

## CAPÍTULO CUARTO

# EL NUEVO MODELO DE ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

### I. INTRODUCCIÓN

Respecto a la organización del Estado mexicano, hay que incluir en el nuevo texto constitucional, en forma resumida, la estructura básica que consagra la constitución, en el sentido de que debe existir una Federación, estados o entidades federativas y municipios. Respecto al Distrito Federal, es preciso analizar si es necesario que se constituya en un estado con sus respectivos municipios o si sólo se debe perfeccionar su organización de otra forma.

De igual forma, resulta ineludible conservar la división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y en un capítulo especial habría que regular, en términos generales, los llamados órganos constitucionales autónomos. El Poder Ejecutivo, a su vez, contendría, en general, a la administración pública centralizada y descentralizada. Otros temas, en esta materia, conciernen a las medidas que hay que adoptar para mejorar el funcionamiento de los tres poderes.

Los estados de la Federación tendrían una organización similar a la que tienen en la actualidad con una sola cámara de diputados, en el Poder Legislativo. Respecto al Poder Ejecutivo y a los municipios, la composición de la administración pública es conveniente que continúe siendo semejante a la del Ejecutivo Federal, ya que adoptar otras estructuras distintas sólo causaría confusiones y problemas. En materia de tribunales sería también útil seguir con la organización interna existente con las mejoras que sean necesarias, que pueden consistir en agrupar a todos los tribunales independientes en el Poder Judicial de la Federación junto con otras medidas para perfeccionar su funcionamiento.

Los asuntos más importantes que habría que enfrentar serían los concernientes al perfeccionamiento de la institucionalidad, la democratización del sistema electoral y del régimen de partidos políticos, y el cómo encontrar fórmulas de gobernabilidad con el propósito de promover acuerdos que permitan solucionar con eficiencia los problemas del país y fortalecer un sistema de rendición de cuentas para evitar la corrupción. La ciencia política enseña que cualquiera modificación que se realice en materia de elecciones, partidos políticos o gobernabilidad involucra generalmente

transformaciones importantes en los otros dos factores. En este tema, ante la crisis del sistema de representación política, se necesita reforzar los mecanismos de participación ciudadana, como el referéndum, la consulta popular y la iniciativa ciudadana en materia legislativa y constitucional, y mejorar estos mecanismos en algunos aspectos de la vida nacional; por ejemplo, con relación a la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo o el desempeño de ciertas instituciones públicas.

Otro tema de gran trascendencia en que habría que innovar es en materia de control del ejercicio presupuestal federal y de los recursos de esta naturaleza que se ejerzan por los estados, y sobre el particular se estima que es necesario establecer un órgano constitucional autónomo con control ciudadano que se encargue de esta tarea, y que tendría también la misión de promover y velar por el buen funcionamiento de las instituciones del sector público federal.

## II. LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO MEXICANO

### 1. *La forma de gobierno*

La organización del Estado mexicano está consagrada principalmente en el artículo 40 constitucional, que dispone: “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Al determinar esta norma que la República es representativa, está señalando que la soberanía del pueblo se ejerce a través de representantes. Sin embargo, en la nueva constitución se han agregado diversas formas de participación ciudadana directa, que no implican el fenómeno de la representación, algunas de las cuales se han incorporado recientemente a la carta política vigente.

De tal manera que para ser congruente con lo expresado en materia de soberanía, sería conveniente agregar un párrafo al final de este artículo en que se exprese que la representación del pueblo soberano procederá en los casos en que esta ley fundamental lo determine, salvo que se hayan establecido formas directas de participación ciudadana.

### 2. *Los Poderes de la Federación*

A continuación de la norma propuesta en el párrafo anterior habría que establecer que los poderes de la Federación son fundamentalmente el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, y añadir que su labor será complementada por los órganos constitucionales autónomos en los casos que lo disponga la constitución. La creación de estos

órganos, en atención a su naturaleza e importancia, debe consagrarse en términos generales en el propio texto supremo.

### 3. *El Poder Ejecutivo*

Corresponderá al Poder Ejecutivo a un solo individuo, que se denominará presidente de los Estados Unidos Mexicanos, prescribe el artículo 80 de la Constitución, que habría que conservarlo, señalando además que la ley constitucional establecerá los requisitos para ser candidato al cargo. Los requisitos para ser presidente están establecidos en el artículo 81 vigente, los cuales tendrían que incorporarse a la ley mencionada.

El presidente de la República tendría que continuar siendo el jefe del Estado y el jefe de Gobierno, y señalarse en resumen sus facultades en estas dos calidades. Es conveniente explicar que la calidad de jefe de Estado implica ser el máximo representante del pueblo soberano frente a otros Estados y organismos internacionales, e incluso frente a los estados de la Federación y el Distrito Federal; y que la calidad de jefe de Gobierno involucra ser la cabeza del Poder Ejecutivo y de las secretarías de Estado, organismos y empresas del sector paraestatal que lo integran.

Las facultades del presidente están contenidas en el artículo 89 constitucional en sus veinte fracciones, y las cuales habría que sintetizar de la siguiente manera:

El presidente de la República, en su calidad de jefe del Estado y jefe de gobierno, tendría las siguientes atribuciones:

- I. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley constitucional complementaria, los convenios internacionales, las leyes federales, reglamentos y demás normas jurídicas y técnicas proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Se han agregado expresamente las normas técnicas porque son necesarias para el buen funcionamiento de ciertas áreas de la economía nacional, como sucede, por ejemplo, en materia de salud de la población, o bien para la seguridad de la aviación civil.
- II. Dirigir la política exterior y participar en la aprobación de los convenios internacionales, así como suspenderlos, denunciarlos, modificarlos y realizar declaraciones interpretativas con la aprobación del Senado. Faltaba agregar las declaraciones interpretativas porque a través de éstas es posible aprobar tratados que tienen algunas cláusulas que pueden causar problemas políticos internos.
- III. Ser la cabeza de las fuerzas armadas y de los cuerpos federales de seguridad y velar por la seguridad interior y exterior del pueblo y del Estado mexicano. En caso necesario, declarará la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley del Congreso de la Unión.

- IV. Presentar a consideración del Senado los nombramientos de los coroneles y demás oficiales superiores de las fuerzas armadas, de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales y de los secretarios y subsecretarios de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público o en materia de seguridad interior.
- V. Contribuir al crecimiento de la economía del país en forma justa y permanente, con respeto al medio ambiente, velar por la utilización racional de los recursos naturales en beneficio de las generaciones actuales y futuras, y promover la creación de empleos, con respeto a los derechos de los trabajadores y la protección social de todos los habitantes de la República e impulsar una equitativa distribución de las riquezas y un desarrollo armónico de las personas y de los diferentes estados y regiones del país. Se ha agregado expresamente esta facultad para incluir el respeto al pacto generacional que debe existir en todo país y para velar no sólo por la eficiencia del crecimiento económico, sino también por su equidad y un desarrollo regional equilibrado.
- VI. Dirigir la administración pública federal, centralizada y descentralizada, nombrar a los secretarios de Estado y demás funcionarios que determine la Constitución y la ley constitucional.
- VII. Presentar iniciativas de leyes al Congreso de la Unión y como facultad que sólo le compete la de presentar anualmente el proyecto de Ley del Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación. Además, está facultado para presentar dos iniciativas preferentes de ley al comienzo de cada periodo de sesiones del Congreso de la Unión, que deberán tramitarse a la brevedad. Se estima que por su importancia el presupuesto de egresos debe ser también aprobado por el Senado.
- VIII. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando así lo exija fundadamente el interés nacional, y
- IX. Las demás facultades que establezca esta Constitución y la ley constitucional que la complementa.

Como comentarios a esta propuesta, cabe señalar expresamente que corresponde al presidente, contribuir al crecimiento del país de una manera justa o equitativa, con el propósito de suprimir o acotar las desigualdades tan graves que existen en la sociedad mexicana, y que son fuente de emigración, desmembramiento de las familias, comercio informal y aumento de la delincuencia. También se establece su obligación de promover el desarrollo armónico de las regiones, porque en los últimos años han aumentado las diferencias entre los estados ricos y pobres de la Federación, lo cual,

aparte de constituir una injusticia, constituye un riesgo para la estabilidad del país y de ciertas regiones.

Sobre los nombramientos de los secretarios de Estado, no se está de acuerdo en establecer que todos ellos sean aprobados por el Senado de la República, porque no conviene constituir a México en una República parlamentaria, ya que el sistema que ha sido imperante, históricamente, es el presidencialista y si se trata de favorecer los acuerdos entre partidos, hay otras fórmulas que pueden favorecer los pactos o las coaliciones entre éstos. Sin embargo, se estima conveniente que los nombramientos de los secretarios de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, debido a la importancia de sus funciones, sean también aceptados por el Senado. Respecto al secretario de Gobernación, su cargo es también de gran relevancia, pero no es conveniente que sea ratificado por esa Cámara, porque dada la naturaleza política de sus labores, es preferible que sea de designación directa del presidente para conservar su independencia frente al Poder Legislativo. Por otra parte, respecto de la segunda vuelta, cabe señalar que no está comprendida en el llamado Pacto por México, pero los senadores del Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática tienen una propuesta para establecerla tanto en la elección del presidente de la República como en la de los gobernadores.

En materia de aprobación de normas técnicas, que son muy necesarias en salud, aviación, transporte marítimo, por ejemplo, se debe establecer un procedimiento especial, porque el que existe actualmente puede ser tachado de inconstitucional. En efecto, el artículo 89 constitucional en su fracción I dispone que al presidente de la República corresponde “promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”. El artículo 92 agrega que “todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deben estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos”. No obstante lo expuesto, la Ley Federal de Metrología y Normalización, publicada el 1o. de julio de 1992, dispone en el artículo 47, fracción IV, que las normas oficiales mexicanas, que son obligatorias en el periodo de su vigencia, son aprobadas por la dependencia o secretaría correspondiente, sin la intervención del presidente. A su vez, los reglamentos interiores de las diversas secretarías delegan en subsecretarios o directores generales la atribución de publicar en el *DOF* dichas normas. Así sucede, por ejemplo, en el artículo 19, fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, que dispone que al director general de Normas le corresponde difundir las normas oficiales mexicanas, lo cual contradice lo dispuesto por los artículos 89, fracción I, y 92, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que entrega al presidente de la República la facultad de proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes con la firma del secretario del ramo.

Por las consideraciones señaladas, convendría determinar en la nueva Constitución que la facultad de aprobar las normas oficiales mexicanas, que se refieren al cumplimiento de requisitos técnicos de productos, procesos o servicios, deberían ser aprobadas en cada secretaría por servidores públicos que tengan al menos la calidad de subsecretarios con la firma del director general que corresponda, de acuerdo con la materia del caso, conforme lo disponga el reglamento interior de cada dependencia. Debe tenerse presente que si bien las normas técnicas son muy necesarias, su establecimiento puede involucrar un menoscabo importante del patrimonio de ciertas empresas al exigir requisitos que tengan un alto costo para éstas. Por ello, es necesario que tengan un respaldo constitucional, y que en su aprobación intervengan al menos dos altos servidores públicos, como son los subsecretarios y directores generales que tengan competencia en la materia.

En lo que respecta al reemplazo del presidente de la República en caso de falta absoluta de éste, deberían ocupar el cargo los secretarios de Gobernación, Relaciones Exteriores, y Hacienda y Crédito Público, y a falta de éstos el presidente del Senado, de la Cámara de Diputados o el de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el orden señalado. De esta manera, se salva la posibilidad de que el cargo quede acéfalo en caso de falta del presidente por razones de enfermedad, accidente o imposibilidad absoluta de desempeñar el cargo o cuando tenga que ausentarse del país por más de siete días, lo cual sólo puede hacer con permiso del Senado. Hay que recordar que por decreto de reformas a la Constitución, publicado el 9 de agosto de 2012, se reformó el artículo 84 de ese ordenamiento supremo, y conforme al texto vigente de esa norma se determinó que en caso de falta absoluta del presidente lo reemplaza el secretario de Gobernación mientras el Congreso nombra a un presidente interino o sustituto, lo que deberá ocurrir en un término no mayor a sesenta días. La reforma señalada constituye un avance en la solución del problema planteado. Sin embargo, puede ocurrir una situación de gravedad en que no sea posible que el secretario de Gobernación pueda ocupar el cargo y el Congreso no esté funcionando; por ello es preferible, mientras se nombra un presidente interino o se convoca a elecciones, cuando así proceda, que haya una lista más amplia de funcionarios que puedan desempeñar el cargo.

El nuevo texto del artículo 84 contiene dos casos de ausencia absoluta del presidente. Si la falta ocurre dentro de los dos primeros años del mandato, aparte del nombramiento del interino, el Congreso debe llamar a elecciones para que el presidente electo cumpla el periodo faltante. En cambio, si se trata de una falta en los últimos cuatro años del mandato, no hay elecciones extraordinarias, y el nombramiento del sustituto durará lo que resta del periodo respectivo. Toda esta normatividad relativa al reemplazo del presidente podría incluirse en la ley constitucional que complementa a la constitución, aunque parece exagerado que un sustituto pueda durar cerca de

cuatro años en el cargo, por lo cual sería preferible que si el periodo a cubrir sea de más de tres años, se llame a elecciones. La solución del artículo 84 tiene más detalles que los señalados, y habría que hacerlos más comprensibles.

La forma de elegir al presidente será propuesta más adelante conjuntamente con la de los diputados y senadores.

En general, respecto del titular del Ejecutivo Federal, se estima conveniente restarle aquellas atribuciones que conspiran contra la independencia del Poder Judicial o de algunos otros tribunales, como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por ejemplo; fortalecer sus atribuciones relativas a la rectoría del desarrollo nacional y establecer un sistema general de rendición de cuentas del que nadie sea ajeno, lo que incluye la autonomía constitucional de un órgano de control del ejercicio presupuestal y de otra institución con las facultades que actualmente tiene la Procuraduría General de la República.

#### 4. *El Congreso de la Unión*

El Congreso de la Unión está formado por dos asambleas, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores o Senado. La primera está integrada por quinientos diputados, electos por tres años, de los cuales trescientos son elegidos por el sistema de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y doscientos son elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales, conforme lo determina el artículo 52 constitucional.

El Senado, a su vez, está constituido por 128 senadores, de los cuales dos serán elegidos en cada estado y el Distrito Federal, por el principio de votación mayoritaria relativa, y uno será asignado a la primera minoría, conforme a las listas de candidatos que presente cada partido político. Los 32 senadores restantes serán elegidos por el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, según lo dispone el artículo 56 constitucional.

Las atribuciones de ambas Cámaras son comunes en algunas materias, y especiales en otras, y se estima conveniente conservar esta forma de distribuirlas, pero de manera más resumida, y tratar de reagrupar algunas facultades, por ejemplo las de legislar.

##### A. *Las facultades comunes de ambas Cámaras*

Las facultades comunes de ambas Cámaras, en síntesis, podrían consistir en:

- I. Admitir nuevos estados en la Federación o formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes, conforme a los requisitos que establezca la ley constitucional respectiva.
- II. Para cambiar la residencia de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en forma temporal o permanente.
- III. Para declarar la guerra conforme a la información que le proporcione el Ejecutivo Federal.
- IV. Para aceptar la renuncia del presidente de la República o concederle licencia hasta por tres meses por motivos justificados.
- V. Para iniciar y dictar leyes en todas las materias relacionadas con la competencia de la Federación, salvo las que correspondan a los estados que la integran o al Distrito Federal o aquellas que sólo puedan ser iniciadas por el presidente de la República.
- VI. Para establecer leyes que constituyan las bases de coordinación entre la Federación, los estados y los municipios, y en las materias en que deben actuar en forma concurrente, conforme a sus propias facultades.
- VII. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y determinar las sanciones que haya que aplicar al respecto.
- VIII. Para legislar sobre la organización y facultades del Poder Judicial de la Federación con consulta a los representantes de ese poder.
- IX. Para legislar sobre las fuerzas armadas de la nación, constituidas por el ejército, la marina de guerra y la fuerza aérea y los cuerpos federales de seguridad.
- X. Aprobar anualmente la Ley del Presupuesto de Egresos de la Federación una vez que se hayan determinado las contribuciones que deben decretarse para cubrirlo. Dicho presupuesto y la Ley de Ingresos de la Federación deben ser recibidos a más tardar el 15 de agosto de cada año y ser aprobado a más tardar el 15 de noviembre del mismo periodo. La Cámara de Diputados será la primera en recibir ambos proyectos, y la ley constitucional resolverá los casos de desacuerdo entre ambas Cámaras y el plazo que tienen para pronunciarse sobre los respectivos proyectos. En caso de desacuerdo en los plazos establecidos regirá el presupuesto del año anterior.
- XI. Para legislar en materia económica sobre casa de moneda, planeación nacional, fomento del crecimiento, promover una justa repartición de la riqueza, proteger el

medio ambiente y velar por la adecuada administración y cuidado de los recursos naturales no renovables.

- XII. Para legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himno nacionales.
- XIII. Para dictar su correspondiente reglamento interior, así como las resoluciones que lo complementen, determinar las comisiones permanentes y especiales y nombrar a los empleados de la respectiva Cámara.
- XIV. Comunicarse con la Cámara colegisladora, el Poder Ejecutivo de la Unión, el Poder Judicial y los órganos constitucionales autónomos.
- XV. Expedir las convocatorias para elecciones extraordinarias de sus miembros cuando proceda conforme a lo dispuesto en la ley constitucional que complemente a la constitución.
- XVI. Las demás facultades que establezca esta constitución y la ley constitucional que la complemente o en todas aquellas materias que no estén entregadas expresamente a los estados de la Federación, Distrito Federal o municipios.

Los cambios que se proponen consisten en darle licencia al presidente por hasta tres meses, derivado de motivos justificados, que pueden consistir en enfermedad o accidente, caso en que asumiría el funcionario que corresponda de la lista propuesta con anterioridad. Con relación a las modificaciones legales que correspondan al Poder Judicial, se ha agregado que ello debe ser con consulta a dicho poder, porque ello es conveniente para legislar con un mayor conocimiento de los problemas existentes en ese ámbito.

La enmienda más importante que se propone es la de conceder también al Senado la facultad de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual tendría también el carácter de ley. Si ambas Cámaras aprueban la Ley de Ingresos, también deberían aprobar conjuntamente el Presupuesto de Egresos de la Federación por la importancia que éste tiene para el desarrollo del país y el bienestar de la población.

Para dar más tiempo para analizar estos proyectos se propone que se envíen a más tardar el 15 de agosto del año respectivo, para lo cual habría que ampliar el periodo de sesiones respectivo, que es demasiado corto.

También se necesitaría modificar el artículo 124 de la Constitución, que determina que las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados, lo que ha motivado múltiples reformas al artículo 73 de la Constitución, relativo a las facultades de ambas Cámaras. La modificación propuesta se justifica, porque México nace como un solo Estado, y no como un

conjunto de estados que forman una Federación. En Estados Unidos de Norteamérica la situación es distinta, porque primero surgen varios estados que posteriormente se unen, y en ese caso se comprende que exista una norma como la contenida en el artículo 124 constitucional.

### B. *La Cámara de Diputados y sus facultades exclusivas*

El artículo 74 constitucional señala las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, y de éstas habría que conservar las siguientes:

- I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de presidente electo que hubiere hecho el Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- II. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hayan incurrido en delito y que ocupen los siguientes cargos: diputados y senadores del Congreso de la Unión; los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación y los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los consejeros de la Judicatura Federal; los secretarios de despacho; los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, el procurador General de la República, el procurador general de justicia del Distrito Federal, los consejeros electorales del consejo general del Instituto Federal Electoral; y los presidentes, directores generales o miembros de los Consejos Generales o cargos equivalentes de los órganos constitucionales autónomos.
- III. Para proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables. El efecto de la declaración de que da lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria, el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuera condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto. En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Sobre el tema del fuero está pendiente de resolver en la Cámara de Diputados, desde junio de 2013, una modificación enviada por el Senado que limita al fuero establecido en los artículos 74, fracción V, y 111, de la Constitución a favor de ciertos representantes y servidores públicos para que no sea necesaria la declaración de procedencia en caso de delitos, dejando a salvo las opiniones que puedan emitir los legisladores en el desempeño de sus cargos.

- IV. Someter a juicio político a los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, el procurador general de justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda. Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado. La Cámara de Senadores conocerá de la acusación y aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado. Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.
- V. Acusar al presidente de la República ante la Cámara de Senadores por traición a la patria y delitos graves del orden común como delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos, como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

VI. Someter a juicio político y fungir como órgano de acusación ante el Senado, respecto a los servidores públicos señalados en la fracción II de este artículo, a los directores generales o a las personas con cargos equivalentes de los órganos constitucionalmente autónomos, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritarias sociedades y asociaciones asimiladas a éstas, y fideicomisos públicos cuando en el ejercicio de sus cargos incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho así como por el manejo indebido de fondos y recursos de origen federal.

Se entenderán comprendidos en esta fracción los gobernadores de los estados, los diputados de las legislaturas estatales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia estatales, los miembros de los consejos de las judicaturas judiciales estatales. En este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas estatales, para que en el ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda. Esta disposición repite lo determinado en el artículo 110 constitucional.

VII. Revisar la cuenta pública del año anterior conforme a la revisión que realice la Auditoría Superior de la Federación y si así procediera realizar las denuncias o fincar las responsabilidades que procedieran.

VIII. Las demás facultades especiales que determine esta constitución o la ley constitucional que la complementa.

En el caso del presidente de la República, se han agregado los delitos por los cuales puede ser acusado ante el Senado, y que son los que el artículo 19 constitucional, párrafo segundo, considera que son graves. Debe recordarse que en los casos de juicio político, la Cámara de Diputados actúa como jurado de acusación ante la de Senadores, quien puede destituir a un servidor público de su cargo e inhabilitarlo para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones.

Otra solución podría consistir en dejar las normas generales relativas al juicio político y a la declaración de procedencia, si se conservara para algunos casos, en la nueva constitución, y las demás normas incluirlas en la ley constitucional complementaria.

### C. *El Senado y sus facultades exclusivas*

Las facultades exclusivas del Senado están señaladas en el artículo 76 constitucional, y convendría conservarlas; sin embargo, no se estima conveniente que corresponda al presidente de la República solicitar al Senado que ratifique el nombramiento que haga del procurador general de la República, porque la Procuraduría debe ser organizada como un órgano constitucional autónomo, porque si se desea realmente

combatir la corrupción en la administración pública es necesaria esta autonomía. De lo contrario, cada vez que se cometan actos ilícitos en el Ejecutivo Federal se corre el riesgo de que pueda presionarse a esta institución para impedir la sanción a los culpables. De tal manera que habría que buscar una forma de nombramiento del procurador y del consejo que oriente y supervise su actuación y que facilite su independencia.

Las demás atribuciones exclusivas del Senado que se señalan en el artículo 76 de la Constitución, convendría conservarlas, salvo la relativa al nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que deberían ser propuestos por la propia Corte, según se propondrá más adelante, y aprobados por el Senado.

#### D. *Las facultades de cada Cámara sin intervención de la otra*

Las facultades de cada Cámara sin que tenga que intervenir una y otra están contenidas en el artículo 77 constitucional, que prescribe:

Artículo 77. Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra:

- I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior;
- II. Comunicarse en la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno,
- III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma,
- IV. Expedir convocatoria, dentro del término de 30 días a partir de que ocurra la vacante, para elecciones extraordinarias que deberán celebrarse dentro de los 90 días siguientes, con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros a que se refiere el artículo 63 de esta Constitución, en el caso de vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, salvo que la vacante ocurra dentro del año final del ejercicio del legislador correspondiente.

Habría que conservar estas facultades en la nueva carta política, pero cada diputado o senador debería tener un candidato suplente que lo reemplace sin que exista necesidad de convocar a elecciones extraordinarias, o bien deberían nombrarse a candidatos de la lista plurinominal del partido respectivo que no hayan sido elegidos y obtenido un mayor número de votos. La propuesta señalada trata de evitar los costos de una elección, que no debería justificarse si hay un sistema que permita reemplazar democráticamente a un congresista.

Convendría también agregar una facultad de cada Cámara para solicitar a la otra, el trabajo de comisiones unidas o de los propios plenos cuando exista un asunto grave para la nación que haya que resolver con premura.

### E. *La Comisión Permanente*

Las facultades de la Comisión Permanente están determinadas en el artículo 78 constitucional, y no es necesario modificarlas, salvo la facultad que le concede la fracción V de esa norma, porque el nombramiento del procurador, como se ha expresado, no convendría que sea de la competencia del titular del Ejecutivo Federal.

### F. *Sobre el funcionamiento general del Congreso de la Unión y las elecciones de sus integrantes*

Con relación al Congreso de la Unión, hay una serie de medidas que deberían tomarse, y tienen relación con su mejor funcionamiento; ha sido Cecilia Mora Donatto quien con mayor propiedad y conocimiento se ha referido a éstas. Entre las propuestas de esta autora están las de establecer un servicio civil de carrera, perfeccionar el control parlamentario y el funcionamiento de las comisiones de investigación. Asimismo, se puede integrar un estatuto que regule la acción de la oposición parlamentaria para que cuente con los instrumentos necesarios para controlar con eficacia la labor del gobierno.<sup>93</sup> Algunos de estos asuntos pueden ser de competencia de la ley constitucional que se propone o bien de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

A lo anterior habría que agregar la reelección legislativa, para contar con parlamentarios de mayor experiencia, y la ampliación de los periodos ordinarios de sesiones para facilitar el trabajo legislativo. Propongo que se disminuya el número de legisladores en ambas Cámaras, para reducir los costos que genera el Poder Legislativo, buscando un sistema que se oriente, en términos generales, en el principio de un ciudadano un voto, porque de esta manera las elecciones son más democráticas. No se está de acuerdo con la tesis de suprimir sólo los diputados y senadores plurinominales, porque ello significaría premiar a los partidos que tienen una votación más alta, ya que en general todos los partidos políticos han sido mal calificados por la mayoría de los ciudadanos en las diversas encuestas sobre cultura política y prácticas ciudadanas que realiza la Secretaría de Gobernación,<sup>94</sup> por lo cual habría que establecer

<sup>93</sup> Mora Donatto, Cecilia, “Los mecanismos de control parlamentario en la Constitución”, *Temas selectos de derecho parlamentario*, p. 150.

<sup>94</sup> La Secretaría de Gobernación, por medio de la Unidad de Desarrollo Político y Prácticas Ciudadanas de la Dirección General de Cultura Democrática y Fomento Cívico, ha realizado cinco encuestas,

un sistema que proporcionalmente reduzca el número de distritos electorales y de los congresistas elegidos plurinominalmente.

Por otra parte, se aleja considerablemente el principio un ciudadano un voto, además de que es antidemocrático el sistema del artículo 56 constitucional, párrafo primero, que la primera mayoría de la fórmula de elección de los senadores de un partido elija dos representantes en un estado y la primera minoría un representante, porque las diferencias entre las tres primeras mayorías puede ser muy baja, como sucedió en la elección de 2006 en el estado de Morelos. En efecto, el PAN, con el 30.97% de la votación, eligió dos senadores; el PRD con el 30.32% seleccionó un senador; y el PRI, con 27.96% se quedó sin representante. Hubiera sido más equitativo y proporcional que cada partido eligiera un representante, ya que en otros casos los beneficiados o perjudicados pueden ser otros partidos.

Lo que sí se puede aceptar para facilitar la formación de mayorías es un porcentaje más reducido de sobrerrepresentación como la que determina el artículo 54 constitucional en la fracción V. Con lo que se acepta, en la Cámara de Diputados, que un partido político pueda contar, por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, con una sobrerrepresentación que no exceda el 8% de la votación nacional que se haya emitido a su favor. Un porcentaje mayor de sobrerrepresentación puede ser considerado antidemocrático por alejarse demasiado del principio un ciudadano un voto.

## 5. *El Poder Judicial*

### A. *Antecedentes generales*

La regulación del Poder Judicial de la Federación está en los artículos 94 a 107 de la Constitución. El artículo 116, fracción III, contiene normas relativas al Poder Judicial de los estados, y el artículo 122, base cuarta, regula al Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del orden común en el Distrito Federal.

La administración de justicia en México se analiza tanto a nivel federal como en las entidades federativas, y los factores a considerar para calificar su actuación son: eficiencia; independencia; accesibilidad; su actuación como elemento de equilibrio y limitante de los poderes institucionales<sup>95</sup> y fácticos; y como garante, en general, del

que se han denominado Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, Encup, la última en mayo de 2013. Los partidos políticos y las policías son las instituciones que tienen su desarrollo en más baja calificación, como resultado de estas encuestas.

<sup>95</sup> Galván, Jesús, "Poder Judicial y la Suprema Corte", en Natarén, Carlos y Castañeda, Diana (coords.), *La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la reforma del Estado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 68.

respeto al orden jurídico dentro del Estado mexicano. El análisis de estos factores no demuestra desafortunadamente un resultado favorable. Surge entonces la inquietud de qué normas pueden plasmarse en la Constitución que contribuyan a mejorar la impartición de justicia en México, en el entendido de que son los propios órganos de la administración de justicia los que deben mejorar su actuación, contando para ello con el personal y los recursos financieros y materiales que sean necesarios. Otras cuestiones que deben resolverse son las de determinar si debe o no permanecer la independencia de ciertos tribunales especiales y si es o no necesaria la creación de un tribunal constitucional.

En los últimos años han existido serias preocupaciones para mejorar la administración de justicia. En 2006, la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicó el *Libro Blanco de la Reforma Judicial, una agenda para la justicia en México*, que contiene un diagnóstico y propuestas para el perfeccionamiento de la labor del Poder Judicial. Entre las modificaciones que ya se han establecido están las reformas en la Constitución en materia de amparo para garantizar en mejor forma la defensa de los derechos humanos; la ampliación de algunas de las facultades de la Suprema Corte; los avances en materia de justicia penal, con la adopción en ciertos casos de los juicios orales, y las formas alternativas de justicia que implican resolver la contiendas judiciales través de negociaciones entre las partes. No obstante los avances expuestos, todavía existe un largo camino por recorrer para mejorar la administración de justicia en el país y para que pueda acceder a ésta la mayor parte de la población que así lo requiera.

### B. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación y su integración*

El artículo 96 de la Constitución dispone que para nombrar a los ministros de la Suprema Corte, el presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado. Este sistema puede comprometer, de alguna manera, a los magistrados con el titular del Ejecutivo Federal, lo cual afectaría su independencia.

En Chile, conforme al párrafo segundo del artículo 78 de la Constitución, es la propia Corte Suprema la que elabora una lista de cinco candidatos con acuerdo del Senado, y es el presidente quien determina quiénes deben ser elegidos para el cargo. Este sistema tampoco garantiza una real independencia.

En cambio, en Ecuador, el artículo 183 constitucional dispone que los ministros de la Corte Nacional de Justicia son elegidos por concurso de oposición y méritos por el propio Consejo de la Judicatura, y se propenderá a la paridad entre mujer y hombre. El artículo 183 de la Constitución de Ecuador, a su vez, permite que los magistrados sean abogados o académicos probos por un tiempo mínimo de diez años. De tal manera que esta normatividad promueve en mejor forma la imparcialidad de los miembros de esa Corte que lo resuelto en la Constitución chilena y en la mexicana.

Se estima buscar una fórmula que otorgue una mayor independencia a los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por ello, parecería preferible que la propia Corte designe por mayoría, una lista de cinco candidatos y que la elección se realice por las dos terceras partes de los integrantes del Senado, para evitar los compromisos con un determinado partido político, lo que ayudaría a preservar la autonomía de esa Corte. En la lista que apruebe deberán incluirse al menos a dos abogados con experiencia acreditada por más de quince años que ejerzan la profesión o que hayan realizado aportes importantes en la academia o en la investigación, con el propósito de que ese alto tribunal pueda contar también con la percepción y conocimientos de quienes han sido ajenos a ese poder pero que conocen el derecho con profundidad.

En la idea de seguir contando con una constitución en lo posible breve, es conveniente conservar lo dispuesto en el artículo 94 respecto a las facultades de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura Federal hasta el párrafo octavo, y concentrar los párrafos siguientes en la ley constitucional complementaria. El artículo 95, relativo a los requisitos de los ministros de la Corte, puede integrarse en la nueva ley. El contenido del artículo 96 debiera modificarse señalando una nueva forma de nombrar a los ministros de la Suprema Corte para velar por su autonomía. Los artículos 97 y 98, relativos a los nombramientos de los magistrados de circuito y los jueces de distrito, pueden regularse en la ley constitucional. Sin embargo, son facultades de la Suprema Corte para solicitar que el Consejo de la Judicatura investigue la conducta de algún juez o magistrado federal.

El artículo 99, sobre regulaciones del Tribunal Electoral, habría que conservarlo en sus primeros tres párrafos, relativos a la organización de este tribunal y enseguida, señalar en términos muy generales su competencia en materia electoral. Los detalles de esa competencia son en realidad materia de ley, y se pueden normar en la ley constitucional.

En el artículo 100 bastaría con conservar la organización básica y las facultades genéricas del Consejo de la Judicatura, y el resto de esta disposición puede incorporarse a la ley complementaria. Las prohibiciones a los magistrados, jueces y consejeros de la Judicatura del artículo 101 constitucional deben anexarse también a esa ley.

Respecto a la figura del Ministerio Público que regula el artículo 102, habría que seguir la misma propuesta que para el Consejo de la Judicatura, con la diferencia de que debería ser un órgano constitucional autónomo que tenga independencia respecto de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. E igual predicamento habría que seguir respecto de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las comisiones estatales, que deben regirse en artículo aparte.

Los artículos 103 a 107, relativos a las facultades de los tribunales de la Federación, son normas de competencia que deben aparecer en la ley constitucional complementaria si son muy trascendentes, o bien en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, porque no son propias de una Constitución.

Respecto de los plenos de circuito, que fueron creados por reforma del artículo 94, publicada el 6 de junio de 2011, no se trató de crear otros órganos jurisdiccionales con nuevos magistrados y una estructura distinta a los demás tribunales. Los plenos de circuito son integrados por el Consejo de la Judicatura, mediante acuerdos generales, atendiendo al número y especialización por materia, según el párrafo séptimo de la norma señalada, y sus miembros son los magistrados, o en su caso los presidentes de los tribunales colegiados de circuito correspondiente. La misión de los plenos de circuito consiste en desarrollar las funciones señaladas en el artículo 107 constitucional en su fracción XIII, según el artículo 41 bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y que se señalan con mayor detalle en el artículo 41 ter de esa ley, según reforma publicada el 2 de abril de 2013, y que textualmente expresa:

Artículo 41 ter.

Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta Ley, son competentes los Plenos de Circuito para:

- I. Resolver las contradicciones de tesis de jurisprudencia sostenidas entre los tribunales colegiados del circuito correspondiente, determinando cuál de ellas debe prevalecer;
- II. Denunciar ante el pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia, según la materia, las contradicciones de tesis de jurisprudencia en las que contienda alguna tesis sostenida por ese Pleno de Circuito;
- III. Resolver las solicitudes de sustitución de jurisprudencia que reciban por parte de los tribunales colegiados del circuito correspondiente o de sus integrantes; y
- IV. Solicitar a la Suprema Corte de Justicia, conforme a los acuerdos generales que emita el Consejo de la Judicatura Federal, que inicie el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad cuando dentro de su circuito se haya emitido jurisprudencia derivada de amparos indirectos en revisión en la que se declare la inconstitucionalidad de una norma general.

Los artículos 10 y 21 de la Ley Orgánica se refieren respectivamente a las facultades del Pleno y de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De las normas señaladas se observa la trascendencia de la labor de los plenos de circuito, y que involucra, además, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva fundamentalmente materias que son propias de un tribunal constitucional.

El procedimiento de designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la forma que se ha expresado, debe quedar en la nueva constitución. El hecho de que se requieran los dos tercios de los integrantes del Senado para nombrar a un magistrado de la Suprema Corte libera a los magistrados nombrados de la presión del titular del Ejecutivo Federal y de la influencia de un partido político determinado. Habría que establecer que si en el Senado no se ponen de acuerdo en un tiempo prudencial, será la propia Suprema Corte, por mayoría de votos, quien tome la decisión.

Los requisitos que señala el artículo 95 para ser ministro de la Suprema Corte es conveniente incluirlos en la ley constitucional complementaria. Así, el contenido del artículo 100 sobre el Consejo de la Judicatura en lo medular se tiene que resumir, conservar sus atribuciones, y respecto a su integración y a la forma de nombramiento de sus miembros, se está de acuerdo con lo estipulado, que preside el presidente de la Suprema Corte, así como de que tres de sus integrantes los nombra el Pleno de ese tribunal por mayoría de al menos ocho votos, de entre magistrados de circuito y jueces de distrito. Los dos consejeros nombrados por el Senado y uno por el presidente de la República deberían reemplazarse por propuestas de la propia Suprema Corte al Senado de jueces, abogados con experiencia como litigantes o por sus aportes en la academia y la investigación para velar nuevamente por la independencia del Poder Judicial.

Asimismo, se requiere un sistema sencillo, pero efectivo, para el caso de que los partidos políticos no se pongan de acuerdo en el Senado, en una segunda votación, para nombrar a un magistrado o un miembro del Consejo de la Judicatura, dentro de un plazo prudente, caso en el cual la resolución podría volver a la Suprema Corte para que decida por mayoría de sus miembros quién o quiénes son los elegidos.

### *C. Los tribunales independientes*

Con relación al Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, no se han encontrado razones sólidas que demuestren su autonomía respecto del Poder Judicial de la Federación. Por otra parte, no se justifica que sus integrantes, conforme al artículo 4o. de la Ley Orgánica de este tribunal, sean nombrados por el presidente de la República. En efecto, dada la competencia de dicho tribunal en asuntos fiscales y administrativos, materias que conciernen a las atribuciones del Poder Ejecutivo y a sus dependencias y órganos desconcentrados, es inconveniente que el titular del Ejecutivo sea quien nombre a dichos magistrados. De tal manera que los nombramientos deberían realizarse en la misma forma en que se propone designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Las atribuciones de la Junta de Gobierno y Administración de ese tribunal, que está integrada por magistrados del Pleno y de

las salas regionales, contenidas en los artículos 39 a 45 de la ley mencionada, deberían entregarse al Consejo de la Judicatura Federal.

El artículo 27 constitucional, en su fracción XIX, párrafo segundo, determina que para la administración de la justicia agraria la ley instaurará tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores, y en los recesos de ésta por la Comisión Permanente. El artículo 15 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, publicada en el *DOF* el 26 de febrero de 1992, ratifica lo expuesto en la norma constitucional mencionada. El párrafo segundo citado del artículo 27 constitucional fue adicionado por decreto de reformas publicado en el *DOF* el 6 de enero de 1992. Tampoco se justifica en este caso que el nombramiento de los magistrados agrarios se realice a propuesta del presidente, por lo que nuevamente podría realizar la propuesta la Suprema Corte y resolver el Senado.

Habría que conservar igualmente, en forma resumida, el contenido del artículo 99, relativo al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y los nombramientos de los magistrados de dicho tribunal debieran ser similares a los del nombramiento de los ministros de la Suprema Corte.

#### D. *La justicia laboral*

El mundo laboral y de la seguridad social en México se encuentra en la actualidad en un probable proceso de profunda transformación debido a la iniciativa preferente de reforma laboral presentada en septiembre de 2012 por el titular del Ejecutivo Federal, que ya fue aprobada. Además, existe el interés del gobierno entrante de establecer en forma gradual, un sistema universal de seguridad social, que no dependería del hecho de una relación laboral y en el establecimiento de una pensión básica para todos los mexicanos. El financiamiento de este sistema ya no estaría basado en cuotas patronales y en los trabajadores, sino en un aumento de los ingresos federales mediante nuevos impuestos. Este proceso involucraría cambios en la Ley Federal del Trabajo y en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y en el propio artículo 123 constitucional.

El proceso señalado, además, puede significar cambios en la administración de la justicia laboral, que ha sido objeto de críticas debido a su organización, lentitud y a que, según algunos autores, no protege con eficacia los derechos de los trabajadores.

Para Néstor de Buen, en las juntas de conciliación y arbitraje es posible apreciar algunos problemas fundamentales. El primero consiste en su dependencia excesiva del Poder Ejecutivo federal, según el caso, por la vía del nombramiento y la forma en que se le otorga el presupuesto. La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, conforme al artículo 612 de la Ley Federal del Trabajo, tiene un presidente, que es

nombrado por el presidente de la República. Son los gobernadores de los estados y el jefe del Distrito Federal quienes tienen facultades para nombrar a los presidentes de las respectivas juntas locales, de acuerdo con el artículo 622 de la ley citada. Otro problema consiste en la integración tripartita con representantes del gobierno, de los trabajadores y patrones. Quienes representan a los trabajadores son en realidad representantes de las centrales sindicales, a las cuales se les critica por sus prácticas corporativistas. La característica tripartita de las juntas es negativa para los trabajadores, porque sus resoluciones son a menudo perjudiciales para éstos. Por ello, Néstor de Buen es partidario de la existencia de tribunales del trabajo, en vez de las juntas de conciliación y arbitraje, para tener una mejor administración de justicia en el ámbito laboral, y de esta manera evitar que los gobiernos federal o locales puedan ejercer el control administrativo y jurisdiccional de los conflictos laborales.<sup>96</sup>

En general, la administración de justicia laboral, tanto a nivel federal como estatal, debería pertenecer al Poder Judicial y estatal, con el propósito de conservar la unidad de jurisdicción, y también la división de poderes, porque no es conveniente cierta dependencia excesiva de esas instancias judiciales del Poder Ejecutivo federal o estatal.

El fortalecimiento de la inspección del trabajo y de las procuradurías del trabajo es también necesario para mejorar la defensa de los trabajadores.

### E. *Las defensorías públicas*

Son dos clases de defensorías que tienen rango constitucional. Una de ellas es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuya labor es trascendental, y dicho carácter de órgano constitucional autónomo está consagrado en el artículo 102 de la Constitución, apartado B, primer párrafo, que prescribe que el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquiera autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación que violen estos derechos. El párrafo tercero del apartado señalado determina que estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.

Por su parte, el artículo 17, en su párrafo séptimo y final, manifiesta que la Federación, los estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un

<sup>96</sup> Buen Lozano, Néstor de, "Procuración de justicia laboral", en Kurczyn V, Patricia (coord.), *Relaciones laborales en el siglo XXI*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 255 y 256.

servicio profesional de carrera para los defensores, cuyas percepciones no podrán ser inferiores a las que corresponden a los agentes del Ministerio Público.

De tal manera que hace falta darle rango constitucional a otras defensorías de los habitantes de la nación, cuya labor es también relevante. Con el propósito de hacer realidad lo dispuesto en el artículo 17 constitucional, que requiere que la justicia para los habitantes de la República sea pronta, completa, gratuita e imparcial, es conveniente analizar la posibilidad de establecer una procuraduría general de defensa de los habitantes de la República, en materia de asistencia jurídica gratuita, que comprenda no sólo la defensa general de las personas que no tienen recursos para contratar a un abogado particular, sino también la defensa del medio ambiente, de los trabajadores, de los contribuyentes y de los usuarios de los servicios financieros. Esta institución podría ser un organismo descentralizado independiente de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Esta propuesta podría significar, incluso, un ahorro de recursos en un plazo prudencial, para homogeneizar el ingreso a las diversas defensorías, nivelar salarios y prestaciones, y mejorar la capacitación, sin que se pierda la especialización que debe tenerse en cada materia. A la cabeza de esta nueva institución podría existir un consejo integrado por representantes de las secretarías o instituciones que tienen relación con la materia de la defensa de hacienda, medio ambiente, asuntos laborales, penales, agrarios, financieros, tributarios, etcétera.

De igual forma, Juan Carlos Cruz Razo, consejero de la Judicatura Federal, propone que es necesario tratar de unificar el sistema de las defensorías públicas a fin de disminuir costos, reducir índices de litigiosidad en las instancias locales y federales, mejorar la calidad del servicio, disminuir el número de inocentes que existen en las cárceles; todo ello, con el único fin de proteger a la persona, aspiración de cualquier régimen político que tenga su base en el bien común. Para ello, a su criterio, se necesita crear una defensoría pública de carácter nacional que involucre no sólo a los defensores del ámbito federales, sino también a los defensores estatales.<sup>97</sup>

La defensa de los derechos humanos, por ser un asunto de extraordinaria trascendencia, debería continuar en poder de las instituciones existentes, debido a la especialidad y experiencia acumulada en estas materias y a los compromisos que se han contraído a nivel internacional.

#### F. *La administración de justicia en los estados y en el Distrito Federal*

El artículo 116, fracción III, determina en términos generales cómo debe estructurarse el Poder Judicial en los estados de la Federación, y señala la garantía de

<sup>97</sup> Cruz Razo, Juan Carlos, "Por una defensoría pública federal", *Revista del Instituto Federal de Defensoría Pública*, núm. especial, octubre de 2012, p. 13.

independencia de los magistrados y jueces. El precepto entrega a las Constituciones estatales las normas más concretas que regirán su estructura y la designación de sus integrantes.

En el estado de Jalisco, el artículo 60 de la Constitución prescribe que para la elección de los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, el Consejo de la Judicatura de dicho estado, previa convocatoria realizada por el Congreso a la sociedad en general, con excepción de los partidos políticos, someterá a consideración del Congreso del estado una lista de candidatos que contenga cuando menos el doble del número de magistrados a elegir.

El Congreso de aquel estado, por acuerdo de las dos terceras partes de los diputados presentes, elegirá al magistrado que deba cubrir la vacante dentro de un término improrrogable de treinta días. En caso de que el Congreso no resuelva dentro de dicho término, se entenderá que rechaza la totalidad de los candidatos propuestos.

Por lo que si el Congreso rechaza la totalidad de los candidatos propuestos, el Consejo de la Judicatura someterá una nueva propuesta integrada por personas distintas a la inicial, en los términos de este artículo.

En el estado de Nuevo León, el artículo 99 constitucional dispone que el titular del Poder Ejecutivo propondrá los candidatos a la magistratura del Tribunal Superior de Justicia al Congreso del estado, para su aprobación, la que se realizará previa comparecencia de las personas propuestas, por el voto secreto de cuando menos las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la comparecencia.

Una vez transcurrido el plazo de cinco días, el Congreso rechazaría a las personas propuestas para ocupar el cargo, se abstendrá de resolver; sin embargo, si no se alcanza la votación requerida, el Ejecutivo del estado, en un plazo de diez días, propondrá a otra persona, y la aprobación se efectuará en los términos del párrafo anterior.

Si presentada la segunda propuesta el Congreso la rechaza, se abstiene de resolver o no reúne la votación exigida dentro de los plazos señalados, en ese mismo acto, la aprobación se llevará a cabo mediante el voto secreto de cuando menos la mitad más uno de los diputados asistentes a la sesión; de no reunirse esta votación, el Ejecutivo, dentro de los diez días posteriores a la celebración de la sesión, realizará la designación, la cual no podrá recaer en ninguna de las personas que en ese procedimiento ya hubieran sido propuestas al Congreso para ocupar dicho cargo.

Así, en el Distrito Federal los artículos 78 y 79 del Estatuto de Gobierno regulan el nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que en síntesis consiste en que la Asamblea Legislativa resolverá en un plazo de quince días, por el voto de la mayoría de sus miembros presentes, respecto de los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia que haya realizado el jefe de Gobierno. Si nada se soluciona dentro de ese plazo, se tendrán por aprobados los nombramientos

y el o los designados entrarán a desempeñar sus funciones. Después, se establece un procedimiento para los casos en que la Asamblea Legislativa no aprueba dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el jefe de Gobierno hará un tercero, que surtirá sus efectos desde luego como provisional, y que será sometido a la aprobación de la Asamblea. Si dicha legislatura no aprueba esa propuesta o no la rechaza, se entiende que el nombramiento es definitivo.

En cambio, en el estado de Morelos el artículo 89 constitucional determina que el Tribunal Superior de Justicia del estado se compondrá de los magistrados numerarios que se requieran para la integración de las salas que lo conformen, cuando menos de tres supernumerarios y en su caso, de los magistrados interinos. Los magistrados serán designados por el Pleno del Congreso del estado, y sólo en el caso de los interinos podrá designarlos también la diputación permanente, en ambos casos a propuesta del órgano político del Congreso, el cual emitirá la convocatoria pública para designar a los magistrados, conforme a lo establecido en la Constitución y la Ley Orgánica para el Congreso del estado.

El Congreso del estado, conforme a sus facultades, decide libre y soberanamente la designación de los magistrados, mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura. Si el Congreso resuelve que no procede la designación para un nuevo periodo, el magistrado cesará en sus funciones a la conclusión del tiempo para el que fue nombrado.

De lo expuesto en las normas citadas de las Constituciones mencionadas surge la necesidad de crear una norma con rango constitucional y federal que garantice la independencia de los tribunales de justicia en los estados y el Distrito Federal. Ello es posible sin transgredir el federalismo, porque los artículos 116 de la Constitución, en su fracción III, y 122, base cuarta, ya que contienen ciertas reglas relativas al Poder Judicial de dichas entidades federativas, y convendría complementar su contenido para garantizar realmente su independencia.

Además, para que exista un mayor acceso de calidad de los trabajadores a la administración de justicia habría que reforzar las labores de las defensorías de oficio a nivel estatal, porque tanto su número de abogados como sus remuneraciones muchas veces son insuficientes.

Como es lógico, las propuestas señaladas en este apartado, relativas al Poder Judicial de la Federación, de los estados y del Distrito Federal, no bastan para mejorar la justicia en el país, y sólo persiguen garantizar en mejor forma la independencia de los magistrados y jueces y mejorar la asistencia jurídica gratuita de quienes no tienen recursos para defenderse en los tribunales.

Hugo Concha Cantú y J. Antonio Caballero Juárez expresan que es difícil analizar y comparar el funcionamiento del Poder Judicial en cada uno de los estados de la Federación, porque no es lo mismo un tribunal con escasos recursos que atiende a una población dispersa en sectores rurales, que un tribunal que tiene los medios para

actuar, y que analiza y resuelve los casos concernientes a los habitantes que están concentrados en una ciudad. Sin embargo, estos autores tienen claro que es necesario mejorar la independencia de estos tribunales, seguir fortaleciendo su eficiencia y perfeccionar sus sistemas de control.<sup>98</sup>

### G. *La reforma judicial*

Son una serie de propuestas y de reformas que se han producido en estos últimos años con el propósito de mejorar el funcionamiento, la eficacia y la eficiencia del Poder Judicial, y corresponde, en síntesis, señalar algunas de ellas y analizar qué resta por hacer.

#### a. *La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*

Sergio García Ramírez criticó desde un comienzo la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, aprobada en 1996, ya que ésta dividió en dos el sistema de la justicia penal en México: una justicia penal ordinaria para los delitos comunes, algunos de los cuales pueden ser muy graves; y otra justicia para los casos de delincuencia organizada. Para este jurista, con esta ley se alejó el sistema penal mexicano de su orientación democrática, progresista y liberal, y se tornó autoritario y poco respetuoso de los derechos consagrados en la Constitución. La reforma a esa ley última publicada el 18 de junio de 2008, significó un mejoramiento de la justicia, pero también involucró reducción y supresión de garantías, como los sistemas de prisión preventiva y el arraigo. En cambio, el establecimiento de los juicios orales lo consideró positivo.<sup>99</sup>

#### b. *El Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México*

El 15 de agosto de 2006 fue presentado el *Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México*, obra editada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Este libro es producto de una consulta nacional sobre la materia, que tuvo por objeto recoger las opiniones, en el seno de la sociedad, de quienes analizaban o integraban la administración de justicia en el país y las medidas que eran necesario adoptar para subsanar los problemas existentes, las cuales fueron recogidas en el documento mencionado. El gran número de análisis y propuestas recibidos de los im-

<sup>98</sup> Concha Cantú, Hugo y Caballero Juárez, J. Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 304 y 305.

<sup>99</sup> García Ramírez, Sergio, *Procuración de justicia y regulación penal de la delincuencia organizada*, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1404/6.pdf>, p.69.

partidores de justicia, académicos, abogados litigantes y del sector privado, obligó a realizar una laboriosa tarea de sistematización, que se puede resumir en las siguientes áreas:

- A) La reforma del amparo, que ya es una realidad, a través de las reformas constitucionales a los artículos 94, párrafo décimo, 104, fracción III y 107 de la Constitución, y la aprobación de una nueva Ley de Amparo. Las publicaciones respectivas fueron realizadas en el *DOF* el 6 de junio de 2011 y el 2 de abril de 2013.
- B) El fortalecimiento de los poderes judiciales de las entidades federativas, garantizando su independencia y de rendición de cuentas, tarea todavía pendiente en muchos aspectos.
- C) Reforma al sistema de impartición de justicia penal por medio del establecimiento de los juicios orales y el sistema acusatorio, lo que involucró reformas a la Constitución, al Código Penal Federal y al Código Federal de Procedimientos Penales.<sup>100</sup> Este sistema está avanzado en algunos estados, pero todavía existe un serio esfuerzo que realizar para extenderlo a todo el país.

c. La reforma constitucional de 2008

Para Sergio García Ramírez, la reforma a la Constitución, publicada el 18 de junio de 2008, significó un mejoramiento de la justicia, pero también involucró reducción y supresión de garantías, como los sistemas de prisión preventiva y el arraigo, con el propósito de dar respaldo constitucional a lo dispuesto en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. Agrega el autor que la afirmación de que se pasó de un sistema inquisitivo a uno acusatorio es una verdad a medias, porque dicho tránsito no es completo. El establecimiento de los juicios orales es positivo, pero de cada cien casos que llegan a tribunales noventa quedan impunes; los a erradicar siguen siendo la impunidad, la corrupción, puesto que los conflictos, la inoperancia del aparato persecutorio y la falta de prevención de la delincuencia. En suma, la reforma de la justicia de 2008 sigue pendiente en muchos estados. Le parece positiva, en cambio, la propuesta de la administración actual, en el sentido de crear un código penal y un código de procedimientos penales únicos para toda la República; el establecimiento de una política de prevención de la delincuencia, que comprenda acciones en las

<sup>100</sup> Olmedo García, María del Pilar, *Presentación del Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México, Realidad Jurídica*, vol. 13, núm. 1, enero-abril de 2008, <http://realidadjuridica.uabc.mx/realidad/resena-libroblanco.html#top>.

áreas educativas, sanitarias y de desarrollo, y las propuestas de reformas a la Ley de Amparo y al sistema penitenciario. Asimismo, piensa que la reforma constitucional de 2008 habría que hacerla compatible totalmente con las modificaciones tan trascendentes aprobadas en 2011 en materia de derechos humanos, con el propósito de tener un sistema dual con garantías, derechos y avances, en un caso, y con garantías reducidas, y acortadas, en el otro para combatir la inseguridad, pero sin hacer tabla rasa de los derechos establecidos.<sup>101</sup>

#### d. La reforma constitucional del juicio de amparo

El 6 de junio de 2011 se publicó una reforma a la Constitución con objeto de perfeccionar las normas relativas al juicio de amparo, la cual implicó modificaciones a los artículos 94, 103, 104 y 107, y que persigue defender en mejor forma los derechos de los habitantes de la República.

En el artículo 94, como ya se ha expresado, se concede al Consejo de la Judicatura Federal, la facultad de crear plenos de circuito mediante acuerdos generales, y examinando el número y la especialización de los tribunales colegiados de la correspondiente circunscripción territorial. Los plenos de circuito, conforme a la reforma de la fracción XIII del artículo 107, deben conocer las contradicciones de tesis que existan entre los tribunales colegiados del mismo circuito.

Se agrega en el artículo 94, que las leyes determinarán la integración y el funcionamiento de dichos plenos. Otra adición importante al artículo 94 es la que permite que ciertos juicios de amparo, controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad se puedan tramitar y resolver en forma prioritaria. Ello ocurrirá cuando el Ejecutivo Federal, a través del consejero jurídico, o bien cualesquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, por medio de su presidente respectivo, justifiquen la urgencia de su resolución por razones de interés social o de orden público. Las contradicciones de tesis entre los tribunales colegiados, conforme a la legislación anterior, correspondía resolverlas a la Suprema Corte, de tal manera que la modificación que se ha señalado al artículo 94 significa un menor trabajo de control para ésta. Sin embargo, también puede existir contradicción de tesis en los juicios de amparo, entre los plenos de los diversos circuitos, o de los otros tribunales que señala la reforma de la fracción XIII del artículo 107, lo cual será del conocimiento de ese alto tribunal.

Al reformarse el artículo 103, fracción I, se amplió la competencia de los Tribunales de la Federación, que ahora resolverán toda controversia que se suscite

<sup>101</sup> García Ramírez, Sergio, “Repensar el sistema de justicia”, entrevista de Ariel Ruiz Mondragón, *Este País. Tendencia y opiniones*, núm. 262, pp. 5 y 6.

- I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;
- II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y
- III. Por normas generales o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

La reforma a la fracción I del artículo citado es la más importante, porque amplía de manera trascendente la competencia de los tribunales federales, la cual anteriormente sólo protegía de las leyes o actos de la autoridad que violaran las garantías individuales.

La reforma a las fracciones II y III, en lugar de *leyes* se refiere a *normas generales* expresión más amplia porque comprende también reglamentos o acuerdos, por ejemplo, y en lo demás se conserva la redacción anterior. En la fracción III, la expresión *normas generales* puede incluir, además, las disposiciones de las Constituciones estatales.

Las reformas introducidas al artículo 107 constitucional amplían algunos principios relativos al juicio de amparo, que son de trascendencia. Esta norma en su párrafo primero señala que las controversias que conocen los tribunales de la Federación, conforme al artículo 103, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, conforme a las bases que a continuación se expresan:

La fracción I anteriormente señalaba que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, lo cual se conserva, pero se agrega textualmente teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. De tal manera que se amplía el carácter de parte agraviada, porque se puede promover el juicio de amparo contra actos no emanados de autoridades jurisdiccionales. Según el párrafo segundo de esa fracción: “Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa”. Se reitera que en los casos señalados la afectación a un derecho subjetivo debe ser personal y directa.

La fracción II del artículo 107 establece la relatividad de las sentencias de amparo, y una excepción en los juicios de amparo contra normas generales, siempre

que no tengan el carácter de tributarias. En efecto, si en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelve la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará también a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de noventa días naturales sin que se supere dicha inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de ésta, en la que se fijarán sus alcances y condiciones en los términos que establezca la ley reglamentaria.

El artículo 107, en su fracción III, regula la reclamación en los juicios de amparo contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo. En los casos de amparo directo, se establece la obligación del tribunal colegiado de circuito competente, de examinar todas las violaciones procesales que se hayan hecho valer, asimismo, aquellas que en los casos que proceda surtieron efecto en la suplencia de la queja, con objeto de fijar los términos precisos en que deberá pronunciarse la resolución en el asunto de que se trate. Lo expuesto tiene el propósito de evitar la prolongación de la resolución en los juicios de amparo, o bien impedir la interposición de varios juicios por distintas violaciones procesales.

Se incluye el *amparo adhesivo* con el propósito de proteger a la parte que tenga interés en la subsistencia de la sentencia impugnada por el afectado, y se establece que la ley determinará la forma y términos en que deberá promoverse dicho recurso.

Otras reformas a destacar se refieren a que se establece con claridad la procedencia del juicio de amparo en materia administrativa; se determina la procedencia del juicio de amparo indirecto ante el juez de distrito; la procedencia del recurso de revisión en el amparo directo; se incorporan los principios de apariencia de buen derecho y del interés social para proveer en la suspensión del acto reclamado; la autoridad responsable que no suspenda el acto reclamado o admita fianza irrisoria o insuficiente será sólo sancionada penalmente; tratándose de las contradicciones de tesis de los tribunales colegiados de un mismo circuito, se determinan las personas que pueden denunciar dichas contradicciones; y finalmente, se regulan nuevas normas para el procedimiento de ejecución de las sentencias de amparo.

#### e. La reforma constitucional en materia de derechos humanos

La modificación al artículo 1o. de la Constitución, publicada en el *DOF* el 10 de junio de 2011, tiene la más alta trascendencia para la defensa de los derechos

humanos en el país y constituye una reforma que es menester analizar. La iniciativa de reforma fue presentada por el titular del Ejecutivo Federal y fue aprobada por el Congreso de la Unión.

La Comisión de Puntos Constitucionales de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, al aprobar la iniciativa, expresó textualmente:

El presente dictamen pretende dotar a la Constitución de los elementos y mecanismos necesarios para garantizar la máxima protección a los derechos humanos, así como dar cumplimiento a las obligaciones internacionales que en esta materia ha reconocido nuestro País con la firma y ratificación de diversos tratados internacionales de derechos humanos, para incorporar un régimen más amplio de protección de los derechos humanos en el país. Por lo anterior, el Congreso de la Unión de México debe aprovechar esta oportunidad histórica para otorgar a los derechos humanos un lugar preferente en la Constitución, proceso que durante más de una década ha esperado a que se logre con la amplia participación de la sociedad civil.

En la reforma aprobada se determinó que el capítulo I del título primero se denominaría “De los derechos humanos y su garantías”, comprendiendo los artículos 1o. al 29. Respecto al contenido de los artículos 25, 26, 27, 28 y 29, corresponde expresar que el artículo 25, en sus párrafos segundo al octavo, se refiere más bien a la rectoría del Estado en el desarrollo nacional y a la participación en la economía de los sectores públicos, sociales y privados. El artículo 26, al sistema de planeación democrática y al sistema nacional de información estadística y geográfica. El artículo 27 contiene temas como la propiedad originaria de la nación sobre tierras y aguas, y el derecho que aquélla tiene para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; el dominio directo de la nación sobre los recursos naturales; las normas para adquirir el dominio por personas físicas y ciertas personas morales; el reconocimiento de ejidos y comunidades, y la propiedad de sus tierras. El artículo 28 prohíbe los monopolios, las prácticas monopólicas, la concentración o acaparamiento de productos necesarios y el otorgamiento de subsidios, salvo casos de excepción, que la propia disposición señala. El contenido de la mayor parte de estos artículos no debería estar ubicado entre los derechos humanos, o en un capítulo sobre derechos fundamentales, porque se refieren más bien a lo que se denomina la “Constitución económica”, con la salvedad de algunos casos de los derechos de las personas, cooperativas, de comunidades o ejidos. Estas normas de carácter económico podrían incluirse más bien entre las relativas a las disposiciones de carácter general y principios que deben regir la nueva constitución que se propone. En cambio, el artículo 29 sí corresponde incluirlo en los derechos humanos, porque regula, en forma excepcional, los casos en que se pueden restringir o suspender ciertos derechos por parte del presidente, con la firma de los titulares de las secretarías y de la Procuraduría General de

la República y la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, en su caso. También se podrían incluir, en el título correspondiente, los derechos que tienen relación, por ejemplo, con ejidos, comunidades, pueblos y comunidades indígenas, cooperativas o los que defienden los derechos de los consumidores.

El artículo 1o. constitucional establece taxativamente, que

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional, alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes. (Esta norma conservó su redacción y de ser segundo párrafo pasó a ser el cuarto).

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.<sup>102</sup>

La modificación que se hace al párrafo primero consiste en agregar los derechos humanos que se establecen en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como las garantías para su protección, lo cual tiene una extraordinaria importancia, ya que se forma un bloque de constitucionalidad entre las diversas normas de la Constitución y los derechos humanos establecidos en los convenios internacionales que el Estado mexicano ha suscrito. Ello significa que dichos convenios tienen la misma categoría que las normas de la Constitución, y se encuentran jerárquicamente por encima de lo que disponen otros tratados internacionales y las leyes federales.

<sup>102</sup> Esquivel Mossa, Yasmin, “La reforma constitucional en materia de derechos humanos y sus implicaciones en la administración de justicia”, *Revista del Instituto Federal de Defensoría Pública*, México, núm. especial, octubre de 2012, p. 240.

El nuevo párrafo segundo del artículo 1o. dispone que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia con el objetivo de favorecer en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Con ello se hace posible que se apliquen las normas de un tratado internacional más allá de lo que establece la Constitución cuando aquél regula en forma más amplia un derecho humano que el propio texto constitucional. Así lo determinó en tesis aislada el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región con residencia en Guadalajara, Jalisco, en amparo directo 633/2011.<sup>103</sup>

El nuevo párrafo tercero determina que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. El principio de universalidad involucra a todas las personas y en todos los casos posibles. El principio de indivisibilidad concierne a lo indivisible, y comprende todos los bienes, derechos, acciones, obligaciones o responsabilidades de una persona. El principio de interdependencia se refiere a la responsabilidad recíproca entre todas las personas, cualquiera que sea su condición, que puede ser de gobernante o gobernado.<sup>104</sup> El principio de progresividad consiste en aplicar en forma preferente las normas de aquel ordenamiento que contemple un mayor beneficio al gobernado respecto de sus derechos humanos. En consecuencia, todas las autoridades deben respetar los tratados internacionales que se hayan dictado o que se dicten en el futuro en materia de derechos humanos, conforme a la tesis aislada señalada precedentemente. Se determina además que el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. Es con base en este párrafo y en los artículos 17 y 20, apartado C, que se aprobó la nueva Ley General de Víctimas, publicada el 9 de enero de 2013 en el *DOF*. El párrafo tercero del artículo 1o. de la ley obliga a las autoridades de los tres ámbitos de gobierno, y de los tres poderes constitucionales, así como a cualquier oficina, dependencia, organismo o institución pública o privada, para que vele por la protección de las víctimas y proporcione ayuda, asistencia o reparación integral.

El quinto párrafo que se modifica tiene por objeto impedir la discriminación por las preferencias sexuales, lo cual significa un avance en el camino por evitar esa clase de segregación. Anteriormente, el texto vigente sólo prohibía la discriminación por las preferencias, pero sin aclarar a qué tipo de éstas se refería.

<sup>103</sup> Amparo directo 633/2011. Pedro Rodríguez Alcántara de 20 de octubre de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Humberto Benítez Pimienta. Secretario: Nicolás Alvarado Ramírez.

<sup>104</sup> Estas definiciones toman como base lo expuesto en el *Diccionario* de la Real Academia de la Lengua Española, las que se extienden y amplían al ámbito jurídico en este trabajo.

f. El control del cumplimiento de los convenios internacionales

Son dos aspectos a considerar respecto del cumplimiento de los convenios internacionales. El primero se refiere al control de convencionalidad, o sea, al control del cumplimiento de los convenios internacionales que México ha suscrito en materia de derechos humanos; y el segundo se refiere al cumplimiento en México de las sentencias que emanan de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Respecto al control de convencionalidad, conforme al apartado anterior, todas las autoridades —en el ámbito de sus competencias— tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad que establece el nuevo párrafo tercero del artículo 1o. constitucional.

Por su parte, Sergio García Ramírez, en lo que respecta al cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, no está de acuerdo con la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto al caso *Rosendo Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, en el sentido de que sólo son vinculantes las sentencias de la Corte Interamericana cuando se refieren a México y que las demás sentencias se deben considerar como orientaciones, porque a su juicio deben ser obligatorias todas las sentencias de la Corte, ya que constituyen interpretaciones a una convención internacional aprobada por el Estado mexicano.<sup>105</sup>

g. La nueva Ley de Amparo

Como ya se ha expresado, la nueva Ley de Amparo debió dictarse conforme a lo prescrito por la reforma constitucional publicada en el *DOF* el 6 de junio de 2011. El artículo primero transitorio de ese decreto dispuso que éste debiera entrar en vigor a los ciento veinte días de su publicación en el *DOF*. El artículo segundo transitorio agregó que el Congreso de la Unión debía expedir las reformas legales correspondientes dentro de los 120 días posteriores a la publicación del presente decreto. El plazo para dictar la disposiciones en materia de amparo fue excedido, porque la nueva Ley de Amparo fue publicada el 2 de abril de 2013.

Este nuevo ordenamiento tiene una serie de ventajas con relación a la legislación anterior, algunas de las cuales, en síntesis, son:

A) Permite el amparo contra particulares, porque protege a las personas no sólo frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos, sino

<sup>105</sup> García Ramírez, Sergio, “Repensar el sistema de justicia”, entrevista de Ariel Ruiz Mondragón, en *Este País. Tendencia y opiniones*, núm. 262, p. 10.

también por actos u omisiones de particulares en los casos señalados en la ley, de acuerdo con lo que determina, entre otras disposiciones, el párrafo final del artículo 1o. del nuevo ordenamiento.

- B) Amplía el número de personas que pueden interponer el amparo, y se dispone que el quejoso es “quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o. de la presente ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico”, conforme lo determina el artículo 5o., fracción I, de la ley.
- C) Instituye el amparo colectivo conforme a la norma anteriormente citada, porque se puede promover el amparo por dos o más quejosos conforme al párrafo tercero de la fracción I del artículo 5o. de la nueva Ley.
- D) Permite la interposición de las demandas de amparo directo e indirecto, la presentación de las promociones y la sustanciación del procedimiento por la vía electrónica. La vía de ingreso a este sistema es a través de la firma electrónica.
- E) En forma excepcional, y sólo cuando exista urgencia atendiendo al interés social o al orden público, las Cámaras del Congreso de la Unión o el Ejecutivo Federal podrán solicitar al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que un juicio de amparo, comprendiendo los recursos o procedimientos derivados de éste, se sustancien y resuelvan de manera prioritaria, sin modificar de ningún modo los plazos previstos en la ley, conforme al artículo 4o. de la ley.
- F) Consagra el principio del buen derecho como antecedente, que deberá considerar el juez en la suspensión del acto reclamado.
- G) Incorpora la declaración general de inconstitucionalidad de normas generales, en los artículos 231 a 235 de la ley, con la excepción de las normas vigentes en materia tributaria. En efecto, cuando las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, resuelvan la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, el presidente de la Sala respectiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora de la norma. Los plenos de circuito podrán solicitar a la Suprema Corte, por mayoría de sus integrantes, que inicie el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad cuando dentro de su circuito se haya emitido jurisprudencia de amparos indirectos en revisión en la que se declare la inconstitucionalidad de una norma general. Una vez que se haya notificado al órgano emisor de la norma y si ha transcurrido el plazo de noventa días naturales

sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación pronunciará la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente, siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos.

H) Se crean los plenos de circuito para resolver las contradicciones de tesis de los tribunales colegiados del mismo circuito.

En el decreto por el cual se aprobó la nueva Ley de Amparo se modificaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Por su parte, Raymundo Gil Rendón señala que la nueva Ley de Amparo es un instrumento garantista y moderno, y se encuentra muy avanzada la ley en varios aspectos. Sin embargo, considera que en lo sustantivo retrocede ciento cincuenta y cinco años cuando suprime la suspensión del acto reclamado tratándose de concesiones del Estado mexicano sobre bienes del dominio directo de la nación, entre los que se encuentran las aguas, bosques, espacio aéreo, hidrocarburos, minas, espectro radioeléctrico, transportes o comunicaciones. El Congreso produjo un amparo “manco o sin dientes”, lo que constituye un retroceso, una violación a los artículos 1o., 103, 107 y 133 de la Constitución, y además transgrede lo dispuesto por los artículos 1o., 2o., 8o. y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Pregunta este autor de qué sirve que el artículo 103 de la Constitución haya ampliado la protección de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales cuando existe una ley secundaria que prohíbe la suspensión de los actos inconstitucionales. Entre los ejemplos que señala Gil Rendón para demostrar la inconveniencia de prohibir la suspensión en los casos señalados está el de la mina a tajo abierta que se encuentra al lado de la zona arqueológica de Xochicalco, estado de Morelos. Si se otorga la concesión de una mina como la señalada, en abierta afectación al medio ambiente y en perjuicio de los pobladores de la zona, no existe la posibilidad de obtener la suspensión en el amparo, porque se trata de casos en que ésta no es legalmente permisible.<sup>106</sup>

Se entiende el sentido de esta reforma que impide la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo cuando está en juego la aplicación de ciertas políticas

<sup>106</sup> Gil Rendón, Raymundo, “Las reformas a la Ley de Amparo y el autoritarismo del Estado mexicano”, *Foro Jurídico*, México, núm. 115, abril de 2013.

públicas que el Estado mexicano considera trascendentes para defender los intereses superiores de la nación, especialmente en materia de bienes directos de esta nación, por razones de seguridad o para la defensa de menores, incapaces o personas que requieren pensiones alimenticias. Sin embargo, son muchos los casos en que no podrá haber suspensión, y en consecuencia se originan perjuicios para los terceros afectados cuando se trate de concesiones sobre los bienes del dominio público de la Federación, que deberán esperar la resolución del amparo para poder conseguir que se respeten sus derechos. No obstante, el párrafo final del artículo 129 de la Ley de Amparo establece textualmente que

El órgano jurisdiccional de amparo excepcionalmente podrá conceder la suspensión, aún cuando se trate de los casos previstos en este artículo, si a su juicio con la negativa de la medida suspensiva pueda causarse mayor afectación al interés social.

De tal manera que existe la posibilidad de que en los casos previstos en el artículo 129 se pueda otorgar la suspensión del acto reclamado, en forma excepcional, si con la negativa de la suspensión se van a afectar los intereses sociales.

Por lo que cabe consultar entonces qué se debe entender por interés social. El Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito entiende que el interés social "...se refiere a aquellos aspectos relacionados con las necesidades generales de la colectividad y que el Estado protege de manera directa y permanente, por lo que si una situación específica afecta o beneficia a aquélla, existe interés social".<sup>107</sup> Por su parte, el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito ha dispuesto que no puede anteponerse la pretensión de un interés particular, dirigida a obtener la suspensión del acto reclamado si afecta los principios sobre los que se asienta la economía nacional (interés social), porque repercute en el desarrollo nacional.<sup>108</sup>

#### *h. Conclusiones y propuestas sobre la reforma judicial*

César Benedicto Callejas hace un paralelismo entre la historia de los tribunales de México y la integración de la moral colectiva, se cultivan ciertos valores y se comprenden las transformaciones que ocurren en la sociedad mexicana. Para él, hay

<sup>107</sup> Tesis en incidente de suspensión (revisión) 46/2009. Juan Hurtado Díaz. 12 de marzo de 2009. Unanimidad de votos. Ponente: Rubén David Aguilar Santibáñez. Secretario: Francisco Lorenzo Morán.

<sup>108</sup> Tesis en incidente de suspensión (revisión) 259/2006. Pemex Petroquímica y otro. 30 de junio de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Leonardo Rodríguez Bastar. Secretario: Luis Arturo Palacio Zurita.

ciertas etapas de predominio del Poder Ejecutivo sobre el Judicial; sin embargo, en tiempos recientes, los tribunales se alejaron de un modelo conservador y protector de elites para ingresar en la defensa de la justicia social, y ahora de los derechos humanos y de la especialización técnica. Estas tendencias deben consolidarse todavía, porque se necesita profundizar en el conocimiento e internalización de los derechos humanos y en la comprensión de algunas ramas del derecho; transparentar sus decisiones y tender lazos de comunicación con la sociedad, pero sin ser rehén de la opinión pública. Los tribunales, en forma especial, deben combatir la impunidad y acrecentar su credibilidad, que es su único capital político.<sup>109</sup>

Otro problema que enfrenta el Poder Judicial de la Federación es la corrupción que existe en su interior. Julio Bustillos señala que el número de integrantes de este poder, entre 1996 y mediados de 2011, asciende en promedio a 829 por año, y que de éstos se han depurado cincuenta juzgadores, lo cual representa un 6% del total. De estos cincuenta miembros se han inconformado y han conseguido su reinstalación diecisiete de ellos, o sea, el 34%. Los treinta y tres restantes perdieron la posibilidad de reincorporarse. Este porcentaje de acusados por ilícitos preocupa todavía. El Consejo de la Judicatura ha conocido los casos correspondientes a través de denuncias, quejas o reclamos, y éstos han versado generalmente sobre acoso sexual, nepotismo, tráfico de influencias y abuso de autoridad, entre otros.<sup>110</sup>

Paola Yaber Coronado expresa que existe una tendencia en el Poder Judicial de la Federación de concentrar el conocimiento de los temas de constitucionalidad en la Suprema Corte de Justicia de la Nación; los temas de legalidad aún son resueltos por otros tribunales federales. Incluso la nueva Ley de Amparo, aprobada recientemente, se inscribe en esa orientación. La creación de los nuevos órganos, denominados plenos de circuito, que tienen por objeto resolver las contradicciones de tesis entre tribunales colegiados del correspondiente circuito y que inhibe que estos casos sean resueltos por la Suprema Corte, es otra manifestación de la tendencia ya señalada.

Agrega que la carga de trabajo en los órganos jurisdiccionales federales ha involucrado un aumento del 41%, entre 2003 y 2010, lo que constituye un perjuicio para la impartición de justicia, porque dificulta la revisión de los casos, y la resolución de los asuntos se tarda en exceso. Con base en un documento del Consejo de la Judicatura, titulado *Prospectiva Básica. Cédula Nacional*, se muestra que la distribución porcentual por materias es la siguiente: penal, 37%, administrativa 27%, civil 23% y laboral 13%. La materia administrativa se distribuye en varios asuntos: ambientales,

<sup>109</sup> Callejas, César Benedicto, “La historia jurisdiccional de México”, *Este País. Tendencias y Opiniones*, México, núm. 262, febrero de 2013, pp. 8 y 10.

<sup>110</sup> Bustillos, Julio, “La corrupción de los jueces federales mexicanos y su depuración”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, año 2012, núm. 33, pp. 47 y 52-54.

fiscales, y de competencia económica, y su resolución, en muchos casos, requieren de conocimientos especializados, por lo que es aconsejable la creación de tribunales colegiados que puedan resolver con eficiencia este tipo de asuntos. Esta opción debe ser acompañada de medios alternativos de solución de controversias, como determina el artículo 17 constitucional, en su párrafo cuarto, en lo que respecta a los asuntos penales, donde se requiere asegurar la reparación del daño. Para Paola Yaber, es necesaria la creación de una ley federal de medios alternativos de solución de controversias para aumentar los casos que se resuelven por este procedimiento y crear órganos arbitrales institucionales y reforzar las habilidades de negociación y argumentación de los abogados. Por otra parte, no debería bastar con tener la cédula profesional para interponer una demanda, sino que es menester exigir a los abogados la afiliación obligatoria a algún colegio profesional; ello redundaría en una mejor fundamentación de las demandas, para que los casos que se presentan ante los órganos jurisdiccionales ameriten realmente su trámite y resolución.<sup>111</sup>

Guadalupe Barrera expone que todos los sistemas jurídicos soportan cierto grado de impunidad, o sea, la ausencia de consecuencias jurídicas cuando se viola una ley, y parece existir consenso sobre la incapacidad del sistema de justicia penal mexicano para cumplir sus objetivos de sancionar a los culpables de las violaciones graves.<sup>112</sup>

Leticia Ramírez de Alba, coordinadora del programa de seguridad pública México Evalúa, señala que el tránsito del sistema penal inquisitivo a uno acusatorio y oral sólo opera en su totalidad en los estados de Chihuahua, estado de México y Morelos, en ocho entidades que opera se implementa parcialmente, en cinco está apenas entrando en vigencia, y en quince sólo se encuentra en etapa de planeación. De tal manera que no se observa una mayor urgencia para mejorar el sistema de seguridad y justicia penal. Además, pese a la violencia existente siguen generándose elevados índices de impunidad. Por todo ello, no se puede esperar un súbito aumento de la eficacia y eficiencia de dicho sistema.<sup>113</sup>

Además, Juan N. Silva Meza, presidente de la Suprema Corte de Justicia, ha destacado la necesidad de contar con un código procesal único para todo el Estado mexicano, como ley secundaria, que redefine los contenidos del debido proceso penal tanto para los delitos federales como del orden común, y que permita dotar de certidumbre y seguridad jurídica a los habitantes de la República. La importancia

<sup>111</sup> Yaber Coronado, Paola, “Desafíos para la instrumentación de las reformas al sistema de justicia”, *Este País. Tendencias y Opiniones*, México, núm. 262, febrero de 2013, pp. 11-14.

<sup>112</sup> Barrera, Guadalupe, “Dimensiones de la impunidad: el futuro de la justicia por homicidios en México”, *Este País. Tendencias y Opiniones*, México, núm. 262, febrero de 2013, pp. 15 y 16.

<sup>113</sup> Ramírez de Alba, Leticia, “Sistema de seguridad y justicia penal. Las dificultades para su evaluación”, *El País*, núm. 262, febrero de 2013, pp. 17 y 18.

del nuevo código único de procedimientos penales radica en que será el instrumento legal con el que se sustituirá a los 33 códigos de procedimientos penales, que actualmente se aplican con una gran dispersión en el país, en desmedro de la impartición de justicia. Otra de las ventajas de este proyecto consistirá en el ejercicio de los mecanismos alternativos de solución de controversias y de la ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.<sup>114</sup> Por otra parte, la Comisión de Justicia del Senado ha estado trabajando intensamente en este proyecto, escuchando a especialistas en la materia, analizando y recogiendo propuestas para perfeccionarlo.<sup>115</sup>

En cambio, no hay acuerdo para establecer un código penal único, ya que su aprobación implicaría modificar el pacto federal, puesto que es atribución de las entidades federativas la aprobación de esta clase de normas; en atención a ello, el código tendría que incluir ilícitos federales y del orden común; y las diferencias existentes por razones ideológicas o religiosas respecto a la regulación de ciertos delitos, como es el caso del aborto, o bien por la severidad de las sanciones que habría que aplicar a ciertos delitos. En cambio, Javier Cruz Angulo N. propone que podría aprobarse una ley penal de carácter general que determine las regulaciones básicas de lo que es un delito, las formas en que se comete, cuáles son las causales de atenuación o exclusión, los márgenes racionales de las penas y los métodos de reinserción social. Se justifica por este autor la necesidad de esta ley básica, porque hay legislación en dos estados en que se presume el dolo, y en diez de ellos se acepta la preterintencionalidad de los ilícitos. El derecho penal decide sobre la libertad de las personas y la justicia para las víctimas; por ello, es necesario que existan regulaciones comunes en todas las entidades federativas. Un asunto aparte es la resolución de dichas entidades para aprobar sus códigos penales y definir los hechos que consideran delitos.<sup>116</sup>

#### i. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y la administración de justicia

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en la Primera Meta Nacional, México en Paz, señala que la Encuesta Nacional sobre el Sistema de Justicia Penal de 2012, ENSIJUP, arroja que el 49% de los consultados considera que las leyes no se cumplen; que los principales problemas de la justicia en México son la corrupción, la tardanza y la impunidad, y que el promedio nacional del nivel de confianza en la procuración de justicia está por debajo del 15%.

Se agrega que para el gobierno federal es prioritario impulsar una reforma para establecer un nuevo sistema de justicia, que se debe caracterizar por la oralidad,

<sup>114</sup> *La Jornada*, 14 de mayo de 2013.

<sup>115</sup> Boletín 1506 del 29 de abril de 2013, Senado de la República.

<sup>116</sup> Cruz Angulo, N. Javier, "Ley penal general: una necesidad", *El Universal*, 18 de mayo de 2013.

transparencia, mediación, conciliación, reparación del daño y garantizar los derechos humanos tanto de la víctima como del imputado. En el sistema deben existir medios alternativos de solución de conflictos, con el propósito de descongestionar la labor de los jueces penales, tener un uso más eficiente de los recursos y generar condiciones para un acceso a la justicia que genere confianza.

Entre las propuestas que se incluyen está la de impulsar la expedición de un código de procedimientos penales único y una ley general penal, ya que la multiplicidad de normas dificulta la procuración y la impartición de justicia.

En materia de derechos humanos, uno de los objetivos prioritarios del gobierno consiste en establecer una política de Estado en la materia, que garantice que todas las autoridades asuman la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos.

El objetivo 1.4 del Plan mencionado es el de garantizar un sistema de justicia penal eficaz, expedito, imparcial y transparente. Entre las estrategias que establece se encuentran: abatir la impunidad; lograr una procuración de justicia efectiva; combatir la corrupción y transparentar la acción pública en materia de justicia, para recuperar la confianza ciudadana; garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación; hacer frente a la violencia contra los niños, niñas y adolescentes en todas sus formas, y proporcionar servicios integrales a las víctimas u ofendidos de delitos. Entre las líneas de acción está la de robustecer a la Procuraduría General de Justicia y mejorar la coordinación en materia de seguridad entre los tres niveles de gobierno.

Como se puede apreciar, en materia de justicia el eje central está centrado en el sistema penal, lo cual es importante, dadas las condiciones de inseguridad existentes, pero se olvidan otras materias, que merecen también atención, por lo que existe conciencia de que sigue existiendo una percepción baja de la ciudadanía con relación a la administración de justicia.

#### H. *¿Es necesario un nuevo tribunal constitucional?*

Los tribunales constitucionales, en los distintos países, son los defensores supremos de las Constituciones, y su labor consiste generalmente en velar que las facultades que ejercen los servidores públicos de los tres poderes, ya sea en el ámbito federal, estatal o municipal, respeten las normas de la ley suprema. Se trata entonces de un poder que, en materia constitucional, está por encima de los poderes tradicionales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; su creación y funciones, en consecuencia, es de la más alta trascendencia.

El primer ordenamiento en el que se crea un tribunal constitucional es la Constitución de Austria de 1920, merced a la influencia del gran jurista Hans Kelsen. Varios países de Europa, como Alemania, España e Italia, cuentan con tribunales constitu-

cionales, así como en América Latina, éstos existen en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú.

Cuando se analizó en el Senado la reforma del Estado, hubo algunos partidos políticos que fueron partidarios de crear un tribunal constitucional. Sin embargo, no puede señalarse que la creación de un tribunal de esta especie constituya por el momento un asunto prioritario para los actores políticos ni para otros sectores de la sociedad mexicana, porque la Suprema Corte ha desempeñado este papel en forma que se estima solvente.

Entre los juristas, Héctor Fix-Zamudio es partidario de crear un tribunal federal de casación que asuma las funciones extraordinarias de control de legalidad de las sentencias que no se han interpretado o aplicado correctamente en una ley o que se han dictado en un procedimiento en el que se haya infringido, funciones que tiene actualmente la Suprema Corte, además de las de tribunal constitucional. Por su parte, Edgar Corzo Sosa promueve que dentro de la Suprema Corte se establezca una sala como máximo control de legalidad, la de casación, y que corresponda al Pleno el análisis de los casos de constitucionalidad, y habría que realizar cinco nuevos nombramientos para integrar esta sala.<sup>117</sup> En las propuestas de ambos juristas, la Suprema Corte de Justicia conserva su carácter de tribunal constitucional, con la ventaja de que en la última de ellas el costo es menor, y el alto tribunal prosigue su labor de corte de casación.

Sin embargo, queda pendiente el problema de que la Suprema Corte es la cabeza de uno de los tres poderes del Estado, la que impone limitaciones a los otros dos poderes sin que ésta, a su vez, como sucede en otros países, tenga un contrapeso y control constitucional en su labor.

Para Mario Melgar, las facultades en materia de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, introducidas en la reforma judicial de 1994, tuvieron como propósito otorgarle a la Suprema Corte el carácter de tribunal constitucional. Más adelante, en 1996, se le facultó para conocer acciones de inconstitucionalidad que plantearan la posible contradicción entre una norma general y la Constitución en materia electoral. Un análisis de las resoluciones de este alto tribunal revela, según el autor citado, que en sus resoluciones existen criterios conservadores, que se manifiestan con el propósito de no molestar demasiado al Poder Ejecutivo y de no transgredir las facultades del Legislativo. En consecuencia, para Melgar, es indispensable que exista una instancia suprema de control de la legalidad, y esta tarea corresponde indudablemente a la Suprema Corte. Sin embargo, surge la coexistencia

<sup>117</sup> Corzo Sosa, Edgar, “¿Es la Suprema Corte un tribunal constitucional?”, en Natarén, Carlos y Castañeda, Diana, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la reforma del Estado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 21 y 22.

de una Corte que tiende a ser un tribunal constitucional sin dejar de constituirse en un tribunal de casación, como ocurre en México, lo cual no es conveniente. En conclusión, se requieren dos instancias: una de casación que realice control de legalidad, y otra, que responda a la defensa de la Constitución y la protección de los derechos fundamentales establecidos en ésta, como le compete a un verdadero tribunal constitucional. El juez de legalidad enmarca su acción en el orden jurídico y rechaza interpretaciones de carácter político. En cambio, al juez constitucional le compete controlar jurídicamente a los poderes públicos, incluyendo al Poder Judicial, por lo que sus resoluciones tienen consecuencias y un carácter político.<sup>118</sup>

Jaime Cárdenas Gracia expresa que la ausencia de un tribunal constitucional autónomo del Poder Judicial afecta la defensa constitucional respecto a los actos que son propios del Poder Judicial, e incluso atañen a la administración de dicho poder.<sup>119</sup> Por otra parte, debe existir también protección para los derechos que podrían ser violados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, materia de competencia de un tribunal constitucional, los que también deben controlar que el trabajo legislativo se ajuste a las normas constitucionales.<sup>120</sup>

Además, resalta Miguel Covián Andrade que los ministros de la Suprema Corte no conocen a profundidad los aspectos del derecho constitucional, por lo que es igualmente partidario de crear un tribunal constitucional, al que le sería conferida toda la competencia en materia de control de constitucionalidad en calidad de instancia única. Sin embargo, tratándose del juicio de amparo, intervendrían otros tribunales, como salas auxiliares, para evitar una sobrecarga de trabajo para el tribunal constitucional, pero la resolución la dictaría ese tribunal.<sup>121</sup>

Para José Ramón Cossío, es importante distinguir entre sistema y modelo de control de constitucionalidad. Por sistema de control de constitucionalidad se entiende al “conjunto de normas de derecho positivo, propias de cada orden jurídico, mediante las cuales se lleva a cabo el control de regularidad constitucional en sentido estricto”. Lo expuesto presupone que ciertos órganos lleven a cabo la comparación entre las disposiciones de la Constitución y las normas inferiores a ésta, con el propósito de determinar la validez de estas últimas, y en su caso, declarar su nulidad. La manera

<sup>118</sup> Melgar Adalid, Mario, “Hacia un auténtico tribunal constitucional”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 11, julio-diciembre de 2004, pp. 1 y 3, <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/CuestionesConstitucionales/indice.htm?n=11>

<sup>119</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, “Cuatro reflexiones en torno una constitución”, *Hacia una nueva constitucionalidad*, México UNAM, 1999, p. 58.

<sup>120</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, “Nuevo diseño institucional y Estado constitucional”, *La protección orgánica de la Constitución*, pp. 431 y 432.

<sup>121</sup> Covián Andrade, Miguel, *La Suprema Corte y el control de la constitucionalidad (diez años de fallas e imprecisiones)*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A. C., 2005, pp. 4 y 367.

cómo se ejerce el control de regularidad constitucional, puede referirse a los órganos, procesos o prácticas; habría fundamentalmente dos modelos de control de constitucionalidad, que serían el norteamericano, en el que control queda delegado a los tribunales ordinarios, por lo que se trataría entonces de un control difuso; y el modelo europeo, en que la supervisión está en manos de un tribunal especializado, o sea que se trata de un control que se encuentra centralizado. Cada uno de estos modelos puede tener características que son diferentes.<sup>122</sup>

Agrega este autor que la justicia constitucional vigente en el país constituye un sistema que es atípico, porque en ciertos aspectos es semejante al norteamericano y en otros se aproxima al europeo. Aclara que no se opone a la transformación de la justicia constitucional mexicana, y manifiesta que ese objetivo debe realizarse conforme a nuevos paradigmas, que a su juicio no pueden consistir en hacer de la Suprema Corte un “auténtico” tribunal constitucional a semejanza del modelo europeo. Cossío advierte que no hay problema, en realidad, para que un tribunal constitucional realice ciertas funciones de control de constitucionalidad, y además de control de legalidad, o incluso funciones de legalidad pura. En el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ninguna de las funciones de legalidad afecta su control de constitucionalidad porque es mínima la cantidad de asuntos que quedan pendientes en las Salas o en el Pleno. Además, la atención de los casos de control de constitucionalidad no afecta tampoco el conocimiento de los asuntos de legalidad. Por otra parte, las tensiones y desavenencias entre el tribunal constitucional y la corte suprema de un país, en el ejercicio de sus respectivas funciones, son permanentes e inevitables, porque tienen causas estructurales, asociadas al hecho de que las esferas de actuación de estos órganos tienen en común la interpretación de normas jurídicas idénticas. Esta situación genera lo que se ha conocido como la “guerra entre cortes”, porque cualquier decisión del tribunal constitucional que invalide una resolución de una suprema corte involucra un desmérito para este último tribunal ante la sociedad. De tal manera que para perfeccionar el sistema-modelo de control constitucional, en México, se necesita analizar fundamentalmente la capacidad de ese conjunto para resolver los problemas existentes, y no buscar la solución en un nuevo tribunal constitucional a semejanza del que existe en otros países.<sup>123</sup>

En cambio, Jorge Carpizo celebra la existencia de la jurisdicción constitucional, ya sea que ésta incluya tribunales o cortes especializadas, e incluso acepta la existencia de salas especializadas de control constitucional en un órgano jurisdiccional. Lo importante es asegurar la protección real de los derechos humanos, la supremacía de

<sup>122</sup> Cossío, José Ramón, “Introducción”, *Sistemas y modelos de control de constitucionalidad en México*, pp. 5 y 6.

<sup>123</sup> *Ibidem*, pp. 163, 165, 175 y 199.

la Constitución y la mejor defensa del orden constitucional. Desde 1984 en adelante cada vez más Constituciones se incorporan a la institucionalización de tribunales o cortes constitucionales, que se acredita con los textos supremos de Europa, América Latina, Asia y África. Estos órganos jurisdiccionales deben contar con una jerarquía superior a los llamados “poderes constituidos” y tener fortalecida su independencia. Agrega que los tribunales y cortes constitucionales no son los únicos garantes de la Constitución, porque también lo son la sociedad, que debería defenderla por medio de sus instituciones; el órgano de revisión, cuyo deber es mantenerla actualizada, pero sin destruirla; el Ejecutivo, en caso de que vete una ley inconstitucional del Congreso respectivo.<sup>124</sup>

Las labores de estos tribunales o cortes constitucionales son esencialmente políticas, bajo el imperio de la Constitución respectiva, que se ponen al día por medio de la jurisdicción y “con técnicas, metodologías y parámetros jurídicos”, sin olvidar que su interpretación tiene también elementos valorativos y axiológicos. Por ello, es necesario cuidar en forma especial, dada la naturaleza de sus labores, el no darle facultades ilimitadas ni sobrecargarlo de funciones políticas que lo puedan involucrar en luchas políticas y partidistas. Además, señala que los Estados parecieran estar inclinándose en el siglo XXI, por la creación de tribunales constitucionales, ajenos a los poderes judiciales, debido a la naturaleza de sus funciones, que están fuera del ámbito de dichos poderes y tienen una jerarquía superior a éstos.<sup>125</sup>

Como explica Pedro Salazar Ugarte, no puede garantizarse la supremacía de la Constitución sin que exista cierto control de constitucionalidad, pero el poder de los jueces constitucionales puede y debe limitarse para que no se conviertan en los reales gobernantes de un Estado. Una solución, en esta materia, puede ser semejante a la que se ha adoptado en Canadá, en donde los parlamentos, tanto federales como provinciales, pueden modificar o reformular una ley que se haya declarado inconstitucional, y están facultados, lo que es una novedad, para derogar las decisiones de los jueces constitucionales o pueden asumir la responsabilidad de declarar la inmunidad de los ordenamientos que hayan dictado. El asunto no consiste en negar que los tribunales constitucionales tienen la responsabilidad definitiva de garantizar la vigencia del orden constitucional, sino que exista cierto equilibrio, y que los reales representantes populares, que son los parlamentos o congresos, puedan en ciertos casos superar decisiones de orden jurisdiccional con base en el hecho de haber sido democráticamente elegidos, a través de una reforma constitucional.<sup>126</sup>

<sup>124</sup> Carpizo, Jorge, “El tribunal constitucional y el control de la reforma constitucional”, *La justicia constitucional y su internacionalización*, t. I, pp. 388, 398 y 399.

<sup>125</sup> *Ibidem*, t. I, pp. 398, 399, 402 y 437.

<sup>126</sup> Salazar Ugarte, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Fondo de Cultura Económica, 2011, pp. 272 y 274.

Se estima que el debate en México sobre la creación o no de un tribunal constitucional ajeno al Poder Judicial no ha cobrado aún bríos suficientes, pero es probable que más adelante se plantee por los actores políticos e institucionales, por lo que habría que recordar a Dieter Nohlen y su conocida idea de que el contexto hace la diferencia. Es decir, habría que examinar el conjunto de situaciones de orden jurídico, político, económico y social, prevalecientes en el país, que aconsejen tomar una buena decisión para la defensa, en especial, de los derechos humanos, la supremacía de la Constitución y la defensa del orden constitucional. En materia de administración de justicia existen, por el momento, otras prioridades, que es necesario atender, y que consisten en garantizar la independencia del Poder Judicial de la Federación, estados y Distrito Federal, fortalecer la eficacia de los tribunales correspondientes, y que la mayor parte de la población tenga un real acceso a la administración de justicia, que debe ser pronta, completa, imparcial y gratuita, como determina el artículo 17 constitucional. Sin embargo, con las reformas constitucionales y legales realizadas que crean los plenos de circuito, la Suprema Corte se ha transformado fundamentalmente en un tribunal constitucional debido a las materias que le corresponde conocer y resolver.

## 6. *Los órganos constitucionales autónomos*

### A. *Generalidades*

Hay que recordar en la historia de las instituciones políticas la existencia de países con monarquías absolutas, que concentraron en sus manos todo el poder, y se originaron Estados con una división de poderes entre Ejecutivo, Legislativo y Judicial, lo cual constituye un avance democrático extraordinario en el devenir de las naciones. Era difícil predecir que hubiera cambios institucionales profundos en esta materia sin embargo, éstos prosiguieron con intensidad, y primero aparecieron las entidades de la administración pública descentralizada, como empresas paraestatales, organismos descentralizados y fideicomisos para desempeñar funciones públicas con cierto grado de independencia de los poderes del Estado. Con posterioridad, se crean los órganos constitucionales autónomos, con la tarea de asumir responsabilidades, principalmente, del Poder Ejecutivo, porque había que continuar con la democratización tan trascendente del sector público, para resguardar con eficacia los derechos de los habitantes del país. De esta manera, nacen las comisiones encargadas de defender los derechos humanos; los institutos que organizan las elecciones; las instituciones que promueven la transparencia de la labor de los poderes del Estado; las auditorías que deben controlar el honesto, legal y eficaz ejercicio del presupuesto, y exigen rendición de cuentas; las comisiones que controlan la competencia, o los bancos que

emiten la moneda protegen a la población de los efectos de la inflación y promueven el crecimiento del país.

Cómo y cuándo se puede calificar a ciertos órganos como constitucionalmente autónomos, es la primera inquietud que corresponde resolver. La respuesta, en términos generales, es que deben estar establecidos en la Constitución, y señalarse en ésta el objeto para el cual fueron creados, el cual generalmente corresponde a funciones que ha desarrollado el Poder Ejecutivo, y que no es conveniente que siga desempeñando, para una mejor protección de los derechos de la población y perfeccionar la institucionalidad vigente. Pero puede tratarse también de órganos que cumplan funciones que anteriormente estaban en los poderes Legislativo y Judicial. Es también importante que en la generación de estos órganos no intervengan servidores públicos con facultades excesivas, que puedan imponer su voluntad sin que existan contrapesos dentro de ese orden institucional.

De esta manera, María del Carmen Pardo explica que el anterior modelo económico en el país fincaba el desarrollo en la labor del Estado. En los sexenios de Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León se configura un proceso de reformas económicas en que se reduce el papel del Estado en la economía a través de políticas de privatizaciones de empresas y organismos del sector público, liberalización de importaciones y reducción del gasto público, entre otras. El papel del Estado se transforma y se acentúa en la conservación del entorno macroeconómico y la libre competencia.<sup>127</sup> Este proceso ha continuado en los sexenios posteriores, y una muestra reciente es la política de flexibilización laboral, que autoriza amplios márgenes para subcontratar trabajadores y privarlos de derechos y ciertas prestaciones favorables, lo cual fue aceptado en la llamada “reforma laboral”, publicada el 30 de noviembre de 2012.

### B. *¿Cuáles deberían ser los órganos constitucionalmente autónomos en México?*

En primer lugar, deberían ser constitucionalmente autónomos los órganos que la Constitución otorga ese carácter, entre los que se cuentan actualmente la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral y el Banco de México. Existen otros órganos que tienen este carácter, pero que deberían pertenecer al Poder Judicial de la Federación, como son el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y los tribunales agrarios, porque no se justifica mayormente que éstos sean constitucionalmente autónomos, y podrían formar parte del Poder Judicial para

<sup>127</sup> Pardo R., María del Carmen, “El Estado mexicano: ¿de la intervención a la regulación?”, *Este País. Tendencias y Opiniones*, núm. 259, noviembre de 2012, p. 16.

conservar la unidad de jurisdicción y tener un mejor control sobre su actuación, una mayor satisfacción de sus necesidades y alcanzar los beneficios de una economía a mayor escala; por ejemplo, suprimiendo partes o secciones de estos tribunales, que van a quedar duplicadas o triplicadas. Deben incluirse también los tribunales laborales y las juntas de conciliación y arbitraje, que realmente no son independientes, por la intervención que tienen en los nombramientos de sus integrantes, los representantes del Ejecutivo, federal y estatal, los patrones o los trabajadores.

A esta clase de órganos se podrían agregar la Procuraduría General de Justicia de la Federación; la Auditoría Superior de la Federación, que junto con la Secretaría de la Función Pública debieran controlar el ejercicio de los recursos federales, y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, IFAI en atención a la naturaleza de sus funciones, y para evitar conflictos de intereses. No se es partidario en cambio de transformar en órganos constitucionalmente autónomos aquellas instituciones gubernamentales que tienen relación con las facultades del Poder Ejecutivo para cumplir con la rectoría del desarrollo nacional. Estas instituciones pueden tener en sus consejos, participación ciudadana; pero en el nombramiento de los presidentes de los mismos y de sus cabezas ejecutivas debe tener algún nivel de intervención el titular del Poder Ejecutivo.

Respecto a la autonomía que tienen ciertas universidades públicas, conforme al artículo 3o. constitucional, fracción VII, es necesario reconocer que se trata de una autonomía relativa, en tanto no generan su presupuesto propio, sino que éste es asignado por la Federación o los estados, según corresponda, y porque no deben estar exentas de rendir cuentas interna y externamente del ejercicio de su presupuesto.

Otro asunto que debe resolverse es cierto nivel de autonomía de los órganos reguladores de gran trascendencia para los intereses de la población, como la Comisión Federal de Competencia, CFC; la Comisión Federal de Telecomunicaciones, Cofetel; la Comisión Reguladora de Energía, CRE; la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, CNB; la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, CNSF; la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros, Condusef, y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, Consar. Se estima que estas instituciones, generalmente son organismos desconcentrados, y podrían en algunos casos ser órganos descentralizados para tener mayor independencia derivado de las consecuencias que generan su labor, para el bienestar de los habitantes del país. En su consejo de administración deberían existir personas propuestas por las organizaciones de la sociedad civil que se hayan caracterizado por sus aportes en la materia; esto es, para una mejor defensa de los intereses generales, y la supervisión de ser la labor institucional. Sin embargo, los directores generales tendrían que ser nombrados por el titular del Poder Ejecutivo con la aprobación de los dos tercios del Senado. No se es partidario, en cambio, como se ha expresado, de convertir algunas

de estas instituciones en órganos constitucionales autónomos, como es el caso de la Cofetel o la CFC, porque su labor está relacionada con la rectoría del desarrollo nacional, cuyo principal responsable es el Ejecutivo Federal con la intervención en dichas instituciones.

Existen otras dependencias y comisiones que también son trascendentes para los intereses generales de la población, como la Comisión Federal para la Protección de Riesgos Sanitarios, Cofepris. Sin embargo, se considera que por sus funciones y facultades bastaría con que fueran órganos desconcentrados con autonomía de carácter técnico y operativo.

El Instituto Nacional de Geografía y Estadística convendría que se transformara en un organismo público descentralizado sin anexión a ninguna secretaría de Estado por la importancia de sus labores y para que mantenga su autonomía técnica y administrativa.

### *C. Un nuevo capítulo sobre órganos constitucionales autónomos*

En el nuevo proyecto constitucional es conveniente incluir un capítulo que contenga algunas normas generales sobre cada uno de los órganos constitucionales autónomos, y que verse en forma breve sobre su objeto, organización y atribuciones muy generales. Los detalles de su organización y facultades podrían aparecer en la ley constitucional complementaria, para proteger sus labores, o bien directamente en la legislación secundaria, si se trata de asuntos de mayor regulación y detalle.

En general, se necesita buscar fórmulas de organización que puedan garantizar la independencia de estos órganos frente a los poderes fácticos, dotarlos de consejos ciudadanos integrados por personas confiables y profesionalmente aptas, concederle atribuciones suficientes para cumplir sus labores y delimitar muy claramente su competencia frente a las facultades de las secretarías de Estado que corresponden a cada sector.

## *7. Federalismo*

### *A. Antecedentes históricos sobre el federalismo mexicano*

Entre los principales antecedentes de la organización del Estado mexicano se encuentran, en primer término, las organizaciones locales de gobierno y administración creadas por la monarquía española a finales del siglo XVIII y principios del XIX, y la aprobación de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América.

El génesis del federalismo en ese país, sin embargo, es distinto a la creación de México como república independiente, porque en los Estados Unidos se partió de la

existencia de trece colonias autónomas, que se independizaron del imperio británico y decidieron unirse al comienzo en una confederación y con posterioridad en una federación.<sup>128</sup> México, en cambio, surge de la independencia de la monarquía española, y a partir de las reformas de los Borbones suprimió facultades a las autoridades del virreinato, y los mecanismos económicos, políticos y administrativos se sujetaron al control riguroso de la metrópoli, ya que no podían existir poderes corporativos que menguaran los del soberano. De tal manera que la dependencia aumentó considerablemente en esa época.<sup>129</sup>

Para José Barragán B., la transformación de México en un Estado federal se basa en las instituciones creadas por la Constitución de Cádiz, porque se aprovecha la división política y territorial que se determina en dicho texto fundamental. Organización que estaba fundada en partidos o municipios, en provincias, e incluso se aprovecha la organización interna de tales instituciones y de la procuración y administración de justicia.<sup>130</sup>

La Constitución de 1824 fue la primera que estableció una República federal en el país, institucionalizó el resultado de las reformas borbónicas, las transformó y nació una nueva República compuesta por veinte estados, cuatro territorios y un Distrito Federal.<sup>131</sup> La organización heredada de la monarquía española había fortalecido un sentimiento regionalista que se resistía a la instauración de un gobierno de carácter absoluto en manos de las autoridades centrales. Por esta razón se prefirió establecer un gobierno federal. Surge de nuevo una diferencia con la organización de Estados Unidos, porque la Constitución norteamericana permitió al gobierno de los estados, cobrar impuestos a los ciudadanos, mientras la Constitución mexicana de 1824 sólo estableció como ingresos del Estado federal el producto de las aduanas de algunos de los antiguos monopolios que habían pertenecido a la Corona española, más una cantidad que deberían entregar los estados en forma proporcional a su riqueza. Este sistema tributario era extremadamente frágil y no tardó en causar dificultades.<sup>132</sup>

Fueron varias las críticas a los constituyentes que aprobaron la Constitución 1824 en el sentido de que copiaron el federalismo y otras instituciones del sistema norteamericano. Emilio O. Rabasa no concuerda con esta crítica, y señala que el abandono en que se encontraban las provincias, debido al centralismo, justificaba plenamente la

<sup>128</sup> Lomelí Vanegas, Leonardo, *Historia y evolución del federalismo en México*, p. 1 <http://www.undp.org.mx/desarrollhumano/eventos/imagenes/9Historiayevoluci.pdf>

<sup>129</sup> Florescano, Enrique y Menegus, Margarita, “La época de las reformas borbónicas”, *Historia general de México*, México, El Colegio de México, p. 369.

<sup>130</sup> Barragán B., José, *El federalismo mexicano. Visión histórico constitucional*, México, UNAM, pp. 30 y 31.

<sup>131</sup> Vázquez, Josefina Z., “Los primeros tropiezos”, *Historia general de México*, México, El Colegio de México, 2006, p. 532 y 533.

<sup>132</sup> *Ibidem*, p. 3.

adopción del régimen federal.<sup>133</sup> Además, al conformarse dicha Constitución nació la esperanza de avanzar en un periodo de libertad y desarrollo, lo cual no ocurrió porque se trató de una época casi siempre encabezada por Antonio López de Santa Anna, en que privó el caos y la anarquía.<sup>134</sup>

La Constitución de 1857 ratificó también la fórmula del federalismo en el artículo 40, el cual fue votado por unanimidad por los ochenta y cuatro miembros o diputados del poder constituyente elegido para redactar esa carta magna.

Finalmente, se llega a la Constitución de 1917, que también respalda al federalismo en el artículo 40 del capítulo I, “De la soberanía nacional y de la forma de gobierno”, del título segundo de este texto supremo. Esta norma es igual a la aprobada en el mismo artículo de la Constitución de 1857.

### B. *Las normas vigentes en la Constitución*

El artículo 40 del capítulo I del título segundo de la Constitución establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo relativo a su régimen interior; pero unidos en una Federación conforme a lo determinado por la propia Constitución. Esta norma es la base del federalismo, y debe conservarse en la nueva constitución propuesta en su redacción actual, que es la originalmente aceptada en la Constitución de 1917. Además, regula en forma trascendente el federalismo en la ley suprema:

El artículo 41, párrafo primero, se refiere a la soberanía de los poderes de la Unión, al régimen interior de los estados establecido en la Constitución de la República y en las particulares de estos estados; además, regula los partidos políticos, los principios que rigen las elecciones, las campañas electorales y la organización y facultades del Instituto Federal Electoral. De este artículo habría que conservar el párrafo primero, el título relativo a la organización del Estado; a los partidos políticos y las elecciones puede incluirse en el apartado la organización del Estado mexicano, y la organización del Instituto Federal Electoral, en el capítulo a los órganos constitucionales autónomos de ese título. Como este artículo es muy reglamentario en materia electoral, habría que resumirlo en la parte relativa a la nueva constitución, para que la mayor parte de él se contenga en la ley constitucional que la complementa.

El artículo 42 sobre las partes integrantes del territorio nacional habría que conservarlo igualmente.

<sup>133</sup> Rabasa, Emilio O., *El pensamiento político del constituyente de 1824. Integración y realización*, p. 4.

<sup>134</sup> Rabasa, Emilio O., *Historia de las Constituciones mexicanas*, México UNAM, cap. III, p. 1, [http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=234](https://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=234).

Otras normas a integrar son los artículos 43 y 44, que señalan los treinta y un estados que integran la Federación, así como el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión. Con la salvedad de que la regulación de esta entidad federativa debe aparecer en un artículo aparte y conforme a la nueva organización que se analiza en la actualidad por los partidos políticos.

Los artículos 45 a 48 se refieren a la extensión y límites de los estados; a la forma en que pueden arreglar sus problemas de límites; a la extensión territorial y límites del estado de Nayarit; y a las partes del territorio nacional en el mar territorial que pertenecen a la Federación. Esta última normatividad podría seguir a continuación de las partes del territorio nacional.

El artículo 71, fracción III, que faculta a las legislaturas de los estados para iniciar proyectos de leyes o decretos, tendría que reglarse en la parte relativa al Congreso Nacional, y habría que agregar la facultad de presentar iniciativas de reforma de la nueva Constitución por los dos tercios de los integrantes del Congreso estatal.

El artículo 73, fracción III, que otorga facultades al Congreso de la Unión para crear nuevos estados dentro de los límites de los existentes; la fracción XXIII, lo faculta para establecer bases de coordinación en materia de seguridad pública con estados, Distrito Federal y municipios; la fracción XXV, que permite dictar leyes que distribuyan la función educativa entre las entidades anteriormente señaladas; la fracción XXVIII, lo autoriza para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que se apliquen a las entidades nombradas; la fracción XXIX, párrafo final, determina que las entidades federativas participarán en los rendimientos de las contribuciones a que se refiere tal fracción; la fracción XXIX, incisos C, G, I, J, K, L, N y P, regula la facultad del Congreso de dictar leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y municipios en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente, de preservación y restauración del equilibrio ecológico; de protección civil; cultura física y deporte; en materia de turismo; pesca y acuacultura; sobre sociedades cooperativas; cultura, y para establecer los derechos de niños, niñas y adolescentes. Las normas que conceden al Congreso el establecimiento de las llamadas facultades concurrentes entre la Federación y los estados es necesario incorporarlas en el nuevo proyecto de Constitución.

Asimismo, habría que conservar el artículo 74, fracción V, párrafo primero, en relación con el artículo 111, párrafos quinto y siguientes, para que la Cámara de Diputados declare si se procede penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia y miembros de los consejos de las judicaturas; y el párrafo segundo de la misma fracción en relación con el artículo 110, para conocer de las imputaciones que se realicen a estos servidores públicos de los estados por violaciones graves a la constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos fe-

derales, y fungir como órgano de acusación ante el Senado. En el último caso la resolución será únicamente declarativa, y se comunicará a la Legislatura local respectiva para que proceda como corresponda.

Así como el artículo 76, “De las facultades exclusivas del Senado”, cuya fracción III lo legitima para nombrar gobernador provisional de un estado cuando hayan desaparecido todos los poderes de éste, y siempre que la Constitución estatal no prevea el caso. El artículo 110, párrafos tercero, cuarto y quinto, que faculta al Senado para sancionar a los servidores públicos estatales sujetos a juicio político para sancionarlos con destitución e inhabilitación. Estas regulaciones son también necesarias en el proyecto.

De igual forma, el artículo 115, cuyo contenido se refiere en su párrafo primero al régimen interior de los estados de la Federación, pero que principalmente regula a los municipios en su organización, facultades, funciones, a la administración de su hacienda y a los impuestos que pueden establecer. Habría que incluir esta normatividad en forma muy resumida en la constitución, y las normas más reglamentarias en la ley constitucional.

El artículo 116 divide el poder público de los estados en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, determina los requisitos y la forma de elegir a los gobernadores y diputados locales, y establece sus atribuciones. Los artículos 117 y 118, que dictan ciertas prohibiciones a los estados; el 119, que determina la obligación de los poderes de la Unión de defender a los estados y la obligación de éstos y del Distrito Federal de entregar sin demora a los indiciados, procesados y sentenciados a la autoridad de cualquiera otra entidad federativa. El artículo 120, que obliga a los gobernadores a publicar y hacer cumplir las leyes federales; el 121, que se refiere a la obligación de dar fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de otras entidades federativas.

El artículo 116 es importante, pero demasiado reglamentario, y podrían conservarse sus dos primeros párrafos y realizarse un resumen con relación a los poderes estatales, al gobierno del estado y a las relaciones con sus trabajadores y a una auditoría constitucionalmente autónoma.

El artículo 122, que regula la organización, elecciones y facultades del Distrito Federal, las atribuciones de sus tres poderes y las que tiene el Congreso de la Unión y el presidente de la República respecto a dicho Distrito.

Con relación al Distrito Federal, habría que realizar un resumen semejante al propuesto para los estados de la Federación, con la salvedad de que existe información reciente de que se avecinan cambios importantes en su estructura, en el sentido de que desaparecería dicho Distrito, el cual se convertiría en una ciudad capital, que seguiría siendo sede de los poderes federales, sin las restricciones vigentes, con una asamblea legislativa facultada para dictar leyes, con una mejor regulación entre el

gobierno de la ciudad y las delegaciones, que serían gobernadas con mayor participación ciudadana y con modificaciones a su régimen hacendario.<sup>135</sup>

El artículo 124 dispone que las facultades que no estén concedidas expresamente por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados. Este artículo en realidad no se justifica, en atención a que está inspirado en el proceso de independencia de los Estados Unidos de Norteamérica, que es muy distinto al de México. En esa dicha nación, como se ha expresado, el origen del país son trece colonias autónomas, lo que es distinto al centralismo borbónico que predominaba en el virreinato de la Nueva España, por lo cual no se justificaba una norma que era propia de dicho país, pero no de México. El artículo citado debiera determinar que las facultades que no están expresamente conferidas a los poderes estatales o a los municipios se entienden conferidas a la Federación.

El artículo 127 se refiere a las remuneraciones de los servidores públicos de la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, y tiene un carácter reglamentario, cuyo contenido podría más bien incluirse en la ley complementaria, salvo lo dispuesto en el primer párrafo de esa norma, que pudiera incluirse en el título final de la nueva Constitución.

El artículo 133 determina la jerarquía de las normas en México, y obliga a los jueces de los estados a respetar la Constitución, las leyes federales y los tratados a pesar de las disposiciones que en contrario existan en los estados. Artículo que habría que conservarlo en la nueva constitución en la forma que se señala en el capítulo siguiente.

El artículo 134 obliga expresamente a administrar con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, los recursos económicos de que dispongan el Estado mexicano lo cual podría incluirse en el título cuarto de las disposiciones generales.

Finalmente, el artículo 135 dispone que las reformas a la Constitución, además de ser aceptadas por los dos tercios de los miembros presentes del Congreso de la Unión, deben ser aprobadas por la mayoría de las legislaturas estatales. Esta norma habría que conservarla e incluirla en el título cuarto y final de la nueva constitución.

Esta resumida y al mismo tiempo variada enumeración de las normas de la Constitución que se refieren a los estados, al Distrito Federal y a los municipios ha sido necesario expresarla, y en algunos casos reiterar las propuestas hechas con anterioridad para poder analizar qué podría formar parte de la constitución que se propone y qué sería conveniente incluir en la ley constitucional que la complementa, como ya se ha expresado.

<sup>135</sup> El jefe de Gobierno electo del Distrito, Miguel Ángel Mancera, convocó a una reunión en noviembre de 2012 con los coordinadores de los partidos políticos en el Senado, y a la que asistió el rector de la UNAM, y se analizó la posibilidad de un nuevo estatuto para la ciudad. *El Universal on line*, 13 de noviembre de 2012.

### C. *Las propuestas en torno al federalismo para incluir en la nueva constitución*

No obstante lo expresado, en el numeral anterior falta proponer lo que se podría realizar para perfeccionar el federalismo mexicano. Se trata de que los estados y municipios operen en mejor forma, con mayores atribuciones y oportunos recursos en beneficio de sus pobladores; pero, al mismo tiempo, es necesario cuidar que los gobernadores no se conviertan en señores feudales, y sus actividades deben estar sujetas a suficiente supervisión y deben quedar obligados a un proceso eficiente de rendición de cuentas.

José María Serna plantea la interrogante de si es necesaria una reforma constitucional para perfeccionar la labor de estados y municipios. Piensa que la respuesta depende del tipo y la profundidad de la modificación que se pretenda realizar al sistema existente. Si se requiere de un cambio profundo en el sistema de coordinación fiscal vigente, se requeriría forzosamente de una reforma constitucional. En efecto, conforme al artículo 124, toda facultad no concedida expresamente a las autoridades federales se entiende reservada a los funcionarios de los estados. Sin embargo, el artículo 73, fracciones VII y XXIX, determina que el Congreso de la Unión puede imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto y establecer las contribuciones que se señalan en la última fracción citada. Por otra parte, los artículos 117, 118 y 131 indican ciertos impuestos que no pueden ser creados por los estados; y el artículo 115 dispone las contribuciones que corresponde percibir a los municipios. A este conjunto de disposiciones tributarias hay que agregar la interpretación que ha realizado la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la fracción VII del artículo 73, en el sentido de que el Congreso de la Unión puede establecer todos los impuestos que sean necesarios para cubrir el presupuesto, según Serna, lo cual involucra que la Federación no tiene limitaciones para establecer impuestos.<sup>136</sup> De tal manera que para modificar el sistema tributario en forma trascendente es necesaria una reforma constitucional.

Pero la reforma tributaria no es la única que exige modificaciones a la Constitución, porque existen una serie de asuntos que también la requieren, como cambiar el número de los diputados locales o aceptar su reelección.

Frente al federalismo, conviene hacer un análisis histórico de cómo ha estado funcionando. Recordemos, en primer término, la época de un presidencialismo autoritario, en que el titular del Ejecutivo Federal ejercía una gran influencia en el nombramiento de gobernadores estatales y en la elección de los diputados y senadores. A principios del siglo XXI, bajo la presidencia de Vicente Fox Quezada, comienza la alternancia, un proceso de pérdida de la autoridad central y un crecimiento del po-

<sup>136</sup> Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, México, UNAM, 2008, pp. 251 y 252.

der de los gobernadores, muchos de los cuales convierten a los estados en verdaderos feudos de su propiedad. Este fenómeno no contribuye a la democratización del país; crecen ilícitamente las fortunas de gobernantes, familiares y gentes cercanas ellos; las elecciones siguen siendo inequitativas, debido a influencias locales por institutos electorales dominados por el Ejecutivo estatal; y los sistemas de rendición de cuentas, a través de las auditorías estatales, pierden efectividad. Lo ideal sería realizar las reformas estatales que perfeccionaran el federalismo existente, y en la medida en que éstas pudieran producir resultados debieran promoverse. Sin embargo, la prioridad debería tenerla el buen funcionamiento institucional de los estados en beneficio del interés general de la población, y si ello no es posible por la reiterada y probada falta de legitimación de las instituciones estatales, hay que realizar las reformas necesarias, aunque estas medidas signifiquen un retroceso en materia de federalismo. Por ello, parece conveniente la creación, por ejemplo, de una Auditoría Superior de la Federación, constitucionalmente autónoma, que supervise el ejercicio de todos los recursos federales, incluso aquellos que se entregan a los estados y municipios, porque el eficiente y honesto manejo de los recursos públicos es una consideración prioritaria para el pueblo de México en general y de las entidades federativas en particular.

Las ampliación de las facultades que se pretende efectuar al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, IFAI, pendientes en el Congreso de la Unión, en el sentido de extenderlas, en ciertos casos, al ámbito estatal y municipal, constituyen un acierto para que se respete la transparencia en dichos niveles de gobierno. Por otra parte, la aprobación de la Ley Federal de Contabilidad Gubernamental y sus modificaciones recientes, publicadas en el *DOF* el 12 de noviembre de 2012, permiten uniformar la contabilidad en estados y municipios, y avanzar en el sistema de rendición de cuentas. Además, existe una propuesta de la Auditoría Superior de la Federación para aprobar una ley general de gasto público, que permitiría controlar en mejor forma el ejercicio del presupuesto y perfeccionar el sistema de rendición de cuentas.

No obstante, hay una serie de reformas que pueden realizar internamente las entidades federativas para perfeccionar su gobernabilidad, como establecer el servicio civil de carrera en estados y municipios, reestructurar y modernizar su administración con tecnologías de la información y comunicación, hacer más efectiva su capacidad recaudatoria, respetar la transparencia y contar con un sistema de rendición de cuentas ejemplar.