con la de la existencia de leyes constitucionales, orgánicas y reglamentarias, y los efectos *erga omnes* de las sentencias de amparo, respecto a la constitucionalidad de normas generales, que fortalecerían la interpretación constitucional de última instancia.

2) El Congreso de la Unión y las legislaturas locales aprobarían un proyecto de reformas. En este caso se constituirían en asamblea proyectista. La aprobación en cada una de las Cámaras sería por mayoría absoluta, no calificada, de los legisladores presentes, precisamente porque se trata de un *proyecto*, y debido a que la experiencia demuestra que tan inconveniente es la flexibilidad como la rigidez extrema de la Constitución.

3) La participación de las legislaturas locales en el proyecto es una garantía para la existencia del propio sistema federal.

4) La reforma constitucional sería más meditada y ponderada por el Congreso y las legislaturas locales al saber que la última palabra la dirán los votantes.

5) Los votantes se beneficiarían de los argumentos favorables y en contra del proyecto, lo que les auxiliaría a considerar los méritos de aquél.

6) Una Constitución o sus reformas únicamente deben ser aprobadas por la sociedad política en ejercicio directo de su soberanía. Los Congresos o Asambleas Constituyentes son una etapa superada, deben ser pieza de museo. Las decisiones constituyentes corresponden únicamente a la sociedad política, al pueblo, quien, al decidir la estructura político-social básica, está otorgando a sus representantes las facultades que poseen y los límites a esas facultades, así como las modalidades de su ejercicio.

7) El titular del Poder Constituyente es el mismo que el de la soberanía. En este sentido, Poder Constituyente, soberanía y pueblo son térmi-

nos intercambiables, y la decisión sobre la Constitución y sus reformas deben provenir precisamente de ese titular, fuente última del poder y creador del orden jurídico.<sup>48</sup>

8) Aunque existen antecedentes —como Francia en 1793 y Suiza en 1848—, es a partir de la terminación de la Segunda Guerra Mundial que los países democráticos llegaron a la conclusión de que las Constituciones nuevas y sus reformas deben ser aprobadas por el pueblo a través de referendos, como ejercicio directo de su soberanía.

## 2. *Propuesta: iniciativa popular más referendo*

Sería tanto para materia constitucional como legislativa, con las siguientes características: *a)* la iniciativa debe ir avalada cuando menos por el 25% de los integrantes del padrón electoral para materia constitucional, y por el 20% para materia legislativa; *b)* la iniciativa no procedería en materia tributaria, presupuestaria o penal; *c)* la iniciativa sería puesta a referendo en una elección federal o en una especial, si así lo decide el Congreso; *d)* éste podría formular un proyecto alternativo al de la iniciativa popular, aprobado por el mismo procedimiento de la ley, mismo que sería presentado en el referendo; *e)* para que dicha iniciativa popular o proyecto del Congreso se convirtiera en parte de la Constitución debería ser aprobada cuando menos por el 60% de los votantes, y para ser aprobada como ley, por cuando menos el 50% de los mismos.

Mis argumentos son:

1) La representación política debe combinarse con algún procedimiento de gobierno directo, en el cual los ciudadanos intervengan sin intermediarios en la creación de normas constitucionales y legislativas.<sup>49</sup>

2) Los casos de ejercicio directo de la soberanía por los votantes no deben ser frecuentes, porque podrían afectar la gobernabilidad y la estabilidad políticas. Ésta es la razón por la cual para el ejercicio de la iniciativa popular, se sugiere un porcentaje alto del padrón electoral. Es decir, estos mecanismos son de carácter excepcional. El gobierno se desarrolla cotidianamente a través del sistema representativo.

<sup>48</sup> Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM-Porrúa, 2003, p. 574.

<sup>49</sup> Véase Muñoz Ledo, Porfirio (coord.), *op. cit.*, nota 14, pp. 131-134.

3) Se excluyen de la iniciativa popular aquellas materias que afectan más directamente al pueblo, y que por ello mismo, pueden ser manejadas demagógicamente, como es el tema de las contribuciones. Sería por demás inconveniente una reducción impositiva que impidiera al gobierno cubrir el presupuesto.

4) Si el Congreso considera que la iniciativa popular contiene inconvenientes serios, podría presentar un proyecto alternativo o una serie de enmiendas a la iniciativa popular, y el electorado es quien decide en última instancia.

5) Para la reforma constitucional, pienso en la aprobación del 60% de los votantes, en virtud de que constituiría un segundo procedimiento de modificación constitucional, en el cual no intervendrían las legislaturas locales.

6) Es obvio que los mecanismos del ejercicio directo de la soberanía sólo pueden ser utilizados tal y como establece la Constitución. Ningún poder constituido puede crear uno nuevo, en virtud de que sus facultades son únicamente aquellas que expresamente señala la Constitución. Si se considera prudente aumentar los mecanismos de gobierno semidirecto, resulta indispensable reformar la Constitución para que ésta así lo disponga.

7) No ignoro que los mecanismos de gobierno semidirecto presentan problemas, debido a que, en ocasiones, demagogos los han utilizado para legitimarse, desconocer la propia Constitución o vulnerarla. No obstante, empleados bien, con prudencia, en sociedades maduras políticamente, son útiles para reforzar el sistema democrático, y para que el pueblo diga la última palabra en cuestiones en las cuales la debe tener, como son las reformas constitucionales, en virtud de que la norma constitucional estructura al Estado, a su gobierno, los límites de éste y señala los principios fundamentales del orden jurídico, de las leyes y de las sentencias.<sup>50</sup>

## XI. TRES PROPUESTAS PARA PONDERARSE DE NUEVO

Me resta expresar algunas ideas en relación con tres aspectos que se han discutido en los foros de la reforma del Estado, mismos que ya han sido aceptados en varios países de América Latina, y pareciera que cada

<sup>50</sup> Moderne, Frank, *op. cit.*, nota 41, pp. 350-352; Gros Espiell, Héctor, *El ejercicio directo de la soberanía según la Constitución uruguaya y la Corte Electoral*, Montevideo, Ingranusi LTDA, 2001, serie Ensayos, núm. 3, pp. 5-19.

día más naciones de la región los están incorporando a su orden constitucional. No desconozco que pueden presentar virtudes, aunque tienen aspectos que me preocupan y considero que ameritan ponderarse con mayor detenimiento y, desde luego, discutirse una vez más.

### 1. *El gobierno de gabinete y el jefe del gabinete*

Mis consideraciones son:

1) Esta propuesta la han presentado varios juristas; una de las mejores exposiciones la ha realizado el insigne tratadista Diego Valadés en varios estudios, pero primordialmente en su excelente libro intitulado *El gobierno de gabinete*.

Diego Valadés es uno de los más distinguidos constitucionalistas iberoamericanos de la actualidad, quien posee amplia experiencia política en virtud de que ha desempeñado altos cargos académicos, administrativos, jurisdiccionales y políticos, incluidos dos puestos de gabinete. En consecuencia, una propuesta suya amerita analizarse con especial interés.

2) Diego Valadés indica las ventajas de la existencia del gabinete. Entre otras, enumera: si bien los ministros o secretarios dependen del presidente, su presencia y funcionamiento atenúan los efectos de la concentración del poder; los secretarios se encuentran informados de los asuntos gubernativos más importantes; deben mostrar que poseen un mínimo de cualidades para formar parte de un gobierno; se explicitan las políticas públicas y se coordinan las acciones de los miembros del propio gabinete; en la integración plural del gabinete, éste es espacio privilegiado para la conciliación y la cooperación entre los partidos políticos.<sup>51</sup>

3) Expone asimismo las facultades que el gabinete ejerce en los países latinoamericanos en los que existe por disposición constitucional, información que le es útil para proponer que las funciones de este órgano deben ser las siguientes: “analizar y aprobar el proyecto de ingresos y de presupuesto, así como las iniciativas de ley que el gobierno vaya a presentar; elaborar los reglamentos que expida el gobierno; refrendar las leyes y discutir la decisión presidencial de interponer el veto; aprobar los

<sup>51</sup> Valadés, Diego, *El gobierno de..., op. cit.*, nota 29, pp. 56-59.

nombramientos relevantes y conocer las gestiones para la suscripción de tratados internacionales”.<sup>52</sup>

4) En principio coincido con mi admirado y respetado colega, y no tengo mayores objeciones a la introducción constitucional de la institución del gabinete, aunque no soy muy entusiasta de la idea por las siguientes razones, mismas que Diego Valadés no deja de apuntar directa o indirectamente en su obra, otorgándoles diverso peso y dimensión a los de mi visión:

a) Incluso en los sistemas parlamentarios, los gabinetes generalmente se han convertido en meros refrendatarios de las decisiones del jefe de gobierno, quien nombra a los ministros y tiene la facultad de removerlos.

b) Desde luego que si el gabinete es de coalición, integrado con ministros de otros partidos políticos al del jefe de gobierno, la situación es algo diferente, aunque los aspectos conflictivos entre los partidos políticos coaligados se suelen discutir fuera del gabinete, entre los dirigentes de esas organizaciones.

c) Lo común es que un ministro o secretario desee continuar en el gabinete y decida no oponerse a quien lo designó y lo puede remover, y quien también es el jefe real de su partido. Las excepciones existen y responden a causas diversas, como rivalidades personales o discrepancias políticas o ideológicas dentro del mismo partido.

d) Si un partido político minoritario coaligado o uno de sus dirigentes llega a discrepar de la política gubernamental, puede decidir dejar de integrar ese gobierno, lo cual es asunto diverso de la existencia o no del gabinete, especialmente en un sistema presidencial, en virtud de que no pelagra jurídicamente el periodo del jefe de gobierno.

e) Cada día son menos los asuntos que se discuten en un gabinete, éstos llegan ya acordados entre el jefe de gobierno y el ministro o secretario del ramo, quien se supone es el experto en la materia. Por regla general, un secretario no pone reparos a cuestiones de otro sector para ser correspondido en igual forma en relación a sus propuestas, amén de que se supone, y generalmente así es, que es respaldado por el jefe de gobierno.

f) Respecto a la capacidad y cualidades del secretario, en buena parte, se salva el escollo con la ratificación del nombramiento por parte del Senado, como se ha propuesto.

<sup>52</sup> *Ibidem*, pp. 44 y 90.

g) Las facultades del gabinete deben restringirse únicamente a las más importantes por razones de tiempo. Se puede incurrir en sesiones largas, de simple trámite, que distraigan el tiempo que los ministros deben ocupar en desahogar las competencias que les corresponden. Sugiero que se pondere la propuesta de Diego Valadés al respecto, porque constituye una buena síntesis. De especial importancia es que el gabinete discuta el anteproyecto de presupuesto ante el presidente, con la finalidad de que la última palabra en la elaboración de aquél no sea la del secretario de Hacienda. Asimismo, el gabinete juega un papel relevante para que los más cercanos colaboradores del presidente cuenten con información relacionada con las decisiones trascendentes de la administración pública.

h) En nuestra Constitución se conoce la existencia del gabinete en el caso del artículo 29 constitucional, para la suspensión de las garantías individuales, aunque no se le designe con dicho nombre. A partir de 1857 se le calificó como Consejo de Ministros, denominación con la que pasó a la Constitución actual, hasta la reforma de 1981.<sup>53</sup>

i) En la práctica constitucional mexicana, cada presidente ha decidido con libertad cuándo reúne conjuntamente a los secretarios de Estado, a los entonces jefes de Departamento, y al procurador general de la República, antes también al del Distrito Federal, o a algún otro funcionario federal, para intercambiar opiniones sobre asuntos de importancia. Esta práctica la llevó a cabo cada presidente de acuerdo con su personal estilo de gobernar.<sup>54</sup>

j) Más común ha sido que el presidente reúna a los secretarios de Estado de un determinado sector para coordinarlos; así se habla, por ejemplo, del gabinete de Seguridad Nacional, de Hacienda o de Salud.

k) No desconozco las particularidades y fuerza constitucional del gabinete en Uruguay, situación extraordinaria en el constitucionalismo latinoamericano.

l) En México, por disposición constitucional, el secretario de Estado es responsable de los actos presidenciales que refrenda. Este sistema que casi no ha tenido trascendencia, debe vivificarse y actualizarse.

<sup>53</sup> Fix-Fierro, Héctor, "Comentario al artículo 29 constitucional", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, México, UNAM-Porrúa, 2006, t. I, pp. 589 y 590.

<sup>54</sup> Cosío Villegas, Daniel, *El estilo personal de gobernar*, México, Joaquín Mortiz, 1974, pp. 8, 9 y 12.

m) La reforma constitucional relacionada con el gabinete debe ser breve, sólo para señalar en qué asuntos el gabinete posee competencia, dejándose todos los otros aspectos a la correspondiente Ley Orgánica.

5) Diego Valadés expone las razones para proponer la existencia de un jefe de gabinete y aclara que éste no es un jefe de gobierno, sino un *delegado presidencial*, que existe para lograr varios objetivos, afirmación con la que estoy de acuerdo.<sup>55</sup>

Asimismo, este profundo tratadista examina los tres países latinoamericanos en los cuales su Constitución regula dicha figura —Argentina, Perú y Venezuela—, así como aquellos otros en los que jurídicamente se prevé la posibilidad de la existencia de quien coordine al gabinete.<sup>56</sup>

Las funciones del jefe de gabinete son primordialmente dos: la coordinación de ese órgano y la conducción de las relaciones con el Congreso.

6) En México, esas funciones las realiza la Secretaría de Gobernación, más con la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, que le suprimió facultades correspondientes a un ministerio del interior. La posición del secretario de Gobernación puede ser fortalecida legalmente para que cumpla mejor con las dos funciones de un jefe de gabinete.

7) Para la creación y configuración de un jefe de gabinete hay que tener en cuenta la propuesta de que los miembros del gabinete sean ratificados por el Senado y la posibilidad de introducir la censura calificada de los mismos por parte del Congreso, aunque considero que este último aspecto no debe ser una reforma inmediata, si es que se llega a efectuar, de lo cual no estoy convencido.

Hay que ser cuidadosos para que no se vaya a debilitar al Poder Ejecutivo federal en forma tal que se le imposibilite cumplir con sus atribuciones. El objetivo es conseguir un buen sistema de pesos y contrapesos, no fortalecer a un poder en detrimento de otro.

8) El único aspecto de la propuesta de Diego Valadés que me inquieta, estriba en que el jefe de gabinete debe proponer al presidente la designación y remoción de los otros miembros de ese órgano.<sup>57</sup>

Mis razones son las siguientes:

a) Como bien expresó el profesor Valadés, el jefe de gabinete no es un jefe de gobierno, sino un delegado presidencial. En tal virtud no le co-

<sup>55</sup> Valadés, Diego, *El gobierno de..., cit.*, nota 29, pp. 56-59.

<sup>56</sup> *Ibidem*, pp. 51-56.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 95.

responden facultades propias de un jefe de gobierno: la integración del gabinete.

b) La autoridad del jefe de gabinete proviene del presidente, quien ha sido electo. El jefe de gabinete es un secretario como los otros, que colabora con el presidente en funciones políticas que le otorgan jerarquía especial. Es un colaborador privilegiado. Es, entre los ministros, el número uno, en virtud de que los coordina.

c) Los secretarios de Estado no deben tener dos jefes, sólo uno, el presidente, quien designa al coordinador del gabinete con objetivos muy precisos. Generalmente no conlleva a buenos resultados la existencia de dos jefes, quienes pueden incluso llegar a discrepar.

d) Si un secretario de Estado conoce que el cargo lo debe primordialmente al jefe de gabinete, su lealtad primera será a él, no al presidente.

e) En los tres países latinoamericanos en los que existe esta figura constitucional, hasta ahora no ha tenido trascendencia. Las expectativas fueron mayores, los resultados casi nulos.

f) No obstante, si el jefe de gabinete deja de ser un *delegado presidencial*, el sistema de gobierno se irá transformando a uno semipresidencial o, incluso, parlamentario, si ese funcionario realmente es responsable no sólo ante el presidente, sino también ante el Congreso, y los ministros depositan su lealtad política primordialmente en él, en virtud de la decisiva intervención del jefe de gabinete en su nombramiento y eventual remoción. Así evolucionó el sistema parlamentario inglés.

g) Para un ministro no resulta fácil guardar doble lealtad al presidente y al jefe de gabinete o, incluso, triple si también es responsable ante el Congreso.

## 2. *La censura a secretarios de Estado por parte del Congreso, con la consecuente renuncia del censurado*

Mis consideraciones son:

1) Éste es un elemento parlamentario; en un sistema presidencial, puede provocar una tensión extraordinaria entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

2) El tratadista Diego Valadés le encuentra beneficios políticos, pues el solo hecho de la impugnación a un ministro se convierte en un asunto de opinión pública que “permite desahogar las tensiones políticas y obli-



ga a las partes a encontrar puntos de avenimiento. En tanto que se dificulte la opción jurídica de la remoción, se alienta a los agentes políticos a encontrar soluciones políticas, de las que usualmente se benefician todos los interlocutores y, por supuesto, los ciudadanos”.<sup>58</sup>

3) La censura ha venido imponiéndose en América Latina, región en la cual, con diversas modalidades, 13 Constituciones la aceptan y, en Brasil, un ministro puede ser destituido si no se presenta al Congreso al ser notificado, si rinde informe falso o si no informa en el plazo de 30 días a partir de que se le solicitó.

Dentro de las modalidades mencionadas, incluso, como en Ecuador, la censura no es sinónimo de remoción del ministro, lo cual es decisión del presidente de la República.

4) En todo caso, si en México fuera a aceptarse la censura, considero que habría que incluir la consecuencia lógica, la remoción, pero ésta sólo procedería si se votara por las dos terceras partes de los legisladores presentes en cada una de las Cámaras. La censura sería de carácter individual, no al gabinete; en cada legislatura debería establecerse un número máximo de secretarios de Estado a quienes se podría comenzar el procedimiento de censura. En esta forma, considero que quizá (aunque no estoy plenamente convencido) sería factible alcanzar los beneficios políticos perseguidos. El solo comienzo del procedimiento de censura y la discusión respectiva puede alertar a la opinión pública de que, tal vez en esa Secretaría los asuntos no están marchando bien.<sup>59</sup> Lo más importante es que los secretarios de Estado asistan a sesiones de control ante el Congreso, lo cual ayudaría a elevar su calidad.

No obstante, en un primer paquete de reformas constitucionales no debería incluirse el tema de la censura y remoción de los secretarios de Estado, debido a que el paquete propuesto va a alterar con profundidad las relaciones Legislativo-Ejecutivo; yo tal vez nunca lo propondría, sin

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 98; véanse las pp. 65 y 66 de la misma obra.

<sup>59</sup> Véanse García Laguardia, Jorge Mario, “El sistema constitucional guatemalteco”, pp. 543-547; Hernández Valle, Rubén, “El sistema constitucional costarricense”, pp. 218 y 219, y García Belaunde, Domingo, “El sistema constitucional...”, en Domingo García Belaunde *et al.* (coords.), *Los sistemas... cit.*, nota 36, p. 715; Quiroga Lavié, Humberto, *Derecho constitucional latinoamericano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, pp. 287-289; Carbonell, Miguel, *La Constitución pendiente...*, *cit.*, nota 25, pp. 93 y 94.

embargo, primero, hay que contemplar los alcances de las modificaciones constitucionales efectuadas, cómo se desarrollan esas relaciones y, posteriormente, si con las reformas se fortaleció la democracia, la gobernabilidad y el buen funcionamiento del sistema de gobierno, se podrían comenzar a ponderar otras reformas y los ajustes necesarios al conjunto de modificaciones constitucionales realizado.

### 3. *La elección del presidente de la República en segunda vuelta*

Cuando ninguno de los candidatos ha conseguido en la primera votación un porcentaje de los votos, que generalmente es del 50% de los emitidos válidamente, la segunda vuelta presenta ventajas y desventajas.<sup>60</sup>

Las principales ventajas son:

a) Se refuerza la legitimidad democrática del presidente así electo, a si, por el contrario, llega al cargo, por ejemplo, con el 20, 25 o 30% de la votación.

b) El presidente comienza su periodo con mayor representatividad, lo que redundará en fuerza política, cuando menos al principio de su mandato, situación que puede aprovechar para impulsar su programa de gobierno.

c) En estos casos, el electorado tiene nueva oportunidad de ponderar su voto entre los dos candidatos que hubieren logrado el mayor número de aquéllos, y permite más claridad respecto a las posibilidades reales del voto.

Las principales desventajas son:

a) El presidente así electo puede considerar que posee una fuerza política, de la cual carece. Si su partido no cuenta con mayoría en el Congreso, su programa de gobierno puede dificultarse en virtud de que generalmente

<sup>60</sup> Nohlen, Dieter, "Sistemas electorales y sistemas de partidos en América Latina", *El presidencialismo renovado...*, cit., nota 30, pp. 178 y 179; Valadés, Diego, "La elección del presidente como parte de la renovación constitucional", *El gobierno en América Latina...* cit., nota 30, pp. 240-245; Afonso da Silva, José, "O sistema constitucional do Brasil", *Los sistemas constitucionales...*, cit., nota 36, p. 147; Nogueira Alcalá, Humberto, "El sistema constitucional chileno", cit., supra, p. 297; Shugart, Matthew Soberg y Carey, John M., *Presidents and Assemblies...*, cit., nota 29, pp. 209 y 210, 213-219; Hartlyn, Jonathan, "Presidentialism and Colombian Politics", *The Failure of Presidential...*, cit., nota 32, p. 245.

se encuentra menos inclinado a formar un gobierno de coalición, y a la negociación política. Es decir, su fuerza política puede ser una ficción.

b) Auspicia la creación de partidos oportunistas y chantajistas, cuya única posibilidad consiste en negociar o vender su fuerza política en la segunda vuelta, sin la existencia de la cual, sería difícil que existieran.

c) Fomenta y auspicia el presidencialismo plebiscitario, fortaleciéndose el ejercicio personal del poder.<sup>61</sup>

d) Aunado a lo anterior, la gobernabilidad en un sistema presidencial se dificulta si existe un sistema exacerbado de partidos, lo que la segunda vuelta propicia.

Al ponderar ventajas e inconvenientes, encuentro más de estas últimas en el sistema de doble vuelta, incluso aunque el umbral de la votación se reduzca del 50 al 40% como en Costa Rica, o superior al 45% como en Argentina; desde luego, estos últimos supuestos resultan mejores que el del 50%.

En consecuencia, no soy partidario de implantar el sistema de segunda vuelta en México.

## XII. REFLEXIONES FINALES

Unas reflexiones finales en relación con la denominada reforma del Estado:

1) Hay que ponderar con especial cuidado las reformas constitucionales que se propongan y se realicen. Hay que contemplar a la Constitución como un todo armónico. Hay que sopesar cómo una reforma va a afectar a otras instituciones constitucionales o al conjunto de ellas.

Hay que guardar equilibrio entre audacia y prudencia política. Mucha, pero mucha prudencia política.<sup>62</sup> Hay que reformar para fortalecer la democracia y la buena marcha del gobierno, no para propiciar fenómenos anárquicos, de ingobernabilidad o el debilitamiento de las instituciones.

2) Las reformas no pueden ser innumerables, o estarse creando una nueva Constitución con el subterfugio de incontables modificaciones.

Hay que observar en el tiempo los resultados del conjunto de reformas efectuado, analizar qué ajustes son indispensables, dictados por la expe-

<sup>61</sup> Valadés, Diego, "Segunda vuelta electoral", *El Universal*, 25 de mayo de 2005, <http://www.correo.unam.mx/horde/imp/view.php3/text2.html?mailbox=INBOX&index>.

<sup>62</sup> Alcocer, Jorge, "Curanderos", *Reforma*, 5 de octubre de 2004, <http://www.reforma.com/editoriales/nacional/453087/>.

riencia y, entonces, examinar si proceden otras modificaciones constitucionales y cuáles. Es desde esta perspectiva que no sugiero más reformas constitucionales, aunque debo admitir que hay una en que tal vez sea pertinente la discusión: si debe añadirse a este “paquete”, y no posponerse, la actual integración y sistema de elección de las dos Cámaras legislativas federales.<sup>63</sup>

La evolución política, cuando no es indispensable, no debe constituir una carrera de velocidad. Al contrario, habrá de ser un desarrollo constante y seguro, para evitar retrocesos. Contémplese que varias de las democracias más avanzadas han seguido este último camino, tales como Gran Bretaña, casi todos los países escandinavos, Estados Unidos de América y Suiza. La experiencia política reviste valor inestimable.

México está progresando en su devenir democrático, las instituciones se están fortaleciendo. No partimos de cero. No tratemos de refundar todo. Hay que preservar lo que funciona bien y cambiar para superar deficiencias, errores y desequilibrios políticos. No hay que reformar por reformar. Hay que reformar para mejorar.

3) Los proyectos de reformas deben ser bien concebidos y contruidos. La ingeniería y la relojería constitucionales no pueden dejarse a un lado. Además, las reformas no pueden constituir un engaño o, incluso, si se actúa de buena fe, que aquéllas no respondan a las finalidades que se sostiene se persiguen. En los últimos años los ejemplos abundan. Uno solo: el proyecto del presidente Fox para transformar al ministerio público federal en órgano constitucional autónomo es pésimo, son puras palabras, no se incorporan los principios y mecanismos que asegurarían la independencia técnica y de gestión; incluso, se dan muy graves pasos hacia atrás, como independizar a la policía de investigación del fiscal, y que la primera dependa de una secretaría de Estado.

La reforma sobre la misma materia en Chiapas es deficiente, deficitaria e, indudablemente, un fracaso. El ministerio público, en la realidad, continúa subordinado al Poder Ejecutivo del Estado, tal y como he afirmado, y tangencialmente expresado en este ensayo.<sup>64</sup>

<sup>63</sup> Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 10, pp. 225-230; Muñoz Ledo, Porfirio (coord.), *op. cit.*, nota 14, pp. 145 y 146.

<sup>64</sup> Carpizo, Jorge, “El ministerio público chiapaneco...”, *cit.*, nota 33, pp. 287-296.

El mal ejemplo, el antimodelo de Chiapas, va teniendo discípulos aventajados. En abril de 2006, el Senado de la República aprobó una reforma constitucional para otorgar “autonomía funcional y financiera” a la Procuraduría General de la República y al Ministerio Público Federal. No obstante, dicha reforma es omisa en cuestiones tan importantes como los Consejos del Ministerio Público y de la policía de investigación, la carrera de los agentes de esas corporaciones, la autonomía de los fiscales y la existencia del juez especializado en la averiguación previa. Por el contrario, se faculta al Senado a remover al procurador general de la República, lo cual puede anular su “supuesta autonomía”. Desde luego, el procurador no puede ser irresponsable, debe ser susceptible de ser sometido a un juicio de responsabilidad política, como en la actualidad.

Entonces, ¿para qué las reformas?, ¿para engañar?, ¿para que todo continúe como está?, ¿para que unas personas satisfagan su ego o sus aspiraciones políticas?, ¿para qué?

Las reformas deben ser *bien construidas*, o es mejor quedarnos sin ellas.

4) Ciertamente, nuestra Constitución con tantas y tantas reformas, necesita una revisión integral de carácter técnico y gramatical.

Con esa finalidad, el Congreso de la Unión podría designar una comisión de tres o cinco constitucionalistas destacados para que se abocara a ello. Sería un trabajo 100% técnico. Su labor sería dictaminada por las comisiones correspondientes en el entendido de que se respetaría el trabajo técnico; sólo se supervisaría que el ejercicio de la comisión se hubiese circunscrito al objetivo que se le encargó.

Con posterioridad, se seguiría el procedimiento que marca el artículo 135 constitucional para las reformas constitucionales.

Ejercicios de esa naturaleza se han llevado a cabo en diversos países, incluido el nuestro, como fue el caso de la revisión a la Constitución del Estado de México en 1995, y que fue bien realizado.

5) En este aspecto de la reforma del Estado, así como en lograr que el programa de gobierno sea exitoso, hay un factor indispensable que no es de naturaleza jurídica, sino de cultura y voluntad políticas: el ánimo de diálogo, discusión y negociación. Hay que saber concertar, hay que, sin claudicar de los principios, alcanzar acuerdos que benefician al país. Debe tenerse visión de Estado sobre los intereses partidistas, negociar para alcanzar acuerdos benéficos para la nación.

A veces, tengo la impresión de que con propuestas de reformas constitucionales se persigue sustituir la carencia de diálogo, negociación y con-

certación políticos, lo cual resulta ingenuo y extraordinariamente peligroso. Es como si, en un pésimo partido de fútbol, su fracaso se atribuyera a las reglas del juego, y no a los jugadores mediocres, que emplean el tiempo en insultar a los miembros del equipo contrario y a efectuar cuanta infracción les es posible. Es decir, en lugar de jugar decentemente, dejan que el tiempo transcurra en confrontaciones estériles e inútiles. El árbitro poco puede hacer por cambiar tal situación. Por analogía, sostengo que a la mejor Constitución se le pueden adjudicar defectos que no son suyos, sino que son de la responsabilidad de mediocres actores políticos. La norma constitucional poco puede hacer para suplir la falta de voluntad de los actores para alcanzar acuerdos y concertar políticamente.

En consecuencia, el derecho constitucional poco habrá de lograr si no existe voluntad y buena fe políticas para alcanzar consensos que sean positivos para México, para fortalecer su orden jurídico y reforzar el goce de los derechos y las libertades de todos.

certación políticos, lo cual resulta ingenuo y extraordinariamente peligroso. Es como si, en un pésimo partido de fútbol, su fracaso se atribuyera a las reglas del juego, y no a los jugadores mediocres, que emplean el tiempo en insultar a los miembros del equipo contrario y a efectuar cuanta infracción les es posible. Es decir, en lugar de jugar decentemente, dejan que el tiempo transcurra en confrontaciones estériles e inútiles. El árbitro poco puede hacer por cambiar tal situación. Por analogía, sostengo que a la mejor Constitución se le pueden adjudicar defectos que no son suyos, sino que son de la responsabilidad de mediocres actores políticos. La norma constitucional poco puede hacer para suplir la falta de voluntad de los actores para alcanzar acuerdos y concertar políticamente.

En consecuencia, el derecho constitucional poco habrá de lograr si no existe voluntad y buena fe políticas para alcanzar consensos que sean positivos para México, para fortalecer su orden jurídico y reforzar el goce de los derechos y las libertades de todos.