

EPÍLOGO

La Constitución mexicana de 1917 está directamente vinculada con el régimen político no democrático nacido en 1929. Una Constitución no es un instrumento neutro, recoge un arreglo institucional coyuntural entre grupos políticos y sociales. La Constitución de 1917 no fue la excepción. Surgió de los intereses políticos de una época, que privilegió las cuestiones torales de la revolución mexicana de 1910, y favoreció al Poder Ejecutivo sobre los demás.

El régimen político originado en 1929 utilizó la Constitución para afianzarse en el poder. El expediente de la reforma constitucional ha sido el principal mecanismo durante toda la vigencia del régimen, ya sea para robustecer sus aspectos aperturistas, como también para el endurecimiento de posiciones.

La revisión que en este libro se hizo de la Constitución de 1917 no fue exhaustiva. Se preocupó básicamente por algunos aspectos centrales de la organización del poder; pero descuidó, por ejemplo, otros relacionados con los derechos humanos, no porque se estimen poco importantes, sino porque deliberadamente se pretendió situar la discusión en lo estrictamente político: las relaciones entre los poderes, el federalismo, el municipio, y el papel de lo que aquí se ha llamado órganos constitucionales autónomos.

El primer capítulo mostró las deficiencias del Estado de derecho en México apoyándose en las nuevas teorías institucionales. Las deficiencias son enormes: divorcio entre realidad y norma; debilidad en la división de poderes; derechos político electorales sin adecuada protección jurídica; legalidad producto de cuerpos legislativos no legítimos en su origen; administración pública no profesional; impedimentos a los ciudadanos para revisar la inconstitucionalidad de las leyes; deficiente arreglo institucional federal y municipal; órganos de control que deberían ser autónomos colocados en la órbita del Ejecutivo; tribunales administrativos fuera de los espacios del Poder Judicial, y sin garantías de independencia; normas electorales que no permiten un juego político equitativo; poderes legislativos sin suficientes instrumentos de control del Ejecutivo; e irresponsabilidad presidencial, entre muchísimas más limitaciones.

En el segundo capítulo se expusieron argumentos para sostener la conveniencia de una nueva Constitución. Se clasificaron en políticos, simbólicos y jurídicos. También se insistió en los temas previos y claves para el futuro diseño constitucional: la importancia del sistema de partidos, el diseño electoral, la vital

discusión en torno al tipo de régimen, la necesaria introducción de los órganos constitucionales autónomos, los temas del nuevo constitucionalismo, y el impacto del indigenismo en el diseño.

El Poder Ejecutivo ocupó el tercer capítulo y en él se argumentó, de preservarse el actual régimen presidencial, la importancia de la limitación de las atribuciones formales del presidente.

Principalmente en la reducción de sus atribuciones legislativas autónomas y cuasi autónomas; en la minimización de sus poderes de veto; en la vuelta al sistema decimonónico que garantizaba la unidad del Poder Judicial, y la consiguiente salida de todos los órganos jurisdiccionales y cuasi jurisdiccionales de la órbita del Poder Ejecutivo; en la limitación de las atribuciones ejecutivas de designación; en la introducción del servicio civil de carrera; en la modificación de las facultades sobre las fuerzas armadas que tiene el presidente; en la participación de las comisiones de investigación del Legislativo para fiscalizar a la administración pública centralizada; en la limitación de las atribuciones del Ejecutivo sobre rectoría económica, educación, expropiación, endeudamiento, presupuesto, negociación de tratados, medios de comunicación, órganos de control, adquisiciones y venta de bienes públicos; en la disminución de sus facultades federales; y, en la determinación clara y precisa de las responsabilidades presidenciales.

La construcción de un Poder Legislativo moderno fue la preocupación del capítulo cuarto. A nuestro juicio, las medidas estratégicas para fortalecerlo deberían ser: el cambio en el sistema electoral en las Cámaras por otro más representativo; la concurrencia entre las elecciones legislativas y del Poder Ejecutivo; la determinación del presupuesto del Poder Legislativo en la Constitución; el perfeccionamiento del estatuto del parlamentario; la modificación de la organización interna de las Cámaras; la ampliación de los periodos de sesiones, y la introducción de la reelección legislativa.

Respecto a las atribuciones legislativas de las Cámaras opinamos que es necesario el acrecentamiento de los recursos materiales y técnicos de las Cámaras; la introducción del servicio civil de carrera en el Poder Legislativo; la regulación de la participación de los grupos sociales en el proceso legislativo; la incorporación de la reserva de ley, la limitación de los poderes de veto del Ejecutivo, entre otras medidas. Sobre los procedimientos de control actualmente previstos en la Constitución, se opina que deben ser modificados para aumentar los poderes del Legislativo, según se detalla en las conclusiones de ese capítulo.

En cuanto a las atribuciones de control no previstas, se piensa que sería oportuno que las Cámaras contaran con algunas como las siguientes: participación directa del Legislativo sobre la planeación, coordinación y orientación de las materias económicas; mayores controles en la educación, medios de

comunicación, en materia federal, sobre las expropiaciones, adquisiciones y venta de bienes públicos, y en la conducción de los futuros mecanismos de democracia directa. Además, el Poder Legislativo debería tener más y mejores instrumentos con efectos político valorativos de la acción del Ejecutivo, e incorporar mecanismos de impulso y dirección política de los que el Legislativo actualmente carece o que son sumamente deficientes.

El quinto de los capítulos se ocupó del Poder Judicial. El balance que se hizo sobre él fue adverso, entre otras por las siguientes razones: su excesivo centralismo, su ajenidad a las cuestiones electorales, por las dificultades en el derecho de acceso a la justicia; porque se veda a los ciudadanos el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad; por los obstáculos para resolver sobre controversias constitucionales e inconstitucionalidad de leyes electorales; por su carencia de independencia y unidad, y por su debilidad financiera.

Un nuevo arreglo constitucional para la federación y el municipio es la tarea del capítulo sexto. Se precisan las deficiencias del actual esquema institucional, y en las conclusiones de ese apartado se enumeran las propuestas que a nuestro juicio son fundamentales para contar con el federalismo que los nuevos tiempos demandan, y que necesariamente debe tener un origen y desenvolvimiento municipalista.

El capítulo final propuso diez órganos constitucionales autónomos, entre ellos el Tribunal Constitucional, el órgano electoral, el Tribunal de Cuentas, el Banco Central, el Ministerio Público. La importancia de estos órganos se resalta.

Serán necesarios para fiscalizar y controlar a las instituciones y poderes tradicionales, al igual que a los poderes fácticos, a fin de que no se trastoque la vida democrática. Serán la nueva garantía del Estado de derecho. Complementarán las tareas del Poder Judicial y promoverán la discusión pública de asuntos trascendentes para el país al margen de intereses coyunturales y de grupo.

Se constituirán por tanto, en representantes y guardianes de los intereses del Estado democrático. La lista que de ellos se hizo no excluye la posibilidad de incorporar otros, y al formularse se tuvo presente que muchos de ellos ya existen como parte de los poderes, principalmente del Ejecutivo. Su inclusión en el texto constitucional no persigue agrandar la burocracia, sino limitar el tamaño de las existentes en los poderes tradicionales, y redistribuir su peso entre distintos órganos autónomos de acuerdo a las exigencias del Estado de derecho que pedirán los tiempos futuros.

Como se señaló en la introducción del libro, la pretensión de éste nunca fue la de concluir definitiva ni dogmáticamente sobre las propuestas que se vertieron a lo largo del trabajo. La labor de diseño suele ser ingrata, y para

ser fructífera lo ideal es que sea colectiva. Esta exposición, sin embargo, se realizó en la soledad de la academia con la intención de sumarse a otras voces e inquietudes, y no para quedarse en los recintos universitarios. Nuestra esperanza es que esta aportación pueda servir para la edificación de las instituciones del México por venir.