

CAPÍTULO QUINTO

LAS DISPOSICIONES GENERALES EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN

La nueva constitución tendría que concluir con algunas disposiciones de carácter general que determinen un buen sistema de rendición de cuentas que incluya el régimen de responsabilidad de los servidores públicos, de quienes suministran bienes y servicios al Estado y la forma de hacer efectivas las responsabilidades respectivas; ciertas normas que contengan las prevenciones generales a que se refiere el título séptimo de la Constitución; las regulaciones concernientes al juicio político; la determinación del fuero de ciertos representantes populares y servidores públicos, que sólo debería protegerlos respecto de declaraciones o actos que provengan de sus facultades; la responsabilidad por daños y perjuicios que corresponden al Estado; las facultades privativas de la Federación; las normas que rigen en México y su jerarquía; la interpretación de la legislación constitucional y legal vigente, y el procedimiento para reformar la nueva constitución y la ley complementaria que la regula.

I. EL SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS Y EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Una sociedad donde priven valores como la honestidad, la transparencia y el respeto a los intereses generales es el mejor antídoto contra la corrupción, lo que puede promover un manejo eficiente y responsable de los recursos públicos. Es difícil encontrar una sociedad donde reinen plenamente estos valores, por lo que hay que buscar fórmulas que garanticen en gran medida una buena utilización de los bienes del Estado.

La Constitución, en el artículo 134, párrafo primero, determina que los recursos económicos de que dispongan la Federación, el Distrito Federal, los estados y municipios y los órganos político-administrativos que de éstos dependan “se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados”. En el párrafo segundo se dispone que “los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan respectivamente” las instituciones públicas que se ha señalado. Estas disposiciones habría que conservarlas en el texto de la nueva constitución.

El contenido de los otros párrafos del artículo 134, relativos a las adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, a las licitaciones, a la equidad e imparcialidad de los concursos, se pueden incorporar también en términos muy generales, y los detalles pueden regularse en la ley constitucional complementaria.

El párrafo octavo, relativo a la propaganda gubernamental, es necesario conservarlo también en la constitución propuesta, en un artículo aparte, con algunas mejoras como agregando, por ejemplo, que no puede haber promoción no sólo de un servidor público, sino también de los partidos políticos o de sus candidatos o integrantes.

El artículo 79 constitucional, que se refiere a la Auditoría Superior de la Federación, que depende de la Cámara de Diputados y tiene autonomía técnica y de gestión en su organización, atribuciones, funcionamiento y resoluciones, es otra de las normas en que se revela la preocupación por fiscalizar los ingresos y egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de los recursos federales. La organización y atribuciones, en términos generales, de dicha Auditoría, tendrían que regularse en el capítulo de los órganos constitucionales autónomos. Habría que incorporar también los principios que rigen la fiscalización con las reformas que sean necesarias, porque se requiere modificar los principios de posterioridad, anualidad y definitividad, que pueden entorpecer una oportuna supervisión. Incluso la Auditoría debería estar facultada para interponer denuncias y querellas o requerir de los tribunales ciertas medidas preventivas. Además, hay que extender la tarea de fiscalizar todos los recursos que la Federación entregue al Distrito Federal, estados y municipios y a toda clase de instituciones públicas, junto con velar por el cumplimiento de los contratos por parte de las empresas del sector privado.

Está claro, sin embargo, que la diferencia es todavía muy amplia entre los objetivos que se persiguen en las normas y lo que sucede en los hechos. Por esta razón, el establecimiento de un órgano constitucional autónomo, con control ciudadano, debe complementarse con otras medidas, entre las que se cuenta la tarea de inculcar valores que permeen en los niños y adolescentes. Como se comprenderá, esta labor lleva tiempo, y es difícil, porque no se trata de difundir conocimientos, sino de incorporar valores a la conducta de la niñez y adolescencia que sigan respetando cuando sean adultos.

Otro problema relacionado con la materia es el de hacer efectivas las responsabilidades de los servidores públicos y de las contrapartes de los contratos que no han cumplido con sus obligaciones, para lo cual, como se ha expresado, habría que conceder al órgano constitucional autónomo la facultad de interponer denuncias y querellas. Además, la supresión del fuero y de la declaración de procedencia, en el caso de servidores públicos corruptos, es otra reforma que correspondería implementar.

Otro asunto que interesa legislar con atención es el relativo a las deudas que se están contrayendo tanto por el gobierno federal y sus instituciones como por el Distrito Federal, los estados y los municipios. El porcentaje de la deuda con relación al

producto interno bruto anual es algo que se tiene que cuidar en todos los casos, por lo que deben existir mecanismos de control, para evitar que los recursos públicos se inviertan sin apego a derecho en las campañas electorales, y generen el enriquecimiento ilícito de servidores públicos o el endeudamiento excesivo de estados y municipios, que constituya un gravamen excesivo para administraciones futuras en perjuicio de la población. Esos controles, eficientes, deben aparecer en términos generales en la constitución, y con más detalles en la ley constitucional o en la legislación secundaria. Por otra parte, no puede admitirse que el secreto bancario constituya un obstáculo para conocer los montos y las condiciones en que se generan dichos endeudamientos.

II. LAS PREVENCIÓNES GENERALES DEL TÍTULO SÉPTIMO DE LA CONSTITUCIÓN

Las disposiciones del título séptimo de la Constitución regulan las incompatibilidades de cargos, las remuneraciones que deben pagarse a los servidores públicos, y sus pensiones y jubilaciones. Se trata de normas que no convendría incluir en la constitución propuesta, porque por su naturaleza podrían regularse en la ley constitucional complementaria, o más bien en la legislación secundaria.

En la nueva constitución valdría la pena conservar la prohibición del pago de remuneraciones, pensiones y jubilaciones que no estén contenidas en el presupuesto determinado por ley posterior, y disponer que los sueldos son irrenunciables y proporcionales a la responsabilidad del cargo.

Igualmente, habría que conservar la protesta de los servidores públicos antes de tomar posesión del encargo de guardar la constitución, las leyes que de aquélla emanan, y agregar los convenios internacionales que México haya aprobado.

III. EL ESTADO LAICO Y LAS NORMAS QUE LO REGULAN

El artículo 130 contiene el principio histórico de la separación del Estado y de las Iglesias, las que según la Constitución se deben sujetar a la ley. Se agrega que sólo el Congreso de la Unión puede legislar en materia de culto público y que los ministros respectivos no podrán desempeñar cargos públicos, según determinan los dos primeros párrafos de dicho artículo y el inciso c) del párrafo segundo. A lo que habría que adicionar a la constitución que se propone el párrafo sexto de dicho artículo, que concede a las autoridades administrativas la exclusiva competencia de los actos del estado civil de las personas. Las demás regulaciones del artículo 130 pueden incorporarse en la ley constitucional complementaria.

Asimismo, corresponde recordar que por reforma al artículo 40 constitucional, publicada el 30 de noviembre de 2012, se determinó y ratificó que la república es tam-

bién laica. De igual forma, el 19 de julio de 2013 se publicó una reforma al artículo 24 ya comentada.

IV. LAS RESTRICCIONES A LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN Y LAS FACULTADES DE LA FEDERACIÓN PARA GRAVAR MERCANCÍAS

Las restricciones a la libertad de circulación personal o de ciertos bienes podrían regularse en el título y capítulo correspondiente a este derecho.

En lo que respecta a las facultades de la Federación para gravar ciertas mercaderías de exportación, importación o tránsito o imponer cuotas, podrían ubicarse las normas respectivas en las facultades comunes a ambas Cámaras. Asimismo, las facultades del Ejecutivo para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas, e incluso las cuotas mismas, con autorización del Congreso, pueden incluirse entre las facultades del titular del Ejecutivo Federal en la propia constitución.

V. LOS FUERTES, LOS CUARTELES, ALMACENES DE DEPÓSITO Y DEMÁS BIENES INMUEBLES DESTINADOS POR EL GOBIERNO DE LA UNIÓN AL SERVICIO PÚBLICO O AL USO COMÚN

Los bienes señalados en el numeral anterior están sujetos a la jurisdicción de los poderes federales en los términos de la ley que expida el Congreso de la Unión, y, en consecuencia, la potestad respectiva debería incluirse entre las facultades comunes de ambas Cámaras. El artículo 132 constitucional, no obstante, dispone que para los bienes que se incorporen en el futuro para dichas finalidades se requiere el consentimiento de la legislatura respectiva. Al parecer no debería requerirse dicho consentimiento en el caso de los fuertes y cuarteles por el hecho de que la defensa interior y exterior de la nación es una facultad del orden federal. Por otra parte, si la Federación tiene o adquiere bienes dentro de un estado para servicio público o uso común, no se observa que para cumplir con fines propios tenga tampoco que pedir autorización a la legislatura correspondiente.

De tal manera que, salvo las facultades de los poderes Ejecutivo y Judicial para determinar la adquisición y destino de los bienes señalados en los capítulos correspondientes a éstos, el resto de esta norma podría suprimirse.

VI. LAS NORMAS VIGENTES EN EL PAÍS Y SU JERARQUÍA

Es conveniente incluir en este título cuarto y final de la constitución que se propone las normas que rigen en el país y señalar la jerarquía de estas disposiciones.

Habría que señalar en primer término las normas de la constitución y las disposiciones de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, aprobados por el presidente de la República y el Senado, de acuerdo con lo dispuesto por el texto vigente de los artículos 1o. y 133 constitucionales, y también conforme a las tendencias del constitucionalismo moderno en esta materia, por la trascendencia de estos derechos. Enseguida regiría la ley constitucional complementaria que se procura. Después vendrían los tratados internacionales sobre otras materias que no sean derechos humanos. Finalmente, están las leyes federales del orden común y los decretos del Congreso de la Unión que tengan el carácter de leyes, según se acordó en este último caso por sentencia del Tercer Tribunal Colegiado en materia civil del Primer Circuito en amparo directo 563/2002.¹³⁷

Asimismo, es necesario comprender la última parte del artículo citado en el sentido de que los jueces de cada estado y del Distrito Federal se arreglarán a lo que dispongan dichas normas a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados.

De tal manera que es ineludible reformar el contenido del artículo 133, con el propósito de ampliar las categorías de normas que deben incluirse y modificar la jerarquía de las disposiciones que integran el orden jurídico mexicano.

VII. LA INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS EN EL ORDEN JURÍDICO

Igualmente, es preciso incluir en la nueva constitución algunas normas muy generales y breves sobre su interpretación, la cual debería ser extensiva al orden jurídico nacional. Sobre la materia habría que disponer que la interpretación de las normas constitucionales debe realizarse conforme a los principios generales que contiene la carta política en el título primero propuesto, de acuerdo con los principios específicos que se determinen respecto de cada institución o asunto; y con relación a las normas sobre derechos humanos que se incluyen en la constitución y en los tratados internacionales conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, convendría aclarar en dicho texto qué se entiende por cada uno de estos conceptos. Las demás normas sobre interpretación pueden aparecer en las leyes secundarias concernientes a cada rama de las ciencias jurídicas.

La Suprema Corte de Justicia en los últimos años ha dictado ciertas sentencias relativas a la interpretación de las normas de los tratados internacionales con relación a las leyes federales; estableció por mayoría de votos, que los tratados aprobados

¹³⁷ Amparo directo 563/2002. Catarinos, S. A. de C. V. y otro. 27 de marzo de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Armando Cortés Galván. Secretario: José Álvaro Vargas Ornelas.

conforme a la Constitución tienen una jerarquía superior a las leyes federales. Sobre el tema hubo una interesante discusión por las diferencias de criterios que fundamentalmente se expresaron.¹³⁸

El principio de progresividad debe interpretarse por las autoridades, a partir de la reforma al artículo 1o. de la Constitución federal, publicada el 10 de junio de 2011, en el sentido de que aquélla persigue esencialmente la aplicación preferente de aquel ordenamiento que contemple un mayor beneficio al gobernado en materia de derechos humanos. Por esta razón, las autoridades deben estar atentas a la evolución de estos derechos, especialmente en los tratados internacionales, porque si existe contraposición entre un derecho humano que consagra la constitución y el previsto en un tratado, si éste es de mayor beneficio para la persona, es el que debe aplicarse.¹³⁹

Otro criterio importante del Pleno de la Suprema Corte en materia de tratados es que el convenio bilateral sobre transportes aéreos celebrado entre México y el gobierno de los Estados Unidos de América debe prevalecer, conforme a los principios de jerarquía y especialidad sobre las leyes del país.¹⁴⁰

Habría que incluir otras formas sobre interpretación de la constitución, reglamentos y normas oficiales. Así, debe prescribirse que en los juicios de naturaleza penal sólo puede imponerse una pena cuando esté establecida por ley con anterioridad al hecho ocurrido y en forma exactamente aplicable al delito de que se trate. En consecuencia, queda estrictamente prohibido sancionar un hecho como ilícito por simple analogía o por mayoría de razón. Se trata de recoger un contenido semejante al estipulado en el artículo 14 vigente en su párrafo tercero.

En los juicios de distinta naturaleza a la penal, la interpretación de la ley debe ser realizada conforme al texto y espíritu de la norma, los cuales servirán de marco al juez para administrar justicia y cumplir con los principios generales del derecho.

¹³⁸ Amparo en revisión 120/2002. Mc. Cain México, S. A. de C. V. 13 de febrero de 2007. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Andrea Zambrana Castañeda, Rafael Coello Cetina, Malkah Nobigrot Kleinman y Maura A. Sanabria Martínez. En la sesión pública de trece de febrero de dos mil siete, además del amparo en revisión 120/2002, promovido por Mc Cain México, S. A. de C. V., se resolvieron los amparos en revisión 1976/2003, 787/2004, 1084/2004, 1651/2004, 1277/2004, 1576/2005, 1738/2005, 2075/2005, 74/2006, 815/2006, 948/2006, 1380/2006, y el amparo directo en revisión 1850/2004.

¹³⁹ Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco. Amparo directo 633/2011. Pedro Rodríguez Alcántara. 20 de octubre de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Humberto Benítez Pimienta. Secretario: Nicolás Alvarado Ramírez.

¹⁴⁰ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis P. IX/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXV, abril de 2007, página 6 de rubro.

Se trata, en este caso, de una redacción y un contenido distintos a lo expresado en el artículo 14 constitucional, párrafo cuarto, que sólo se refiere a los juicios de orden civil. Además, de acuerdo con las nuevas tendencias sobre interpretación, de las cuales Hans Kelsen fue un destacado promotor, la solución que existe en el texto de una norma no es única, sino sólo un marco de varias soluciones posibles, dentro de las que el juez debe elegir la que más se ajuste al caso concreto a resolver, teniendo siempre presente la necesidad de hacer justicia a las partes involucradas. Asimismo, hay que recordar lo expuesto por Peter Häberle, en el sentido de que existe una sociedad abierta de los intérpretes de la Constitución y que éstos tienen distintos grados de legitimidad, y de alguna manera es necesario incluir una norma en este tema, que recoja lo enunciado por este jurista, lo cual involucra que cada norma es un marco constitucional o legal en que el legislador, el juzgador o el servidor público debe su resolución o acción conforme a la equidad y al orden jurídico.¹⁴¹

Debe agregarse que ninguna ley puede aplicarse a hechos ocurridos antes de la publicación de una norma; es decir, tener efectos retroactivos en perjuicio de persona alguna, de sus bienes y derechos, lo que está conforme con el texto vigente del artículo 14 constitucional en su párrafo primero.

Las autoridades competentes no pueden celebrar tratados que permitan la entrega a otros países es decir, la extradición de personas a las que se les busca por haber cometido delitos políticos; delitos comunes, cuando en dicho país han tenido la condición de esclavos. Tampoco se permitirá la aprobación de convenios en virtud de los cuales se menoscaben o afecten los derechos establecidos para las personas por la constitución. Como en los demás casos, se trata de dar una redacción más comprensible y menos técnica para los habitantes de la República del artículo 15 constitucional en su párrafo primero.

VIII. LA REFORMA Y ABROGACIÓN DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN Y DE LA LEY CONSTITUCIONAL COMPLEMENTARIA

Una vez aprobadas la nueva constitución y la ley constitucional complementaria conforme al mismo procedimiento, procedería establecer las disposiciones que permiten su reforma o abrogación.

La reforma de la nueva constitución podría realizarse a petición de un porcentaje del 2% de la lista nominal de electores. Si los ciudadanos son aproximadamente 82 millones, el 2% asciende cerca de 1.640,000 personas. Este número de electores

¹⁴¹ Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, cit., pp. 149-155.

es muy superior al cero punto trece por ciento que exige el artículo 71, fracción IV, para que los ciudadanos puedan iniciar un proyecto de ley, que son cerca de 106,600 personas con derecho a sufragio. Los ciudadanos pueden comunicar sus propuestas y conseguir adherentes a éstas a través de los medios de comunicación y por medio de las redes sociales en internet. Las firmas de los ciudadanos deben registrarse ante notario y ser revisadas por el Instituto Nacional Electoral.

La iniciativa de reformas constitucionales puede significar creación, modificación, adición o supresión de ciertas normas, e incluso la abrogación del texto vigente, y ello debe regularse en la nueva constitución, como lo hacen, por ejemplo, los artículos 60 y siguientes de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa, que en términos muy generales resuelven ciertos problemas de cómo se inicia el proyecto, cómo se enteran los ciudadanos y qué derechos o meras posibilidades tienen de realizar observaciones o propuestas a esa iniciativa de reforma constitucional. Porque se trata de que estas formas directas de participación ciudadana sean realmente democráticas y no constituyan una manipulación de ciertos grupos de personas, sectores o medios de comunicación en defensa de intereses particulares que vayan en desmedro del interés general y el bienestar de la población. De tal manera que la legislación secundaria debe tener presente estas circunstancias.

Los ciudadanos que apoyen la iniciativa de reforma mencionada deberían registrar su aprobación ante el Instituto Nacional Electoral, delegaciones o ante notario público. El proyecto respectivo de reformas, una vez que el Instituto constate que cumple con los requisitos exigidos por la legislación aplicable, lo enviaría al Congreso de la Unión para que éste someta a referéndum el proyecto respectivo en la próxima elección federal ordinaria.

También tendrían derecho a presentar esta clase de iniciativas el presidente de la República, el Congreso de la Unión, por mayoría de sus miembros, y el Poder Judicial en asuntos de su competencia, a través de la mayoría de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el caso de las reformas a la ley constitucional complementaria, las iniciativas podrían presentarse en forma similar, pero el procedimiento de reformas sería semejante al del artículo 135 constitucional.

Si se tratara de abrogar cualquiera de los textos constitucionales señalados, sería necesaria una iniciativa con un procedimiento semejante, con la intervención de los ciudadanos y de los poderes señalados, con la diferencia de que tendría que convocarse por el Congreso a una elección de una asamblea constituyente para aprobar la nueva constitución y la ley complementaria respectiva.

IX. INVOLABILIDAD DE LA CONSTITUCIÓN

El artículo 136, con el que culmina la Constitución, determina que ésta no perderá su fuerza y vigor aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia.

Agrega esta norma que en el caso de que por cualquier movimiento público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se expidieran serán juzgados tanto los que hubieran figurado en el gobierno emanado de la rebelión como los que cooperaran o colaboraran con ésta.

Dicha disposición es necesaria conservarla en la nueva constitución y agregar que la norma rige también para la ley constitucional complementaria y para los tratados internacionales en materia de derechos humanos, para velar por el cumplimiento del bloque de constitucionalidad que se ha propuesto, porque interesa defender este conjunto de disposiciones.