

LA REFORMA DEL ESTADO.

PROPUESTA DEL IJ-UNAM PARA LA ACTUALIZACIÓN
DE LAS RELACIONES ENTRE PODERES
DEL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

CONVENIO DE CONSULTORÍA INSTITUCIONAL
CELEBRADO ENTRE EL IBD DEL
SENADO DE LA REPÚBLICA
Y EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
SENADO DE LA REPÚBLICA

México, 2009

COLABORADORES

Doctor Héctor Fix-Fierro

Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas

Doctor Daniel Barceló Rojas

Coordinador del proyecto

Dr. John Ackerman

Dr. César Astudillo

Dr. Miguel Carbonell

Dr. Jorge U. Carmona Tinoco

Dr. Jorge Carpizo

Dr. Héctor Fix-Zamudio

Dr. Sergio García Ramírez

Dra. María del Pilar Hernández

Dra. Cecilia Mora Donatto

Dr. Jesús Órozco Henríquez

Dr. Francisco Paoli Bolio

Dr. José María Serna de la Garza

Dr. Diego Valadés

Coordinador Académica

Elvía Lucía Flores Ávalos

Diseño de portada, interiores y formación

Edith Aguilar Gálvez

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, CP. 04510,

México, D.F.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

1. RELACIONES ENTRE PODERES.

- 1.1. El control político de los nombramientos de los funcionarios del Estado, del gobierno y la administración por las cámaras del Congreso de la Unión 8
 - Conflicto de intereses de los funcionarios del Estado y del gobierno 13
 - Comisión de Reforma de las Instituciones Públicas de las Cámaras del Congreso de la Unión 13
 - Servicio civil de carrera 14
- 1.2. Aprobación del Plan Nacional de Desarrollo por las Cámaras del Congreso de la Unión y su control continuo en comisiones 14
- 1.3. Aprobación del presupuesto de la Federación por ambas Cámaras del Congreso de la Unión 16
- 1.4. Informe presidencial 17
 - Interpelación y recomendación de rectificación 20
- 1.5. Poder Ejecutivo 20
 - Derecho de voz del Ejecutivo en las Cámaras del Congreso de la Unión 20
 - Iniciativa legislativa preferente 21
 - Sustitución del Presidente 22
 - Responsabilidad política del Presidente y de los altos mandos del Poder Ejecutivo federal 23

2. FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO

- 2.1. El sistema electoral de la representación de la Nación y de los Estados 24
 - Requisitos para mantener el registro de partido político nacional y para tener derecho a la asignación de diputados de representación proporcional 28

Reelección de legisladores	●	29
Número de miembros recomendable del Poder Legislativo federal	●	30
2.2. Senado y relaciones exteriores	●	
El proceso integral de la aprobación de normas internacionales y presupuestos por ambas Cámaras del Congreso de la Unión	●	32
Precisión de la jerarquía normativa de los Tratados Internacionales	●	33
El control previo de constitucionalidad de los tratados internacionales	●	34
2.3. Las fuentes del derecho parlamentario, organización y funcionamiento	●	
Sistematización de las fuentes del derecho parlamentario	●	34
Facultades y procedimientos del Poder Legislativo	●	36
Reforma a los servicios de apoyo parlamentario	●	40
	●	
3. REORDENACIÓN ENTRE FUNCIONES DE ESTADO Y DE GOBIERNO. LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO Y LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN COMO ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS	●	
3.1. Fiscalía General del Estado	●	41
3.2. Auditoría Superior de la Federación	●	43
	●	
4. FORTALECIMIENTO DEL CONTROL DE LOS CIUDADANOS SOBRE SUS GOBERNANTES	●	
Leyes de desarrollo constitucional	●	46
Reelección de los representantes de la Nación y de los estados	●	46
Referéndum constitucional obligatorio y potestativo	●	46
Reformas a la Constitución y el Consejo de Estado	●	47
	●	
	●	

INTRODUCCIÓN

La LX y LXI Legislaturas del Senado de la República, por conducto del Instituto Belisario Domínguez, encomendó al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México la elaboración de un conjunto sistemático de propuestas para actualizar la forma de gobierno, con fundamento en la vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Para cumplir con este compromiso el IJJUNAM ha identificado y considerado todas las propuestas vertidas por los partidos políticos nacionales, elaboradas en cumplimiento de la Ley para la Reforma del Estado; también las que en años recientes han presentado un número importante de legisladores en ambas cámaras del Congreso de la Unión. A éstas se sumaron las recomendaciones de reforma institucional que han surgido en el seno del IJJUNAM como producto del trabajo de investigación que cotidianamente realizan sus miembros.

Cabe subrayar de este esfuerzo que en todo momento el IJJUNAM ha cuidado construir un modelo que goce de coherencia interna. Por ello se tuvo que optar por algunas propuestas de los partidos políticos y desechar otras con las cuales las primeras eran incompatibles. En forma similar se procedió al interior del IJJUNAM. La libertad de investigación científica garantizada por la autonomía de que goza la más importante casa de estudios del país, y que intensamente se vive en su Instituto de Investigaciones Jurídicas, conduce indefectiblemente a diferencias puntuales en ciertos aspectos de las proyecciones sobre el desarrollo político del país y sus instituciones. Pero mediante un diálogo respetuoso que se caracterizó por la tolerancia y el respeto a las ideas ajenas, fue posible elaborar el presente trabajo, como producto de la opinión mayoritaria de los investigadores del IJJUNAM especializados en el estudio del poder político y de su regulación constitucional. No se trata de un proyecto “maximalista” que intente introducir en la Constitución todo lo que los constitucionalistas desearían ver en su texto, sino más bien un proyecto “minimalista”, es decir, de introducción de cambios que garanticen una mínima estabilidad y gobernabilidad al país.

Desde el inicio de los trabajos el IJJ UNAM se fijó el objetivo de presentar un proyecto articulado de propuestas al Senado de la República, orientado por dos ideas rectoras: de un lado promover condiciones institucionales de gobernabilidad democrática al país en el marco de un sistema de partidos múltiple;¹ y de otro, lograr construir un sistema de gobierno sujeto a

¹ En este contexto se consideró la segunda vuelta electoral para elegir al presidente, pero fue desechada. El IJJUNAM opina que no es conveniente establecer el sistema de segunda vuelta electoral para elegir al presidente de la República, por las siguientes razones: puede promover el hiperpresidencialismo, que precisamente se trata de superar con el proceso de reforma del Estado; promueve el oportunismo electoral de los partidos políticos al introducir incentivos para la formación de coaliciones electorales sin un mínimo de coherencia ideológica; es además un sistema electoral más caro para los contribuyentes por el hecho de que éstos tienen que sufragar una segunda elección, por último, la segunda vuelta electoral no construye mayorías de gobierno, sino a lo más efímeras coaliciones electorales, sobre todo porque no podría estar sincronizada la elección del presidente en segunda vuelta con la elección de los integrantes del Congreso de la Unión.

responsabilidades políticas plenas ante la institución de la representación nacional y directamente frente a los ciudadanos de la República. Por ello el proyecto propende a facilitar la articulación entre el Ejecutivo y el Legislativo considerando que la relación entre los poderes no es un juego de suma cero, sino que las propuestas de reequilibrio y redistribución de funciones sugeridas implican una ganancia para todos los actores institucionales. Están diseñadas para funcionar tanto en el escenario de un presidente cuyo partido cuenta con una amplia mayoría de su partido en las Cámaras del Congreso —en cuyo caso el sistema ideado permite moderar al Ejecutivo— como cuando no cuenta con mayoría en las cámaras del Congreso, escenario en el cual el presidente no obstante podría gobernar.

La tarea de construcción institucional del IJUNAM se acometió considerando las importantes lecciones de nuestro pasado constitucional algunas de las cuales fueron rescatadas, y respetando las líneas de evolución de nuestro sistema constitucional y del esquema de separación de poderes del sistema presidencial. Para su mejoramiento se consideró también la aportación del derecho comparado, notablemente de los sistemas presidenciales de nuestro continente.

En beneficio de la estabilidad de la Constitución de 1917 y de la sedimentación del sentimiento popular a la misma que el paso del tiempo ha hecho crecer, se ha optado deliberadamente por reducir los cambios a la Constitución a mínimos, y dejar que sea a través de modificaciones a las leyes, a las normas internas del Congreso y a las prácticas políticas, que se lleven a efecto los cambios sugeridos. Sin embargo, el proyecto del renovado arquetipo de gobierno elaborado por el IJUNAM es de tal magnitud, que se llegó a la conclusión que no podría ser acometido en una sola legislatura sino que demandará un trabajo de construcción institucional de las Legislaturas LXI, LXII, LXIII del Congreso de la Unión. Bajo este entendido se sugiere reformas progresivas para reformar el Estado, pero guiadas por el plano de un arquetipo que ha sido concebido en su integridad para asegurar su coherencia interna. Las propuestas son integrales y están articuladas, de modo que resultaría difícil tomar unas y dejar otras. Por consiguiente, la modificación de alguna de sus partes no debe emprenderse sin estimar las interacciones previstas.

El IJUNAM advierte que el presente esfuerzo de ingeniería institucional no estará completo si no se realiza la misma reflexión en los estados, y se fija un curso estratégico de acompañamiento para lograr el cambio político progresivamente en los dos órdenes de gobierno, e igualmente en el ámbito de los municipios —que también requiere de una profunda reflexión sobre su forma de gobierno—.

1. RELACIONES ENTRE PODERES

1.1. EL CONTROL POLÍTICO DE LOS NOMBRAMIENTOS DE LOS FUNCIONARIOS DEL ESTADO, DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN POR LAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

Con el propósito de facilitar el ejercicio responsable de la integración de los altos cargos públicos en una democracia que opera mediante partidos políticos, a la vez que subrayar el diferente canon constitucional con el que los ciudadanos y sus representantes deben calificar el ejercicio del poder público que se les delega a las más altas autoridades del país, el IJUNAM propone distinguir con mayor claridad, tanto conceptualmente como en el derecho positivo,

entre nombramientos de funcionarios del Estado mexicano de un parte y nombramientos de funcionarios del gobierno o la administración del presidente en turno de la otra.

En todas las democracias representativas existen cargos que legítimamente pueden y deben ser objeto de negociación política entre partidos para construir, por cuotas de partido, un proyecto compartido de gobierno, sobre todo en escenarios de gobierno dividido; estos son los funcionarios del gobierno o la administración. Estudios recientes han probado empíricamente que la práctica de formar coaliciones de gobierno es una nota característica no sólo de sistemas parlamentarios pluripartidistas, lo que ya era sabido, sino también de los sistemas presidenciales que operan con este mismo tipo de sistemas de partidos. En esta corriente se inscribe México, pero todavía con cierta vacilación de sus actores políticos.

Es deseable que en el futuro se consolide la práctica de formar coaliciones de gobierno en nuestro país. El presente trabajo asume esta postura, y en consecuencia con ella establece diferentes puntos de inducción para que los partidos políticos puedan llegar a acuerdos para gobernar. El procedimiento para la integración del Gabinete presidencial con participación de las cámaras es uno de ellos, aunque también dicho procedimiento se fija otros objetivos, como promover una mayor responsabilidad en el ejercicio del amplio poder de nombramiento que la Constitución le otorga actualmente al presidente y consecuentemente la idoneidad profesional de quienes ocupan los más altos cargos públicos del Poder Ejecutivo federal.

En este orden de ideas, el IJJUNAM propone que los funcionarios de gobierno que el presidente desea integrar a su Gabinete sean aprobados por mayoría simple de las cámaras del Congreso de la Unión. He aquí un cambio importante en las relaciones entre poderes, que sigue el ejemplo de sistemas presidenciales de nuestro continente. Se propone que el efecto jurídico de la participación de las cámaras del Congreso de la Unión, en el proceso de nombramiento de los funcionarios de gobierno sea vinculante para el presidente, como ya lo es por disposición constitucional para el caso de los funcionarios del Estado.

Para acompañar gradualmente el cambio de la norma constitucional con el de las conductas de los operadores políticos, se sugiere que en el 2012 sólo sean objeto de aprobación vinculante para el presidente los nombramientos de un primer grupo de miembros del Gabinete encargados de la dirección política interior y exterior de la República, así como de aquellos que tienen la responsabilidad de la seguridad nacional y ciudadana. Esta responsabilidad sería compartida entre las dos cámaras del Congreso de la Unión. La propuesta del IJJUNAM en realidad está sustentada en lo que ya dice la Constitución en su artículo 89, fracción IV; sólo implicaría añadir a la lista existente de funcionarios que requieren ser aprobados por el Senado de la República, al secretario de Gobernación y al secretario de Economía. De éstos, sólo el primero debe ser elevado a rango constitucional en el elenco de funcionarios señalados en el artículo indicado, dejando como una cuestión de rango de ley el tratamiento del nombramiento del secretario de Economía y los demás funcionarios del Poder Ejecutivo federal que integran el Gabinete.

El IJJUNAM propone que el Senado apruebe por mayoría simple, en sesión de Pleno, y previo dictamen de la comisión competente, el nombramiento de los secretarios de las siguientes carteras:

- Gobernación,
- Relaciones Exteriores,
- Seguridad Pública,

■ LA REFORMA DEL ESTADO

- Defensa,
- Marina,
- Hacienda y Crédito Público, y
- Economía.

Complementariamente se propone que los nombramientos de los titulares de áreas de política interior con mayor exposición a ciclos electorales más cortos, sean nombrados por mayoría simple de la Cámara de Diputados. Ello contribuiría, además, a mantener el equilibrio de poderes al interior del Poder Legislativo.

Las carteras que podrían ser aprobadas por la Cámara baja a partir de 2012, por mayoría simple, en sesión de Pleno, previo dictamen de las comisiones competentes, serían:

- Desarrollo Social,
- Educación Pública,
- Salud, y
- Trabajo y Previsión Social

Para 2012, a la lista apuntada de nombramientos de secretarios de Despacho, deberá añadirse los nombramientos del titular del CISEN —que deberá ser objeto de aprobación por la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional y no en el Pleno—; del titular de la Comisión Nacional del Agua, cuyo nombramiento deberá ser aprobado en la comisión competente del Senado de la República y sometido a la consideración del Pleno; y de los titulares de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad siguiendo este último procedimiento.

Es opinión del IJJUNAM que el asentamiento de la práctica de nombramientos presidenciales sujetos a la aprobación del Poder Legislativo vaya indicando los tiempos de nuevas inclusiones al elenco de funcionarios del Poder Ejecutivo que deberán ser aprobados por las cámaras durante la gestión de la LXII, LXIII y LXIV legislaturas. Como meta final, el IJJUNAM propone que todos los altos funcionarios del gobierno nombrados por el jefe del Ejecutivo —secretarios de despacho, directores de órganos desconcentrados, y titulares de órganos descentralizados— sean analizados previamente a su designación por las comisiones de las cámaras del Congreso para constatar la solvencia profesional de los prospectos, los requisitos jurídicos de elegibilidad, así como para atar coaliciones de gobierno estables.

Del procedimiento de nombramiento de los funcionarios del gobierno, es de destacar que el IJJUNAM recomienda deliberadamente una decisiva participación de las comisiones. Ello tenderá a acrecer el poder de éstas en el Congreso de la Unión, tanto para racionalizar el trabajo del Poder Legislativo, como para concebir el proceso gubernamental como un asunto que en una democracia presidencial requiere la colaboración responsable entre poderes.

La propuesta que en este apartado presenta el IJJUNAM asume que el nombramiento de los altos funcionarios del Poder Ejecutivo será tenido por el presidente como un importante instrumento para negociar y formar coaliciones de gobierno con otras fuerzas políticas con representación en las cámaras. Tal instrumento debe entenderse como un solo paquete conjuntamente con la aprobación de un programa compartido de gobierno que compromete a

los partidos políticos coaligados a apoyar las acciones de gobierno en el seno del Congreso. Matemáticamente la mayoría simple puede ser alcanzada por un solo partido político con representación en las cámaras para aprobar los nombramientos y el programa de gobierno. Pero más a menudo, como ya indica con claridad la experiencia desde el año de 1997, ello requerirá del concurso de más de una fuerza política con representación en las cámaras del Congreso de la Unión.

Ahora bien, en claro contraste con los funcionarios de gobierno existe otro tipo de altos funcionarios públicos, los funcionarios de Estado, cuyos nombramientos no deben ser alcanzados por cuotas de partido. Es precisamente la práctica de cuotas de partido la que se debe tratar de evitar con una variación al modelo existente en el procedimiento vigente de nombramientos de los funcionarios de Estado. Los funcionarios de Estado deben estar sometidos únicamente a la Constitución y a las leyes, sin dependencia a los órganos eminentemente políticos del Gobierno nacional —Congreso y presidente—.

Los funcionarios de Estado tienen la encomienda de hacer cumplir un valor o principio constitucional en forma independiente de las posiciones de los partidos políticos, y de las valoraciones de corto plazo de estos últimos circunscritas comprensiblemente a periodos concretos de gobierno y ciclos electorales establecidos en la Constitución. El sistema constitucional mexicano demanda un esfuerzo mayor de los liderazgos políticos para separar de la lucha por el poder, los nombramientos de los titulares de las instituciones que, precisamente para cumplir su función constitucional, requieren mantener la imparcialidad entre los actores políticos que contienden en la arena electoral.

Con respecto a estos funcionarios de Estado, el IJJUNAM propone que la facultad para formar las listas de candidatos sobre las cuales el presidente y los partidos políticos con representación en las cámaras elegirán a los titulares de los órganos de Estado, sea atribuida por mandato de ley a las instituciones académicas de mayor prestigio del país y a organizaciones de la sociedad civil, como los colegios de profesionales entre otros. De este procedimiento de nombramiento quedarían expresamente excluidos los concernientes con las fuerzas armadas, el Poder Judicial y el Consejo de Estado. Complementariamente, el IJJUNAM propone que de la lista que dichas instituciones elaboren, el presidente de la República deberá elegir a un solo candidato para presentarlo a la consideración de la Cámara competente del Congreso de la Unión.

Serían considerados funcionarios del Estado mexicano, los siguientes:

- Los miembros del Consejo de Estado (*véase más adelante*).
- El fiscal general del Estado y el Consejo de la Fiscalía General (*véase más adelante*).
- Los titulares de la Auditoría Superior de la Federación (*véase más adelante*).
- El director y los miembros de la Junta de Gobierno del Banco de México.
- El presidente y los consejeros del Instituto Federal Electoral.
- El presidente y los consejeros de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- El presidente y los consejeros del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Historia.

■ LA REFORMA DEL ESTADO

- El presidente y los consejeros del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Los altos oficiales del Ejército, Marina y Fuerza Aérea serían considerados como funcionarios del Estado.
- Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM sugiere que los nombramientos de los funcionarios del Estado deban ser aprobados por amplias mayorías de las cámaras en sesiones de Pleno, previo dictamen de las comisiones competentes que conduzcan el proceso público de análisis de las candidaturas. En consecuencia, se pronuncia por la modificación de la forma actual de nombramientos del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, mediante el procedimiento de no objeción, y en general, del nombramiento de los órganos de Estado cuyo procedimiento se basa en formación de ternas sobre las cuales deciden las cámaras del Congreso de la Unión.

Órganos descentralizados autónomos. Atención aparte se debe otorgar a órganos dependientes en mayor o menor grado con el Poder Ejecutivo, que tienen atribuidos importantes poderes de regulación jurídica sobre áreas neurálgicas de la economía, o conexas con ella en forma determinante; uno de dichos órganos está, además, íntimamente vinculado con el proceso político. Entre tales órganos se pueden citar la Comisión Federal de Competencia (CFC), la Comisión Reguladora de Energía (CRE), la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), entre otros.

Los órganos aludidos tienen como función promover la libre competencia del mercado en general o de un sector específico del mismo, y/o la operación de una actividad de claro interés público. Para desempeñar su función requieren de un margen amplio de libertad frente a los poderes públicos y los poderes fácticos, pero también de un control que garantice imparcialidad en sus actividades. A tal propósito, el IJUNAM recomienda regular dichos órganos como “órganos descentralizados autónomos”. Para ello se sugiere sea modificado el artículo 90 de la Constitución para sustituir la voz “paraestatal” por “descentralizado”, y para añadir una categoría especial de órganos descentralizados al final del segundo párrafo, a los que se les denominaría “órganos descentralizados autónomos”. Estos órganos mantendrían un vínculo con el jefe del Poder Ejecutivo, pero con un margen más amplio de libertad que el que gozan los órganos descentralizados.

Para evitar que en los nombramientos de los miembros de las juntas de gobierno de los órganos descentralizados autónomos se privilegie la simpatía partidista antes que la aptitud profesional, así como para aislar tales nombramientos de los poderes fácticos que serán objeto de regulación por los órganos aludidos, sus titulares serían nombrados a propuesta del Poder Ejecutivo con la aprobación por mayoría simple de las cámaras del Congreso de la Unión. La operación de los órganos descentralizados autónomos sería supervisada tanto por el jefe del Poder Ejecutivo como por las comisiones competentes de las cámaras del Congreso de la Unión.

*Conflictos de intereses de los funcionarios
del Estado y del gobierno*

Para inhibir los conflictos de intereses tanto de los funcionarios de Estado, como de los funcionarios de gobierno —categoría esta última que incluye a diputados y Senadores—, el IJUNAM propone adicionar el artículo 134 de la Constitución para obligar a todos los altos funcionarios del Estado y del gobierno a emitir una declaración pública de sus intereses por actividades privadas, así como de sus bienes, y mantenerla actualizada durante el ejercicio de la función pública y por un número adicional de años que serán determinados por la ley. El rango constitucional atribuido a la “declaración de intereses” obligará al legislador ordinario a preveer en las leyes los conflictos de intereses de los altos funcionarios de los tres poderes y de los órganos constitucionales autónomos, a efecto de evitar que dañen la honrada conducción de los asuntos públicos.

11

*Comisión de Reforma de las Instituciones Públicas
de las cámaras del Congreso de la Unión*

Como garantía del mandamiento del artículo 73, fracción XI de la Constitución y para evitar la posible arbitrariedad en las decisiones que repercuten en la expansión de la administración pública federal, y en el nombramiento de los servidores que en ella prestan sus servicios, el IJUNAM propone la creación de una “Comisión de Reforma de las Instituciones Públicas”, como comisión ordinaria de control en ambas cámaras del Congreso de la Unión. Estas tendrían competencia para analizar y pronunciarse sobre los cambios en la organización y procedimientos del Poder Ejecutivo, y demás órganos públicos del Estado, así como para valorar la modificación de sus plantas burocráticas. Al opinar sobre estas materias, su trabajo sería complementado con la opinión de las comisiones sustantivas competentes, y la comisión de presupuesto de cada Cámara. De ser aprobada en las comisiones competentes del Congreso la modificación de la planta burocrática del Ejecutivo, y una vez emitida por la comisión de presupuesto el compromiso de proveer para la creación de dichos nuevos cargos públicos, sería todavía obligatorio que los nombramientos de los funcionarios del Poder Ejecutivo federal deberán provenir del servicio civil de carrera (*véase más adelante*).

El IJUNAM subraya que dentro de sus encomiendas la “Comisión de Reforma de las Instituciones Públicas” de cada Cámara tendría —además de vigilar las modificaciones a la planta burocrática— la obligación de emitir una opinión al jefe del Poder Ejecutivo sobre los reglamentos y reglas de operación, y en general de los protocolos de ejecución para aplicar las leyes aprobadas por el Congreso, bajo la denominación que adquieran las normas internas del Poder Ejecutivo, tanto de la administración pública centralizada como descentralizada. Dicha opinión consultiva sería emitida con anterioridad a la entrada en vigor de las normas administrativas, para lo cual el Poder Ejecutivo deberá remitirlas con oportunidad a ambas cámaras del Congreso de la Unión y las comisiones congresuales pronunciar su opinión en un plazo breve. En el ejercicio de esta potestad, la “Comisión de Reforma de las Instituciones Públicas” deberá requerir el apoyo de las comisiones sustantivas competentes de cada Cámara.

Al efecto de contribuir decididamente al gasto eficiente y sujeto a la ley de los programas de gobierno, el presidente de la República deberá remitir también dichos proyectos de normas administrativas de operación a la Auditoría Superior de la Federación, pero los dictámenes de esta institución sí tendrían efectos vinculantes para el presidente.

Entre otros propósitos, esta recomendación busca solución al problema de la contaminación de intereses de partido en la gestión de las políticas públicas. El IJUNAM la ha construido con el apoyo del derecho comparado, concretamente con la experiencia del sistema presidencial estadounidense vertida en la *Congressional Review Act* que impone la obligación a las unidades administrativas del Ejecutivo la remisión de sus proyectos de normas de ejecución tanto a las cámaras del Congreso como al *Comptroller General*; también se ha tomado en cuenta la experiencia de la República de Chile donde se exige que dichas normas administrativas sean remitidas al Tribunal de Cuentas.

Servicio civil de carrera

Para profesionalizar la gestión pública en México el IJUNAM propone la creación de un servicio civil de carrera de la administración pública federal. La propuesta del IJUNAM exige como condición necesaria proscribir la arbitrariedad en el ingreso a la función pública, que persiste hasta el día de hoy en la gran mayoría de las instituciones públicas de todo el país, pero que por su número y efectos es particularmente señalada en el Poder Ejecutivo federal. En este orden de ideas, y para que la medida tenga efectos en todas las instituciones del ámbito federal, estatal o municipal que todavía no cuentan con un servicio civil de carrera, el IJUNAM propone reconocer con rango constitucional el “derecho de acceso a la función pública” como derecho fundamental de los mexicanos.

El criterio del mérito se proyectaría no sólo al ingreso de los servidores públicos de la administración pública federal centralizada y descentralizada, sino también a sus ascensos y demás estímulos de aptitud y productividad, y en general hacia los aspectos de la administración de las condiciones de trabajo de los servidores públicos —incluido el régimen disciplinario—. En consecuencia con ello, el IJUNAM propone que la administración del servicio civil de carrera de la administración pública federal sea atribuida a un órgano especializado, no sectorizado en el Poder Ejecutivo. Este sería creado por el Congreso de la Unión como “órgano descentralizado autónomo”, mediante “Ley de Desarrollo Constitucional”. Cabe advertir que el nuevo “derecho de acceso a la función pública” gozaría además de garantía judicial, pues se establecería en la Constitución, pudiendo incorporarse en su artículo 35, fracción II.

1. 2. APROBACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO POR LAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y SU CONTROL CONTINUO EN COMISIONES

En consecuencia con los fines del Plan Nacional de Desarrollo, que no puede acometer sus objetivos con cierta eficacia sino cuando el Plan elaborado por el Poder Ejecutivo cuenta con el apoyo de mayorías suficientes en las cámaras para aprobar las leyes y presupuestos que requiera, la propuesta del IJUNAM va en el sentido de que el presidente deberá elaborar un Plan Nacional de Desarrollo, que será sometido al iniciar su periodo a la consideración de las cámaras del Congreso de la Unión. El Plan Nacional de Desarrollo podrá tener ajustes a los tres años, a más tardar un mes después de celebradas elecciones intermedias, o antes si se presentan circunstancias excepcionales provenientes del entorno económico o político internacional o nacional; dichos ajustes serán igualmente sometidos por el presidente a la consideración de ambas cámaras del Congreso.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 26 de la Constitución y la Ley de Planeación que lo desarrolla, el Plan Nacional de Desarrollo tiene varias vertientes. De éstas tan sólo una es vinculante para la administración pública federal. Para efectos de claridad, convencionalmente llamaremos a tal segmento del Plan el “programa de gobierno”. En la propuesta del IJJUNAM sólo éste deberá ser aprobado por mayoría simple de cada cámara del Congreso de la Unión. Es decir, mientras que el Plan Nacional de Desarrollo deberá ser sometido por el presidente a la consideración de las cámaras, sólo una de sus partes podrá ser objeto de aprobación o rechazo por mayoría simple.

El programa de gobierno se debe descomponer, como viene sucediendo, en programas operativos anuales (POA’s). Pero en consecuencia con lo señalado en el párrafo anterior, el IJJUNAM recomienda que éstos sean sometidos igualmente a la consideración de las comisiones competentes de las cámaras del Congreso de la Unión. En línea de continuidad con la idea de la integralidad del proceso de gobierno, el IJJUNAM propone que las comisiones de ambas cámaras del Congreso de la Unión estén obligadas a elaborar y ejecutar —por mandamiento de la Ley de Planeación y de sus respectivos reglamentos— un “Programa Anual de Control del Gobierno”, sobre el sector de su competencia. Las comisiones citarían periódicamente a los altos funcionarios del gobierno para que rindan cuentas del progreso del programa operativo anual y respondan a las preguntas orales y escritas que les dirijan los miembros de la Comisión.

Las comisiones deberán supervisar la operación de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo en forma continua durante todo el año; deberán citar al titular de la unidad administrativa controlada para responder preguntas orales, al menos con una periodicidad bimestral. Como natural complemento de la labor continua de control del gobierno, los resultados que arroje la gestión de una política pública de una dependencia del Poder Ejecutivo, después de un periodo razonable —si son negativos— pueden llevar a la comisión competente del Congreso a proponer al Pleno dirigir una “recomendación de rectificación” al jefe del Poder Ejecutivo para que remueva al titular de la Secretaría o director de Órgano Descentralizado. La exhortación del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo para que rectifique y remueva al funcionario de más alto nivel de la unidad administrativa, se puede producir (1) porque la política pública que el gobierno concibió y ha venido gestionando —a la vista de los resultados alcanzados— es equivocada; (2) por negligencia en la ejecución de la política pública; o (3) por falta de probidad de los altos funcionarios del Poder Ejecutivo en la ejecución o gestión de la política pública.

La “recomendación de rectificación” se podrá dirigir al presidente de la República una vez que se haya celebrado formalmente en la comisión correspondiente una sesión de interpelación, y la “recomendación de rectificación” haya sido votada por mayoría simple en el Pleno. Los efectos de las “recomendaciones” no serían jurídicamente vinculantes, su efecto sería político —como lo son por ejemplo las recomendaciones que emite la Comisión Nacional de Derechos Humanos—.

La figura de la interpelación ya está contemplada en el artículo 93 de la Constitución, por lo que su regulación tendría que atenderse en la Ley Orgánica del Congreso y en los reglamentos de las cámaras. La propuesta del IJJUNAM sobre la aprobación de un segmento del Plan Nacional de Desarrollo y su control continuo por parte del Poder Legislativo, no requiere en principio reforma constitucional, sólo adecuación de la Ley de Planeación. Sin embargo, el IJJUNAM estima conveniente ampliar los periodos ordinarios de sesiones establecidos en los artículos 65 y 66 de la Constitución, hasta acumular dos periodos ordinarios que sumados arrojen once meses de trabajo

parlamentario. Ello por las siguientes consideraciones: si bien el seguimiento o control continuo de las comisiones de las cámaras del Congreso de la Unión a las unidades administrativas del Poder Ejecutivo no requiere necesariamente la ampliación de los periodos ordinarios del Congreso, sería conveniente ampliar dichos periodos, pues así se reducen las excesivas potestades conferidas a la Comisión Permanente durante los recesos parlamentarios, y porque ello hace posible que el Pleno pueda votar una “recomendación de rectificación”, o se pueda intentar prácticamente en cualquier momento desde las cámaras una acción de inconstitucionalidad que requiere como requisito de procedibilidad, por disposición del artículo 105, fracción II, un 33% tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores para impugnar leyes inconstitucionales. También sería necesario que el Senado estuviese en sesión ordinaria para estar en posibilidad de impugnar la constitucionalidad de un tratado internacional —que es un instrumento de derecho procesal constitucional que el IJJUNAM propone se añada al elenco de instrumentos procesales del artículo 105 (*véase más adelante*)—.

Por último, se propone un elemento que contribuye a imprimir coherencia a todo el proceso de gobierno en nuestro sistema presidencial, y que no es más que la actualización de la técnica constitucional del siglo XIX de asunción de responsabilidad política que los colaboradores del presidente adquieren por vía del refrendo. En opinión del IJJUNAM, los secretarios de Despacho y directores de entidades descentralizadas que integran el Gabinete, deberían refrendar el Plan Nacional de Desarrollo y el programa de gobierno, así como las iniciativas de ley que hacen posible lograr los objetivos propuestos en el Plan y en el programa. El argumento que soporta esta proposición es muy simple: el Plan Nacional de Desarrollo es elaborado por los consejeros del presidente, y gestionados por éstos. Lo es también el paquete legislativo y de presupuestos para llevar a cabo el Plan. De todo ello cada secretario de Despacho, o titular de órgano desconcentrado y entidad descentralizada deberá rendir cuentas en forma continua al Congreso. En congruencia, se establece como facultad del Gabinete —además de la que ya le confiere el artículo 29 constitucional— la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de su programa de gobierno, así como la elaboración de la iniciativa de Ley de Presupuestos (compuesta de ingresos y egresos). Estos actos públicos del gobierno deberán ser refrendados por los miembros del Gabinete, como una técnica que facilitará la exigencia de responsabilidad política por las decisiones más importantes que se toman en el seno del Poder Ejecutivo. Por lo tanto, dichas facultades del Gabinete se podrían incorporar en la parte final del artículo 90 de la Constitución.

1. 3. APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA FEDERACIÓN POR AMBAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

El IJJUNAM recomienda que se reintegre al Senado de la República la potestad constitucional de participar en el proceso de definición de los egresos de la federación. Para ello propone elevar a estatus de ley la naturaleza jurídica del presupuesto. Entre otros efectos positivos que generaría la definición de la naturaleza jurídica del presupuesto como ley, se pueden identificar los siguientes:

(1) La participación del Senado de la República en la asignación del gasto público garantizaría de mejor manera el equilibrio interterritorial en la proyección del presupuesto de egresos (*véase más adelante*).

(2) La participación del Senado de la República en la asignación del gasto público fortalecería el control de los gastos públicos del Poder Ejecutivo por parte del Poder Legislativo. Al adquirir el presupuesto el estatus de ley, el Poder Ejecutivo obligatoriamente deberá solicitar la autorización de ambas cámaras para modificar el presupuesto. Ello a través de la comisión sustantiva competente y de la de presupuestos de cada cámara. A tal fin será imperativo persuadir a los integrantes de las mismas sobre la necesidad de la modificación del presupuesto aprobado originalmente por el Poder Legislativo al Poder Ejecutivo.

Ahora bien, para permitir un margen de flexibilidad que se considera absolutamente necesario en la modificación del presupuesto del Poder Ejecutivo durante el ejercicio fiscal, pero también de que dicha enmienda sea oportuna, la propuesta del IJJUNAM es que sean las comisiones y no el Pleno las que tengan la potestad de autorizar las modificaciones al presupuesto; esta propuesta entiende que en todo caso se reservaría al Pleno la potestad de atraer dicha autorización de modificación presupuestal. En congruencia con todo lo dicho en líneas precedentes sobre la participación del Senado en la definición de la ley del presupuesto de egresos, se sugiere la reorganización de la Comisión de Hacienda y Crédito Público del Senado de la República para ampliar su ámbito de competencias.

(3) La transformación del presupuesto en ley formal fortalecería la posición de negociación del presidente en escenarios de gobiernos divididos. La propuesta de elevar a estatus de ley el presupuesto tiene como efecto aclarar la procedencia del veto presidencial en esta materia y darle una seguridad mayor a la que se puede adquirir por vía de interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con ello el presidente tendría garantizada una posición de negociación importante, pues le convierte en un legislador presupuestal negativo, cuyo voto vale por 2/3 partes de cada Cámara como un dato fijo, con independencia de los resultados que cada tres años arrojen las elecciones. Tal poder constituye un insoslayable incentivo que puede mostrar su valor ante escenarios de gobierno dividido, para que fuerzas de oposición con representación importante en las cámaras negocien con el presidente la aprobación del presupuesto.

No obstante lo anterior, la posibilidad que en escenarios de gobiernos divididos el presidente pueda no llegar oportunamente a acuerdos con el Congreso no puede ser descartada del todo. Por ello, y como mecanismo de seguridad del sistema económico del país, el IJJUNAM propone reconocer la institución de la reconducción del presupuesto —que es la aprobación en automático de rubros concretos de egresos previamente determinados del presupuesto del año anterior—. Entre ellos se considerarían los gastos corrientes para cubrir el presupuesto del Poder Judicial de la Federación, los gastos para el pago de nómina de los funcionarios del servicio civil de carrera de la administración pública federal y órganos constitucionales autónomos, los gastos de programas educativos y sociales, o los que requieran las inversiones multianuales en infraestructura, o los servicios de deuda pública y de la responsabilidad patrimonial del Estado.

La propuesta del IJJUNAM sobre el estatus de ley del presupuesto exige la derogación del artículo 74, fracción IV, y la correspondiente adecuación en el artículo 73 de la Constitución.

1. 4. INFORME PRESIDENCIAL

En la propuesta del IJJUNAM el presidente deberá rendir cuentas continuamente a las cámaras del Congreso de la Unión del progreso de los objetivos y metas alcanzados en el Plan Nacio-

nal de Desarrollo, y su programa de gobierno. Ello a través de los secretarios de despacho y directores de órganos desconcentrados, así como de los titulares de las entidades descentralizadas. A tal fin se propone, como ya se dijo, que cada comisión de las cámaras obligatoriamente elabore su “Programa Anual de Control del Gobierno”, a partir de los programas operativos anuales que elaboren las unidades del Poder Ejecutivo. En dichos programas de control los legisladores establecerán la previsión que se deba citar, al menos con una periodicidad bimestral, al jefe de la unidad administrativa controlada para que conteste preguntas orales y, de ser el caso, desahogue una sesión de interpelación. Al final del año las comisiones de ambas cámaras del Congreso de la Unión elaborarán también como obligación impuesta a ellas en la Ley de Planeación y en los respectivos reglamentos de las cámaras, un “Informe Anual de Control del Gobierno” o “Informe Anual de Control del Programa de Gobierno”.

Bajo el entendido de que los secretarios de Despacho y titulares de órganos desconcentrados y de las entidades descentralizadas informarán continuamente al Congreso del progreso de sus programas operativos anuales, el presidente rendirá cada año un informe de su gestión ante el Congreso, en los siguientes términos:

Del procedimiento del informe anual del presidente. Cada año el presidente de la República debe entregar al Congreso de la Unión, por escrito, un informe anual de su gobierno en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sea personalmente o por conducto de su secretario de Gobernación. En ocasión de la entrega de su informe por escrito, el presidente podrá exponer ante el Pleno en forma sucinta su informe, así como emitir un mensaje a la nación y a sus representantes. Si el presidente decide acudir personalmente al Palacio Legislativo, después de leído el informe presidencial anual ante el Pleno del Congreso, el presidente abandonará el recinto legislativo.

Con el propósito de mantener la dignidad de las instituciones representativas del pueblo de México y la solemnidad de la sesión a la que acude el jefe del Estado mexicano, en este acto no se admitirían preguntas por parte de los congresistas al presidente. Pero el secretario de Gobernación deberá responder puntualmente por delegación los cuestionamientos que en la sesión de apertura de la glosa del informe presidencial le presenten los presidentes de las cámaras y los jefes de grupos parlamentarios al jefe del Poder Ejecutivo.

La apertura de la glosa del informe presidencial se abre formalmente al momento en que el presidente de la República abandona el recinto legislativo o alternativamente —ante la inasistencia física de éste— al momento en que el secretario de Gobernación entrega personalmente el informe por escrito que el Presidente de la República le hace llegar al presidente del Congreso de la Unión. La primera sesión de la glosa del informe, se celebrará en sesión de Pleno para conocimiento de la Nación, mientras que todas las demás se realizarán en comisiones.

En el entendido, ya señalado, que ha habido un seguimiento continuo durante todo el año de las actividades del Ejecutivo en las comisiones de las cámaras del Congreso de la Unión —que concluyen en un “Informe Anual de Control del Programa de Gobierno” por cada comisión—, la propuesta que presenta el IJUNAM consiste en que la sesión inicial de la glosa ante el Pleno del Congreso, considere los siguientes aspectos ineludibles del control del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo:

El presidente de cada una de las cámaras leerá al secretario de Gobernación del Poder Ejecutivo Federal —en su calidad de jefe o coordinador del Gabinete—, y ante la presencia de los demás altos funcionarios del Poder Ejecutivo federal, el resumen del informe anual de control del gobierno de las comisiones ordinarias, así como de las comisiones de investigación que en su caso se hayan formado durante el año que se informa.

Después de escuchados y recibidos por escrito los informes integrados de control de cada una de las cámaras del Congreso de la Unión, el secretario de Gobernación escuchará enseguida, por voz de los mismos funcionarios parlamentarios arriba citados, la relatoría sobre los resultados de las sesiones de interpelación que se hayan enderezado durante el año contra alguno de los secretarios de despacho, o directores de órganos desconcentrados o entidades descentralizadas, donde se haya expresado una “recomendación de rectificación” al presidente para destituir al funcionario por negligencia, incapacidad, deshonestidad, o alternativamente porque la política pública institucional que sostiene e impulsa el funcionario interpelado sea incorrecta y no haya brindado los resultados esperados.²

El secretario de Gobernación hará a continuación el uso de la palabra, para explicar y justificar, en su caso, las acciones del Ejecutivo que hayan sido cuestionadas en los informes anuales de control de las comisiones, así como para fijar la posición del jefe del Ejecutivo en relación a las “recomendaciones de rectificación” que se le hubiesen dirigido.

Acto seguido el secretario de Gobernación ocupará nuevamente su lugar para escuchar las posiciones de los partidos políticos con representación en las cámaras por voz de sus coordinadores parlamentarios o de quien éstos designen, y las recibirá también por escrito.

Después de la intervención oral de cada jefe de grupo parlamentario, el secretario de Gobernación contestará sucesivamente a cada uno de los posicionamientos de los partidos políticos.

Concluida esta primera sesión de la glosa, se abre el análisis del informe anual del gobierno en comisiones con la presencia de los secretarios de despacho y directores de órganos desconcentrados y entidades paraestatales que encabezará en representación del jefe del Poder Ejecutivo, el secretario de Gobernación como jefe del Gabinete. En esta sesión se admitirán preguntas orales y en general se regulará un amplio debate sujeto a una reglamentación detallada. Cabe señalar que el IJUNAM propone que en línea de continuidad con la lógica del proceso integral de rendición de cuentas, al final las sesiones de la glosa pueden convertirse formal y expresamente en sesiones de interpelación para el titular de una unidad administrativa, con base en los resultados

² La notificación oficial de la reprobación de un secretario de despacho o director de órgano desconcentrado o entidad paraestatal se hará llegar por escrito al presidente, inmediatamente después de concluido el proceso congresual de interpelación. Pero ello no excluye que se le haga saber al presidente, nuevamente en forma verbal por conducto del secretario de Gobernación, los resultados de las interpelaciones que hayan concluido en una “recomendación de rectificación” sobre la debida ejecución de la política pública o la inteligencia de la misma.

expresados por los informes anuales de las comisiones del Congreso y de la insatisfacción con la información, explicación y justificación presentada por el funcionario responsable del Poder Ejecutivo. Ello bajo el entendido que la sesión de interpelación puede presentarse en cualquier momento anterior durante el transcurso de todo el año.

Para la plenitud del proceso de rendición de cuentas a la nación, el IJUNAM sugiere que el informe presidencial sea precedido por el informe anual del Órgano Superior de Fiscalización de la Federación, que será presentado a las cámaras del Congreso de la Unión, al menos con cuatro semanas de anticipación al jefe del Poder Ejecutivo.

Interpelación y recomendación de rectificación

El IJUNAM propone definir con precisión en las normas internas del Congreso y de sus cámaras, el significado de las sesiones de interpelación establecidas en el artículo 93 de la Constitución y los efectos de las resoluciones congresuales que se puedan emitir con motivo de las mismas, en particular la “recomendación de rectificación”. Las sesiones de interpelación se entenderán como sesiones especiales de las comisiones del Congreso que se celebran en presencia del funcionario interpelado y con la intervención garantizada de éste para defender su posición, y cuyo objeto es presentar cuestionamientos al Poder Ejecutivo desde el Poder Legislativo por negligencia, incapacidad o deshonestidad en la ejecución o gestión administrativa encomendada por la ley; o alternativamente para cuestionar desde el Poder Legislativo la inteligencia de la política pública institucional que sostiene e impulsa por delegación del presidente el funcionario interpelado, por no haber brindado los resultados esperados una vez pasado un tiempo razonable para ello. Una vez celebrada la sesión de interpelación, la comisión competente de alguna de las cámaras puede decidir plantear al Pleno que se vote la “recomendación de rectificación”; ésta requiere del voto de una mayoría simple.

La rectificación del presidente puede tomar forma mediante el cese del funcionario responsable o la aceptación de su dimisión. Sin embargo las recomendaciones de rectificación por mala administración no serían jurídicamente vinculantes para el presidente; reposarían en el peso político y en la *autoritas* de quien las emite y en el juicio de la nación. No obstante que la recomendación carece de efectos vinculantes, el IJUNAM advierte que, al igual que las recomendaciones que emite la CNDH, ésta es una técnica absolutamente indispensable para lograr construir un régimen de gobierno con responsabilidades políticas plenas, como uno de los objetivos primarios que se ha fijado la reforma del Estado.

1. 5. PODER EJECUTIVO

Derecho de voz del Ejecutivo en las cámaras del Congreso de la Unión

En el ánimo de que el proceso de gobierno sea más fluido, lo que exige una comunicación interorgánica constante y personalizada entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, el IJUNAM propone el reconocimiento al jefe del Poder Ejecutivo y de los miembros de su Gabinete del

derecho de voz en las Cámaras del Congreso de la Unión para promover los asuntos de interés del gobierno. Tal derecho a voz deberá incorporarse en el artículo 65 de la Constitución y en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y además, ser materia de detallada regulación en los respectivos reglamentos de debate de las cámaras, así como en los reglamentos de las comisiones tanto de la Cámara baja como de la Cámara alta.

En este contexto de un sistema presidencial que se caracterizaría por una forma cada vez más intensa y cotidiana de relaciones entre poderes, el IJJUNAM propone que el secretario de Gobernación se concentre en las labores eminentemente políticas de apoyo al presidente, lo que implica sobre todo la interlocución con el Poder Legislativo. Por delegación del jefe del Poder Ejecutivo, la labor del secretario de Gobernación consistiría en coordinar el Gabinete en su relación cotidiana con el Poder Legislativo. Es por tanto propuesta del IJJUNAM que sea creada la Secretaría del Interior para absorber las obligaciones que hoy recaen en el secretario de Gobernación, pero que poco o nada tienen que ver con la conducción de las relaciones del Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo. Entre dichas actividades se encuentran las concernientes con migración, servicio nacional de identificación personal, *Diario Oficial de la Federación*, Archivo General de la Nación, o juegos y sorteos, entre otras. La Secretaría de Gobernación conservaría además de la facultad de conducir las relaciones entre poderes, la conducción de las relaciones con los gobiernos de los estados, con las dirigencias de los partidos políticos y con las iglesias. El secretario de Gobernación conservaría la competencia de apoyar al presidente en las actividades de procuración de la seguridad nacional, por lo que el Centro de Inteligencia y Seguridad Nacional (CISEN) se mantendría igualmente dentro de la estructura orgánica de la Secretaría de Gobernación.

La creación de la Secretaría del Interior resuelve un problema añadido, cual es la nueva adscripción orgánica de la Policía Ministerial. A la Secretaría del Interior le sería encomendada la Policía Ministerial, que actualmente depende orgánicamente de la PGR, pero transformada en “Policía Nacional de Investigación”. Tal adscripción se produciría al momento en que la PGR se escinda en dos órganos: de una parte en “Fiscalía del Estado”, como órgano constitucional autónomo encargado del ejercicio de la acción penal, y de la otra, en un “Ministerio Público” —que se mantendría dentro de la esfera de competencias del Poder Ejecutivo— únicamente como órgano de representación social en procesos judiciales federales (*véase más adelante*).

Iniciativa legislativa preferente

En adición a dicha medida, el IJJUNAM propone que en el artículo 65, segundo párrafo de la Constitución se le otorgue preferencia al análisis discusión, dictamen y votación de las iniciativas de ley que presente el presidente de la República, y que éste expresamente solicite sean discutidas en forma expedita. Al efecto puede presentar su iniciativa de ley en ambas cámaras simultáneamente. La iniciativa legislativa preferente del jefe del Poder Ejecutivo estaría limitada a un número determinado por periodo de sesiones. Expresamente se excluirían de este procedimiento legislativo expedito ciertas materias, entre ellas la de reformas y adiciones a la Constitución.

La iniciativa legislativa preferente que propone el IJJUNAM tendría dos modalidades: abierta y cerrada. La primera es aquella que permite que la iniciativa del presidente pueda ser enmendada en el Congreso durante el procedimiento legislativo. La iniciativa legislativa cerrada,

por contraste, no permite enmiendas del Poder Legislativo a la iniciativa propuesta por el presidente, con el propósito de garantizar la congruencia del texto. De ahí que en los correspondientes reglamentos se deberá establecer que este tipo de iniciativa legislativa cerrada se votará en cada cámara en favor o en contra en su totalidad.

Esta propuesta del IJUNAM requiere adición a la Constitución en su artículo 72.

Sustitución del presidente

La sustitución del presidente de la República por ausencia absoluta no ha sido todavía resuelta por el Constituyente mexicano en forma satisfactoria. Ésta resulta ser por tanto una asignatura ineludible de la actual reforma del Estado. En este sentido, el IJUNAM propone que en la correspondiente “Ley de Desarrollo Constitucional” se establezca una lista de funcionarios del Gabinete del Poder Ejecutivo que, en el orden preestablecido en la Ley —y con exclusión expresa de los secretarios de Despacho con mando militar o de fuerzas de seguridad del Estado— sustituirán en forma automática al jefe del Ejecutivo en caso de actualización del supuesto de hecho, como “encargado del despacho de la Presidencia de la República”.

En un trance de tal magnitud sería prioridad conservar la estabilidad política y económica del país. Bajo este entendido, el orden básico de sustitución del presidente sugerido por el IJUNAM comenzaría con los siguientes funcionarios:

- Secretario de Gobernación,
- Secretario de Relaciones Exteriores,
- Secretario de Hacienda y Crédito Público,
- Secretario de Economía.

El “encargado del despacho de la Presidencia de la República” investido de esa autoridad en forma automática por la muerte del presidente de la República, protestará sin embargo el cumplimiento de la Constitución ante el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro de las seis horas siguientes a aquella que se produzca la falta absoluta del presidente.

El funcionario investido por disposición de ley como “encargado del despacho de la Presidencia de la República” conservará al mismo tiempo la cartera que desempeñaba al producirse la defunción del presidente. La ley dispondrá, además, que éste no podrá relevar de sus funciones a ninguno de los secretarios de despacho o directores de órganos desconcentrados o entidades descentralizadas. Concluida su encomienda, dicho funcionario entregará un informe pormenorizado de sus actividades al Congreso de la Unión y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como al presidente electo por el Congreso de la Unión.

El “encargado del despacho de la Presidencia” servirá igualmente a la República en las ausencias prolongadas del presidente al extranjero por motivo de visitas oficiales, o cuando el presidente sea sometido a una intervención quirúrgica mayor, o por cualquier otro supuesto que la Ley contemple.

De presentarse el caso de defunción del presidente, y una vez tomada la protesta del “encargado del despacho de la Presidencia de la República”, el presidente de la Suprema Corte

de Justicia de la Nación notificará, dentro de la hora siguiente de recibir la noticia al Congreso de la Unión, por conducto del presidente del Senado, para que elija presidente provisional, interino o sustituto, según corresponda. Asimismo, y de ser el caso, el presidente del más alto tribunal de la nación notificará dentro de las dos horas siguientes al Consejo General del IFE, por conducto del consejero presidente, para que inicie la organización de un proceso electoral extraordinario para sustituir al presidente interino. El Cofipe y la Ley de Presupuestos deberán contemplar dicho escenario; también deberán de prever tal supuesto las normas internas de los partidos políticos para elegir candidato a presidente de la República bajo tales circunstancias.

Por lo que respecta a la elección del presidente provisional, interino o sustituto, la “Ley de Desarrollo Constitucional” contemplará un proceso expedito de elección por eliminación sucesiva de candidatos con menos votos, que garantice necesariamente la elección de un solo individuo sin posibilidad de que uno o más partidos políticos con representación en las cámaras puedan obstruir la elección del Colegio Electoral para mantener en el poder por tiempo indefinido al “encargado del despacho de la Presidencia”. La Ley establecerá un plazo máximo después de sobrevenida la muerte del presidente, dentro del cual deba celebrarse la sesión de Congreso para elegir al presidente de la República provisional, interino o sustituto.

La elección del presidente interino, provisional o sustituto se realizará en sesión del Pleno del Congreso de la Unión. El quórum exigible será computado sobre la base de los miembros presentes del Congreso, para evitar que por estrategia facciosa un partido político se sustraiga y pretenda fracturar el quórum requerido para la designación del presidente de la República.

Responsabilidad política del presidente de la República y de los altos mandos del Poder Ejecutivo federal

La propuesta del IJJUNAM para avanzar decididamente aunque en forma progresiva hacia un sistema de gobierno con responsabilidades políticas plenas, va en el sentido de restablecer la responsabilidad política del presidente en los términos ya señalados en la Constitución de 1857 por violación grave a la Constitución. Esta deberá reintegrarse expresamente en el artículo 108 y contemplarse en los demás preceptos del título IV del texto constitucional, como supuesto de hecho para que las cámaras del Congreso de la Unión sujeten al presidente a un juicio político que puede conducir a su remoción.

El IJJUNAM propone, además, depurar el título IV de la Constitución denominado “De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado”. Entre los aspectos que se deben considerar en dicha tarea se encuentra lo concerniente con el fuero constitucional de los altos funcionarios del Poder Ejecutivo para establecer que sólo los secretarios de despacho gozarán del mismo como prerrogativa para el ejercicio de sus funciones. Ello bajo el entendido de su progresiva reforma en años subsiguientes hasta alcanzar la total supresión de esta prerrogativa de todos los funcionarios del Poder Ejecutivo, con la salvedad del presidente y de quienes por la naturaleza de sus funciones deben conservar dicha prerrogativa —como el Secretario de Gobernación—.

El IJJUNAM opina que en el mediano plazo, una vez consolidada la total autonomía de la “Fiscalía del Estado”, cesará la posibilidad del uso arbitrario e impune del ejercicio de la acción penal por motivos de política de partido. Ello a su vez propiciará la racionalización e imparcialidad de los procedimientos penales intentados contra los altos funcionarios del Poder Ejecutivo, por lo que la protección constitucional de la que actualmente se les provee, no tendría razón de ser.

Por otra parte, y ante la frustración de las oposiciones por no poder exigir responsabilidad política a los funcionarios del Ejecutivo, se recurre como alternativa a intentar la vía penal. Al respecto cabe señalar que el IJJUNAM ha propuesto instrumentos congresuales de exigencia de responsabilidad política por mala administración que, si son adoptados y administrados debidamente, permitirá el restablecimiento de la distinción entre responsabilidad política y responsabilidad penal de los altos funcionarios del gobierno reconocida en la Constitución.

2. FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO

Las propuestas de reforma del sistema presidencial presentadas en líneas anteriores por el IJJUNAM han tenido como uno de sus objetivos principales mejorar las relaciones horizontales entre los poderes eminentemente políticos del gobierno nacional —Congreso y presidente—. Ello considerando el sistema de partidos políticos múltiple como nuevo entorno en el que debe operar el sistema presidencial mexicano; a tal fin, entre otras cosas, se propuso la reorganización del Poder Ejecutivo. Pero también el IJJUNAM propone la reorganización del Poder Legislativo para fortalecerlo, no sólo en cuanto a sus funciones, y mediante el mejoramiento de sus procedimientos y la clarificación de las fuentes del derecho parlamentario, sino también a través del refuerzo de la fuente primaria de su legitimidad, esto es, la forma por medio de la cual se eligen los integrantes del Congreso de la Unión.

2. 1. EL SISTEMA ELECTORAL DE LA REPRESENTACIÓN DE LA NACIÓN Y DE LOS ESTADOS

El Poder Legislativo federal requiere mejoras en su sistema de elección para que cumpla a plenitud su función de representar a la nación y a los estados al aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, al aprobar el programa de gobierno, y al aprobar y mandar ejecutar las leyes ordinarias y de presupuestos que permiten el logro de los objetivos planteados en dicho Plan Nacional de Desarrollo. Además, la forma de elección de los integrantes del Congreso de la Unión puede garantizar una mayor sensibilidad de éstos para con los intereses de los estados al momento de aprobar reformas constitucionales, e igualmente al promover el ejercicio firme, pero mesurado, de la intervención reconstructiva sobre los poderes de un estado, llegado el caso del colapso del sistema del gobierno constitucional de uno de ellos, contemplado en los artículos 76 y 119 de la Constitución.

En este orden de ideas ha resultado insoslayable para el IJJUNAM presentar un conjunto de propuestas, relacionadas —como ya se apuntó— con la forma de integración de las cámaras que atienden al objeto de incrementar la representación de la nación de la Cámara de Diputados así como la representatividad territorial del Senado de la República. A tres décadas

de concebida e implementada la exitosa reforma política de 1977, que estableció el sistema electoral mixto, la propuesta del IJJUNAM fija nuevas metas al sistema electoral, pero vinculadas con el sistema federal y con las funciones a desempeñar por ambas cámaras del Poder Legislativo. En dicho ejercicio el IJJUNAM ha cuidado proseguir la línea de continuidad evolutiva sentada en la planeación política de 1977 y sus sucesivas reformas.

Al respecto cabe advertir como punto de partida, que en los trabajos de la reforma del Estado que concluyeron con las últimas reformas a la Constitución, el análisis del tema de la vinculación del sistema electoral con el federalismo fue soslayado. Por esta razón se torna necesario para el IJJUNAM dejar sentado ciertas notas teóricas sobre la necesaria conexión del sistema electoral al federalismo, para que sea comprensible el diagnóstico del problema y el punto de apoyo de las propuestas que en esta materia presenta.

En primer lugar es de destacar el hecho que todos los Estados federales maduros tienen desde su origen y hasta nuestros días una liga íntima con el sistema electoral. Conjuntamente con (1) el sistema de distribución de competencias de los poderes federales enunciadas en una lista de competencias, y (2) el procedimiento de reforma constitucional con rigidez atada a la anuencia de los estados, (3) el sistema electoral del federalismo fue concebido para impedir el crecimiento arbitrario de las competencias del gobierno federal a costa de los poderes reservados de los estados. Dicho en otras palabras, el sistema electoral es uno de los mecanismos de defensa de la soberanía de las entidades federativas en los Estados federales. El sistema electoral puede provocar la vitalidad de un sistema federal o su languidecimiento.

Los siglos XX y XXI han sido testigos de la emergencia en todo el mundo de un federalismo de tipo cooperativo. Este se ha caracterizado por el crecimiento de las competencias concurrentes. Dichas competencias, a su vez, se distinguen por cubrir materias de la realidad social que requieren de tratamiento público, pero que no contienen un elemento que permita determinar con absoluta precisión qué tramo o parte de su tratamiento público corresponde al gobierno federal y qué a los gobiernos de la periferia. Ante un federalismo cooperativo surgen inevitablemente las preguntas ¿qué tanto debe ser competencia de los poderes federales y qué tanto de los estados en las competencias concurrentes sobre educación o salud? ¿qué tanto de los ingresos totales del Estado deben ser dirigidos a las arcas federales y qué tanto a los estados? En las leyes generales que bajo diferentes nombres existen en todos los federalismos ¿qué tramo debe cubrir el Poder Legislativo federal y cuál el Poder Legislativo de cada estado? ¿acaso es la Corte la que a través de una controversia constitucional o incluso de una acción de inconstitucionalidad debe decidir qué tanta área de una materia, como el medio ambiente, debe cubrir el poder federal y qué tanto los estados?

Empecemos por responder esta última pregunta: la respuesta es no. La Corte no tiene elementos para determinar el punto de equilibrio en materias concurrentes entre el centro y la periferia. El hecho es que no existe una forma científica para determinar la división de responsabilidades concurrentes: una materia que requiere de tratamiento público por disposición de la Constitución se puede representar como una línea marcada con una escala del 1 al 10. En un extremo está el poder federal y en el contrario los poderes de los estados. Enfrentada ante el problema de determinar el punto exacto de concurrencia en ese continuo, la Corte únicamente puede y debe decir que tal materia no puede ser cubierta en su totalidad por el poder federal o en su totalidad por los poderes estatales, porque es una materia concurrente. Pero esto deja abierta la posibilidad de fijar el punto de confluencia entre el 2 y el 9. ¿Quién debe

fijar el punto de confluencia? Nuestra Constitución, al igual que sus pares federales de otras partes del mundo, lo dice con rotundidad: el Congreso de la Unión mediante leyes generales. Pero esta determinación se ha establecido porque se ha construido un sistema electoral que permite el equilibrio entre los intereses generales y los intereses de los estados, un sistema electoral que modula el llamado principio de subsidiariedad.

El sistema electoral de las repúblicas federales es el instrumento para calibrar el fiel de la balanza al efecto de determinar para cada materia el punto del tramo que habrá de cubrir el poder federal y a partir del cual lo demás queda para el tratamiento de los estados. El tratamiento público de cada materia es diferente y requiere de dosis diferentes de centralización o descentralización. Por añadidura, el tratamiento público de una materia específica varía en el tiempo, de tal manera que el punto de equilibrio se desplaza hacia el centro o hacia la periferia con el transcurso del tiempo; tal cuestión no la puede realizar una jurisprudencia de la Corte pensada para perdurar en el tiempo. En realidad, la Constitución confía que las cámaras del Congreso realizarán esta ponderación, y que lo harán con sensibilidad para la nación y para los estados, porque la reelección de los legisladores y el anclaje de la geografía electoral en los estados por las cuales éstos son electos despierta en los legisladores y mantiene viva la sensibilidad territorial. Por ello el IJUNAM subraya que no debe ser pasado por alto, al impulsar la siguiente generación de reformas al sistema electoral, que la preservación del equilibrio entre las competencias del gobierno federal de una parte, y las competencias reservadas de los gobiernos de los estados de la otra reposa en el sistema electoral.

Tal entendimiento sobre la vinculación del federalismo y el sistema electoral se debe a los Estados Unidos, pero dicho principio de representación de los intereses de la periferia y su necesario equilibrio con los del centro o nación ha sido emulado en prácticamente todos los Estados federales maduros. Todos ellos tienen como común denominador el uso de los estados como base de su geografía electoral.

En los debates del Congreso constituyente de Filadelfia, los ingenieros de la República federal establecieron un sistema electoral basado en los estados. En dicha concepción anidaba la idea de que sólo mediante la participación de los estados en la elección de los integrantes del gobierno federal, se podía garantizar el respeto a la soberanía de los estados, pues los integrantes del gobierno federal mantendrían una fuerte sensibilidad territorial tanto al obtener el voto de sus conciudadanos como para refrendarlo en sucesivas reelecciones. La distribución del dinero de los contribuyentes al gobierno federal ocupó un lugar preeminente en sus deliberaciones, bajo el lema “no imposición sin representación”. Bajo este entendido, los norteamericanos diseñaron un sistema en el cual los Senadores se eligen por estados, los diputados federales se eligen por distritos electorales en cada estado, y el presidente se elige por colegios electorales de los estados. El denominador común de la elección de todos ellos, es, como ya se ha dicho, que el estado es la demarcación básica e insustituible de la geografía electoral del federalismo estadounidense. Otros federalismos, como el alemán, han seguido la lógica de anclar el sistema electoral a consideraciones de representatividad territorial del federalismo —y no únicamente, como solemos asumir en México, por lo que se refiere a la Cámara de Senadores—.

Tributaria del trabajo de las brillantes mentes que construyeron la Constitución de 1857, la Constitución de 1917, en su versión original, asumió también que el sistema electoral, anclado fuertemente a una base territorial, calibraría el fiel de la balanza en lo referente a las tareas com-

partidas de la República federal. Pero este entendimiento se ha perdido a lo largo del siglo XX. A contracorriente de lo que sucede en los federalismos maduros, el sistema electoral del federalismo mexicano se fue diluyendo progresivamente en el siglo XX, sobre todo en su último cuarto, para transformarse en un sistema electoral más cercano al de un Estado centralizado. El primer elemento centralizador introducido al sistema electoral mexicano en este siglo, fue el establecimiento en 1917 de una sola circunscripción electoral para elegir al presidente de la República, sin tener que recurrir a los estados. Si bien en ello superamos al modelo americano que permite que un candidato presidencial con menos votos populares supere a otro y gane la presidencia, también abrimos la puerta para que un candidato presidencial sea electo en nuestro país por los grandes conglomerados urbanos sin necesidad de recorrer todo el país —extremo impensable en el sistema estadounidense donde los candidatos tienen que cortejar igualmente a los votantes de zonas con menor densidad de población del país—. El segundo elemento centralizador de nuestro sistema electoral fue el establecimiento de la prohibición de la reelección de los legisladores en 1933. Al no poder reelegirse los congresistas, buscaron proseguir su carrera en la administración pública federal —en la ciudad de México principalmente—, para lo cual eventualmente se subordinaron al presidente en lugar de buscar el favor de sus electores; actualmente la no reelección de los legisladores introduce un fuerte incentivo de lealtad personal de éstos para con las dirigencias nacionales de los partidos y no con los ciudadanos. Vinculado Y Complementario A Esta Medida, Otro Elemento Que Contribuyó A La Centralización Del Sistema Federal Fue La Reasignación De La Competencia Constitucional Para Organizar Las Elecciones De Los Cargos Federales De Elección Popular Que Pasó De Los Estados A Los Poderes Federales, Que Fue Regulado En La Ley Electoral De 1946. El tercer elemento centralizador de nuestro sistema electoral fue la aparición en 1977 de los diputados de representación proporcional; antes también los llamados diputados de partido habían diluido su anclaje en los estados. El cuarto elemento centralizador del sistema electoral fue el establecimiento de un umbral del 2% en una sola circunscripción nacional para ser considerado formalmente como partido político “nacional”, lo que permite que dicho porcentaje se obtenga en un solo punto territorial de la República y por tanto no se tenga en la realidad un auténtico implante “nacional”. El quinto elemento centralizador es la regla que establece que un partido político tiene derecho a obtener diputados de representación proporcional por el solo hecho de inscribir a candidatos de mayoría en doscientos distritos electorales —con independencia de que éstos obtengan o no un número significativo de votos en la jornada electoral—. Este elemento centralizador se perfecciona porque son los dirigentes de los partidos políticos nacionales quienes registran la lista de candidatos de representación proporcional a los cargos federales de elección popular. El sexto elemento centralizador del sistema electoral fue el establecimiento de los Senadores de Representación Proporcional electos en una sola circunscripción electoral nacional. Finalmente, el séptimo inductor de la dinámica centralizadora de nuestro sistema federal, aún en proceso de configuración legislativa en los estados, es la homologación de las elecciones estatales con la elección federal.³

³ La homologación del calendario electoral de los estados con el federal, tiene varios inconvenientes. En orden de importancia se pueden mencionar los siguientes: (1) la homologación de las elecciones de las legislaturas de los estados con la legislatura federal, facilita que un solo partido político pueda llegar en el futuro a reformar con su sola fuerza la Constitución; (2) Los problemas nacionales prevalecen sobre los problemas locales a la hora de votar; como efecto colateral se erosiona el instrumento más potente de los ciudadanos de los estados de orientación y control político sobre sus representantes populares locales; (3) La posibilidad de que en forma simultánea se lleguen a presentar casos de competencia muy cerrada en la competición por los poderes ejecutivos federal y de varios de los estados, anuncia un problema de fortísimas presiones concentradas en una sola fecha sobre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Nadie puede negar la justificación de la modificación transitoria del sistema electoral del federalismo mexicano introducida a partir de 1977, para dar cabida en el Congreso de la Unión a fuerzas políticas que buscaban voz por vías no institucionales. Ello se logró introduciendo el principio de representación proporcional sumado al establecimiento de umbrales bajos para obtener registro como partido político, así como para obtener representación en las cámaras sobre la base de grandes circunscripciones electorales trazadas no por contemplaciones de federalismo, sino de estabilidad política; el efecto combinado de umbral bajo y circunscripción extensa permitió la llegada de fuerzas políticas dispersas, no competitivas bajo un esquema de elección por el principio de mayoría. La reforma política de 1977 fue todo un éxito, pues dio cauce institucional a las fuerzas políticas que no lo tenían por efecto del principio de elección de mayoría, y porque impulsó la creación de un sistema de partidos políticos múltiple hoy plenamente consolidado para bien de la República. Sin embargo, a más de tres décadas de aquellas condiciones que justificaron plenamente reformar el sistema electoral mexicano sin apenas contemplación al sistema federal, el IJJUNAM opina que ha llegado el momento de detener este proceso centralizador y prestar atención nuevamente al principio federativo al impulsar la siguiente generación de reformas al sistema electoral. El sistema electoral ciertamente debe de mirar por la representatividad en la integración de las cámaras, como lo ha hecho en las últimas tres décadas, pero sin dejar de lado el federalismo. Resulta imperativo incrementar sustancialmente la representatividad territorial de los partidos políticos nacionales en aras del fortalecimiento del federalismo. Por ello, el IJJUNAM propone las siguientes reformas en cuanto a la integración de las cámaras del Congreso de la Unión.

*Requisitos para mantener el registro de partido político nacional
y para tener derecho a la asignación de diputados
de representación proporcional*

El IJJUNAM sostiene la idea que un partido político nacional conserve su registro como tal si se mantiene en niveles de votación superiores al umbral del 2% de la votación emitida que actualmente tiene. Pero se propone al mismo tiempo que se exija una mejor distribución territorial para la superación del citado umbral, con el objeto de introducir un incentivo para que los partidos políticos nacionales efectivamente mantengan su presencia en la mayor parte del territorio nacional. En este orden de ideas, el IJJUNAM propone que al efecto de conservar su registro, cada partido político nacional deba obtener el 2% de los votos emitidos en al menos 2/3 partes de las entidades federativas. Al mantener el registro de partido político nacional, dichas instituciones tendrán el derecho de competir en las sucesivas contiendas electorales federales, estatales y municipales, así como acceder a las prerrogativas económicas que con ese objeto les otorgan los contribuyentes.

En complemento al dispositivo apuntado para incrementar la representatividad territorial de los partidos políticos nacionales con representación en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el IJJUNAM propone que para poder participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, cada partido político nacional que conserve su registro deberá alcanzar el 2% de la votación en por lo menos 200 distritos uninominales en los que compitan sus candidatos de mayoría. En opinión del IJJUNAM esta

debe ser la evolución lógica del actual artículo 54, fracción I de la Constitución, para asegurar el anclaje territorial de quienes desde la Cámara de Diputados toman decisiones que afectan a los ciudadanos de los diferentes estados.

Las anteriores modificaciones afectarían, sobre todo, el artículo 54 constitucional, y los correspondientes del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Este Código eventualmente deberá ser aprobado como “Ley de Desarrollo Constitucional” (*véase más adelante*).

Reelección de legisladores

El IJJUNAM propone el restablecimiento de la reelección de los legisladores de ambas cámaras del Congreso de la Unión, pero con límites en cuanto al número posible de reelecciones inmediatas. Los diputados federales tendrían la posibilidad de reelegirse hasta en tres ocasiones, y los Senadores una ocasión, a efecto de poder acumular en ambos casos un total de 12 años en el desempeño del cargo.

La reelección de los legisladores tendría los efectos que a continuación se enuncian para la evolución de nuestra democracia representativa federal:

Fortalecería el federalismo, pues el legítimo deseo de los legisladores de ser reelegidos crearía un fuerte incentivo para proyectar la lealtad territorial de los representantes populares y de los Senadores electos por el principio de mayoría, al aprobar tratados internacionales, programas de gobierno, y leyes y presupuestos que directamente impactan en la vida local.

Produciría un saludable margen de independencia de los diputados y Senadores frente a las dirigencias centrales de los partidos políticos nacionales; e inversamente, fortalecería el poder de los ciudadanos de los estados frente a quienes les representan, pues se les reconocería a éstos últimos el medio emblemático para premiar o castigar la defensa de los intereses de sus respectivos estados en el seno del Congreso de la Unión y su justo equilibrio con los intereses de toda la nación.

Como es sabido, la reelección estaba prevista en el texto original de la Constitución de 1917, pero con un sistema electoral enteramente basado en el principio de mayoría, mas ahora tenemos un sistema electoral mixto. Ello obliga a plantearse el tema de cómo habrá de operar la reelección en el caso de los diputados de representación proporcional. Al respecto, la propuesta del IJJUNAM va en el sentido de reforzar el vínculo entre los ciudadanos y sus representantes populares, y como efecto colateral despertar una mayor sensibilidad territorial de los legisladores del Congreso de la Unión. En este entendido propone que las listas de los partidos políticos para diputados electos por el principio de representación proporcional se formen no mediante la designación libre de las dirigencias de los partidos como establece la legislación electoral vigente, sino estableciendo por mandato de ley un orden de preferencia basado en el número de votos obtenido por los candidatos que compitieron en distritos de mayoría. Esta fórmula ya ha sido adoptada y goza de una exitosa experiencia en varios estados de la República.

Finalmente, cabe decir en cuanto al tema del restablecimiento de la reelección de los legisladores y la participación en la designación de candidatos por las dirigencias de los partidos políticos, que el caso de los Senadores de representación proporcional no presenta mayor problema porque de acuerdo al modelo presentado por el Instituto de Investigaciones

Jurídicas, UNAM éstos eventualmente serían sustituidos por los “Senadores de los gobiernos estatales”, o alternativamente suprimidos enteramente (*véase más adelante*).

*Número de miembros recomendable
del Poder Legislativo federal*

El IJJUNAM ha venido construyendo una propuesta articulada y sistemática para actualizar nuestra forma presidencial de gobierno, ejercicio que necesariamente pasa por el fortalecimiento del Poder Legislativo federal. En la propuesta del IJJUNAM al Poder Legislativo se le ha asignado la tarea del control continuo del progreso del Plan Nacional de Desarrollo y del programa de gobierno, mediante la obligación de elaborar y ejecutar en comisiones sus respectivos “planes de control del gobierno”, que deberán concluir en un “informe anual de control del programa de gobierno” por cada comisión. Sobre esa lógica se ha construido también la propuesta del nuevo formato del informe anual del presidente de la República.

El IJJUNAM ha abogado también, a lo largo de este trabajo, por un proceso gradual de reforma del Estado, que deberá materializarse en reformas y adiciones a la Constitución, así como en la aprobación de un número importante de “leyes de desarrollo constitucional” y leyes ordinarias. Todo ello requiere de un importante trabajo de las legislaturas LXI, LXII y LXIII del Congreso de la Unión.

En congruencia con ambas propuestas, el IJJUNAM sugiere que para 2012 sea modificado el sistema electoral en la línea evolutiva federalista antes indicada, para exigir la distribución territorial en 2/3 partes de los estados de la República del 2% para conservar el registro de partido político nacional, y de obtener 2% de votación mínima en cada uno de los doscientos distritos electorales de mayoría en disputa, como condición de cada partido político nacional para obtener curules por la vía de la representación proporcional. Sin embargo el IJJUNAM propone que para 2012 no se modifique la conformación actual de las cámaras en cuanto a su número de integrantes, sin antes evaluar si las nuevas atribuciones de control continuo que se le asignarían a las comisiones del Congreso justifican un Poder Legislativo federal con 628 miembros o, por el contrario, un número menor de miembros en cada una de las cámaras del Congreso de la Unión.

En su propuesta, el IJJUNAM no pasa por alto los bajos niveles de aceptación de diputados y Senadores que han registrado los sondeos oficiales de opinión de la Segob, lo que ha elevado la popularidad de la proposición de reducir el número de integrantes de las cámaras del Congreso federal. Pero la propuesta del IJJUNAM parte del entendido que el contribuyente puede verse incluso beneficiado manteniendo la planta actual de 628 legisladores si los legisladores son capaces de ejercer eficazmente un control continuo en la aplicación eficiente del presupuesto por parte del Poder Ejecutivo federal. Además, el Poder Legislativo federal puede incrementar notablemente su legitimidad de cara al contribuyente para legitimar la decisión de mantener el número actual de legisladores, mediante la aprobación de una “Ley de Transparencia y Rendición de Cuentas del Congreso de la Unión”, en adición a otras propuestas que en este mismo sentido propone líneas adelante el IJJUNAM.

Hacia 2015, una vez medidos empíricamente los resultados del control interorgánico que sean capaces de realizar 628 legisladores, el IJJUNAM propone analizar y debatir nuevamente

la cuestión del número de integrantes de las cámaras para cumplir con sus funciones, y en su caso, su posible reducción.

Sin atadura al análisis y debate indicado arriba, pero necesariamente condicionado a la previa celebración de un efectivo proceso de reforma del Estado en cada una de las treinta y dos entidades federativas, antes de proceder a la reforma que a continuación propone el IJJUNAM, se subraya la necesidad de un importante cambio en la conformación del Senado de la República para fortalecer el federalismo cooperativo mexicano del siglo XXI. El propósito es abrir una vía institucional por la cual nuestro federalismo opere en su fase ascendente de representación de los intereses locales en el centro de decisión política nacional y global; y en su fase descendente en cuanto a la proyección para la implementación de políticas públicas globales y nacionales en el ámbito territorial de los estados.

En este sentido, la propuesta del IJJUNAM es que se sustituya a los actuales Senadores de representación proporcional, por Senadores nombrados por cada una de las legislaturas de los estados, a propuesta de los respectivos gobernadores. Dichos Senadores requerirían la aprobación por mayoría simple de los congresos estatales. De acuerdo a la propuesta del IJJUNAM, $\frac{1}{4}$ de los miembros del Senado serían nombrados por las legislaturas de los estados, quienes serían amovibles en cualquier momento por el mismo procedimiento y mayoría por el que se propone para su designación.

La flexibilidad para la designación y remoción de los Senadores de los gobiernos de los estados viene atado a la función que de dichos funcionarios se espera que desempeñen: garantizar la vía institucional para canalizar la fase ascendente y descendente de los intereses de los ciudadanos de los estados y de sus gobiernos, que deben operar en el contexto de la globalización que a continuación se describe.

El derecho internacional de los negocios tiene actualmente un enorme poder de innovación normativa. La economía mundial y la de México se han transformado en las últimas décadas y también el marco normativo de dicha economía internacional. Se ha transitado de modelos de desarrollo sustentados en la protección nacional de la economía, al libre intercambio internacional de bienes, servicios y capitales, apoyados en tratados de comercio que afectan significativamente el orden jurídico interno de los Estados nacionales, tanto en el ámbito federal como en el estatal, y su orden social. Empero es en este último ámbito u orden de gobierno —en el de los estados— que se tiene que lidiar con los efectos sociales de las medidas económicas internacionales, y por tanto es necesario que dichos intereses locales tengan voz y voto por vía institucional para ascender en el entramado político donde se toman o controlan las grandes decisiones de la política exterior del Estado mexicano, el Senado de la República, la Cámara de representación de los intereses de los estados.

Ahora bien, en adición a la evolución del modelo económico de los últimos años, ha crecido también en nuestra aldea global la conciencia de que ciertos problemas planetarios —como el calentamiento global o la pobreza—⁴ sólo pueden resolverse en esa escala, la planetaria. Ello ha requerido de los Estados nacionales la adquisición de responsabilidades compartidas, que en el orden interno de cada uno de ellos se deben traducir en normas ju-

⁴ Cfr. Declaración del Milenio de la ONU, A/RES/55/2, del 13 de septiembre de 2000.

rídicas y presupuestos aprobados por los poderes legislativos y en su efectiva implementación por los poderes ejecutivos. Esta es la fase descendente del federalismo moderno. En el caso de México, que es una República organizada bajo el principio federal, los compromisos y obligaciones internacionales implican necesariamente la articulación concertada de las competencias de los dos órdenes de gobierno: el federal y el estatal, e incluso el municipal.

De la necesidad de canalizar hacia arriba la voz de los ciudadanos y gobiernos de los estados que les representan, y hacia abajo los compromisos de los habitantes políticamente organizados de la aldea global, surge la propuesta del IJJUNAM para que $\frac{1}{4}$ de los Senadores de la República respondan directamente a los intereses de los pueblos y gobiernos de los estados. La propuesta del IJJUNAM para la designación de los Senadores de los gobiernos estatales sigue el procedimiento de designación de Senadores establecido en el artículo 25 de la Constitución federal mexicana de 1824. Dicho procedimiento es el mismo que ha adoptado con gran beneficio la moderna Constitución federal de Alemania de 1948, fórmula que se ha convertido en referente obligado en los Estados políticamente descentralizados de todo el mundo, siendo España uno de los países que han emulado dicho procedimiento de designación de su cámara territorial.

Finalmente, es de señalar que de no llevarse a cabo la profunda reforma política en los estados que necesariamente debe acompañar el proceso de reforma del Estado en el ámbito federal —que el IJJUNAM ha presentado como condición previa a la sustitución de los Senadores de RP por los Senadores de los gobiernos estatales—, es opinión de nuestro Instituto de Investigaciones Jurídicas que la figura de los Senadores de RP sea suprimida del todo. Ello porque no aporta nada a la representación política del país, que no se haga ya en el seno de la Cámara de Diputados, y porque además trastornaría la función ascendente y descendente del federalismo que en el siglo XXI ineludiblemente deberá desempeñar el Senado de la República —así fuese en forma imperfecta— o con un Senador de mayoría o con el Senador de la primera minoría según el partido político que gobierne en cada estado.

2.2 SENADO Y RELACIONES EXTERIORES

El proceso integral de la aprobación de normas internacionales y presupuestos por ambas cámaras del Congreso de la Unión.

El derecho internacional tiene actualmente un enorme poder de innovación que explicablemente no estaba previsto en la cláusula constitucional de nuestra carta magna, el artículo 133, confeccionada en el siglo XIX para el tratamiento de las circunstancias propias del siglo XIX: la guerra, la paz y los arreglos territoriales.

En el siglo XX la traumática experiencia sufrida por la humanidad durante la Segunda Guerra Mundial propició, a su conclusión el nacimiento del derecho internacional de los derechos humanos, tanto a nivel mundial como en el ámbito regional americano. De entonces a la fecha la densidad normativa del derecho internacional de los derechos humanos se ha reforzado progresivamente. Por otra parte, y en forma paralela, la economía mundial y la de México se han transformado en las últimas décadas y también el marco normativo de la economía internacional. Este marco se crea mediante tratados internacionales que modifican el orden jurídico interno de los Estados signatarios.

Con estas consideraciones en mente, la propuesta del IJJUNAM es que la Cámara de Diputados comparta la responsabilidad con el Senado de la República de la ratificación de los tratados internacionales, pues dichos instrumentos tienen un innegable impacto en las leyes que aprueban ambas cámaras del Congreso de la Unión. El mismo razonamiento se sigue en cuanto a la aprobación del presupuesto, pues son los egresos los que permiten que las leyes aprobadas por ambas cámaras se apliquen, razón por la cual en la propuesta del IJJUNAM se reintroduce la participación del Senado en la aprobación del mismo. La propuesta del IJJUNAM pretende establecer un proceso racionalizado de aprobación de tratados —que tienen fuerza para innovar el orden jurídico interno— y de aprobación de los presupuestos como prerequisite obligado para traducir a la realidad los contenidos de los tratados.

Precisión de la jerarquía normativa de los tratados internacionales

Para que el Senado cumpla de mejor manera y con más facilidad su tarea de velar por los intereses de la nación en el ámbito internacional, y controlar los efectos que puedan llegar a tener en el orden jurídico federal y en áreas de competencia de los estados las obligaciones y compromisos adquiridos por el presidente en las relaciones de México con el exterior, así como para garantizar la eficacia de dichos acuerdos internacionales en el orden interno de los estados —particularmente en materia de derechos humanos—, el IJJUNAM propone precisar la jerarquía de los tratados internacionales. Tal medida puede llevarse a cabo en el artículo 1o. de la Constitución, en el cual se señalaría que las normas contenidas en los tratados internacionales de derechos humanos posean rango constitucional, en aquello que complementen al catálogo de derechos que ofrece la Constitución federal.

Lo anterior permitiría, además, hacer una distinción en la jerarquía de los tratados de derechos humanos, respecto de cualquier otro tipo de instrumentos internacionales en otras materias. Estos últimos quedarían invariablemente en un rango infra constitucional.

De conformidad con la propuesta del IJJUNAM, las normas de derecho internacional de los derechos humanos incorporadas al ordenamiento mexicano tendrán prevalencia sobre el resto de las disposiciones infra constitucionales en la medida que confieran una mayor protección a las personas en el goce y ejercicio de sus derechos. Las normas de derechos humanos serían consideradas de aplicación y exigencia directa e inmediata, e interpretadas conforme a los instrumentos internacionales de derechos humanos, y a las decisiones y resoluciones adoptadas por los organismos encargados de su aplicación.

El control previo de constitucionalidad de los tratados internacionales

Para garantizar el estricto apego de la conducción de la política exterior a la Constitución por parte del presidente de la República, entre otras cosas, para evitar lesiones a la nación, o para inhibir el repliegue desproporcionado de competencias reservadas de los estados sin su consulta previa, o establecer obligaciones internacionales a los estados que comprometen sus presupuestos sin solicitar su anuencia; así como para evitar que los Estados Unidos Mexicanos sean objeto de responsabilidad internacional por adquirir compromisos mediante tratados

incompatibles con la Constitución —que no eximen al Estado nacional de sus obligaciones internacionales—, el IJJUNAM propone la incorporación del control previo de constitucionalidad de los tratados internacionales en el elenco de instrumentos del derecho procesal constitucional establecidos en el artículo 105 de la Constitución. Este instrumento facultaría a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a proveer una opinión sobre la constitucionalidad de un tratado internacional —ya negociado en forma provisional por el presidente—, pero que aún no ha sido formalmente ratificado por el Senado de la República.

La propuesta del IJJUNAM es que el Senado de la República, la Cámara de Diputados, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Fiscalía del Estado, el Banco de México y uno o más poderes legislativos de los estados sean los sujetos legitimados para impugnar la posible inconstitucionalidad de un tratado internacional negociado por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Como resultado de una opinión contraria de la Corte sobre la constitucionalidad de un tratado internacional sujeto a la ratificación de las cámaras del Congreso de la Unión, se abre la vía o de reformar el tratado o de reformar la Constitución.

El IJJUNAM propone un plazo perentorio breve, de tan solo quince días, para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación exprese su opinión sobre la constitucionalidad de un tratado internacional antes de su ratificación por el Senado de la República.

2. 3. LAS FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

Sistematización de las fuentes del derecho parlamentario

Con el objetivo de ajustar el equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, el IJJUNAM propone un conjunto de reformas a emprenderse en aproximaciones sucesivas que se consoliden a mediano y largo plazo, que tienen como propósito final fortalecer el Poder Legislativo. Entre ellas las más relevantes son la sistematización de las fuentes del derecho parlamentario, y mediante las leyes y reglamentos correspondientes, la reorganización de las cámaras y sus procedimientos.

Las actuales normas que regulan el funcionamiento del Poder Legislativo requieren de un ajuste de amplio calado que permita clarificar el sistema de fuentes del derecho parlamentario mexicano y con ello se contribuya a la legalidad y certeza de los actos jurídicos y políticos del Congreso de la Unión. A la confusión del sistema de fuentes del derecho parlamentario contribuyen los siguientes preceptos constitucionales y normas internas del Congreso:

El artículo 70 constitucional señala que se regula por ley: a) la estructura y funcionamiento internos del Congreso, y b) las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido. Dicho artículo no hace referencia a la cualidad de la ley como: “orgánica” ya que este adjetivo lo prevé el artículo 65 último párrafo al establecer que: “en los periodos de sesiones ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica”. Frente a este escenario surge la cuestión de si ambos artículos se refieren a la misma norma, es decir, si la ley a la que se refiere el artículo 70 es la misma “ley orgánica” prevista en el artículo 65. En este contexto es necesario hacer una precisión en el

artículo 70 para agregar la palabra “orgánica” y hacerlo coincidente con el artículo 65. Dicha Ley Orgánica debe entonces regular la estructura y funcionamiento interno del Congreso. No existe en nuestro ordenamiento una norma cuyo objeto sea el antes enunciado; sólo existe una Ley Orgánica que regula la estructura de las cámaras.

Por otro lado, los artículos 71 y 72 remiten expresamente a un Reglamento de Debates, el objeto de este ordenamiento es el de regular los trámites a los que habrán de sujetarse las iniciativas que presenten los diputados o Senadores (artículo 71) así como la forma, los intervalos y el modo de proceder en las discusiones y votaciones (artículo 72). Esto quiere decir que la Constitución está reservando a una norma específica el desarrollo del contenido de ambos artículos. No existe en nuestro ordenamiento una norma cuyo objeto sea el antes enunciado.

En tercer lugar, siguen vigentes las facultades del Senado derivadas del artículo 76 para declarar la desaparición de poderes y la de resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado; según dicho precepto, la ley reglamentará el ejercicio de estas facultades. En este caso no queda claro si el precepto se refiere a la misma ley a que se refiere el artículo 70 —y por tanto está excluida de la sanción del Ejecutivo— o a una distinta. Actualmente convendría revisar detenidamente las leyes reglamentarias de estas facultades de la cámara alta.

El artículo 77, por su parte, establece la facultad de las cámaras de expedir resoluciones económicas relativas a su régimen interno (fracción I) y los reglamentos de sus secretarías (fracción III). Las resoluciones económicas han sido la vía preferida de las cámaras para innovar su ordenamiento; sobre todo a partir de la LVII Legislatura cuya pluralidad así lo exigió, con el enorme riesgo que implica y la alta dosis de inseguridad jurídica que acarrea tal situación. Un tema aparte es el de los reglamentos de las secretarías que actualmente no existen y que su estructura se regula tímidamente en la “Ley Orgánica” y otras atribuciones en los estatutos de los servicios civiles de carrera de ambas cámaras.

Considerando la confusión del orden normativo que brevemente se ha reseñado, se presentan las propuestas siguientes:

1. Reformar la Ley Orgánica el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos no sólo para modificar aspectos orgánicos, sino para ampliar su objeto de regulación al funcionamiento de las cámaras, de conformidad con el artículo 70 constitucional.
2. Derogar expresamente el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos no sólo por su antigua data, sino porque además carece de fundamento constitucional, derogado desde 1977.
3. Expedir un Reglamento de Debates de conformidad con lo que ordenan los artículos 71 y 72 constitucionales.
4. Revisar las normas que regulan las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores relativas a la desaparición de poderes y al surgimiento de conflictos entre órganos de un mismo estado.
5. Establecer constitucionalmente el sistema de fuentes en el ámbito parlamentario, en el entendido de que la Ley Orgánica no es superior al Reglamento

de Debates (como operaría en la lógica administrativista), sino que opera entre ellos una división horizontal; esto es, el Reglamento de Debates, además de encontrar causa en la Constitución, desarrolla previsiones constitucionales relativas al procedimiento legislativo. De modo que lo que hay entre la Ley Orgánica y el Reglamento de Debates es una exclusión material. Dado que el objeto de la Ley es más amplio, cabe suponer que ésta deberá regular todo lo que no se encuentre reservado al Reglamento.

A partir de las anteriores definiciones y del establecimiento del sistema de fuentes, deberán regularse en cada uno de los cuerpos normativos (Ley orgánica y funcional, Reglamento de debates, resoluciones económicas relativas a su régimen interno y los reglamentos de sus secretarías) las materias necesarias para fortalecer y poner al día la estructura y funcionamiento del Congreso mexicano.

Facultades y procedimientos del Poder Legislativo

Actualmente el Congreso mexicano, en virtud de su compleja estructura y de sus anticuados procesos, no es un órgano que pueda asumir decisiones de manera rápida. Tal situación lo condena a no cumplir adecuadamente sus responsabilidades y a mantenerse a la zaga del Poder Ejecutivo, al que debe acompañar en el proceso de gobierno. Por lo anterior es necesario llevar a cabo una amplia reforma en su estructura y procedimientos que le permitan ser un actor determinante en la solución de los retos que enfrenta el país.

Por lo que concierne a la estructura orgánica de las cámaras, los aspectos que deberán ser objeto de reformas y adiciones, son:

1. La regulación y los alcances de los órganos de dirección; dar a la Presidencia el valor institucional del que carece todavía, eliminar la reciente reforma de que cada grupo parlamentario pueda nombrar un secretario (2006) en el caso de la Cámara de Diputados.
2. Dar a la Mesa Directiva el papel rector que tiene en todas las asambleas del mundo y a la Presidencia la importancia de representación de un órgano del Estado, lo que implica evitar la alternancia por cuota de partido.
3. Legislar en materia de grupos parlamentarios, nombramiento y sustitución del coordinador, financiamientos, rendición de cuentas, presentación de sus propuestas para la integración del Programa Legislativo, entre otras cuestiones.
4. Crear en la Ley Orgánica y de Funcionamiento del Congreso un apartado dedicado a lo que en la doctrina se conoce como: "Estatuto de los parlamentarios" en el que se definan puntualmente los deberes y prohibiciones a que están sujetos los legisladores, así como los alcances de sus prerrogativas y derechos.
5. Reforzar el régimen de incompatibilidades que mínimamente tendría que ampliarse a las actividades privadas y sociales; en las primeras cabría mencionar actividades como abogado, representante, apoderado por sí o por interpósita

persona, contratista, fiador, servicios de asesoramiento; por lo que hace a las actividades sociales, dirigencias sindicales, organizaciones patronales o empresariales, entre otras.

6. Se debe hacer hincapié en la dedicación exclusiva al cargo de legislador, lo cual se debe reforzar con la atribución a la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias (o bien, a través de la creación de un Comisión Permanente de Disciplina Parlamentaria), para que sea ésta la encargada de investigar, desahogar los procedimientos y presentar los dictámenes sobre este particular al Pleno de la Cámara, esto es, la facultada para sustanciar todo el procedimiento en donde, desde luego, deberán respetarse las garantías del debido proceso legal; la consecuencia de una incompatibilidad acreditada acarrearía la pérdida del cargo del legislador.
7. Diseñar a la Junta de Coordinación Política como órgano de concertación y conciliación de intereses (este órgano en el Senado no se corresponde con la vocación del mismo ya que existe sobrerrepresentación de la mayoría) y no como órgano decisorio que impone su voluntad por encima de la de los legisladores.
8. La regulación de los grupos parlamentarios y los legisladores en lo individual debe concebirse como equilibrada, esto es, que no se privilegie a los grupos sobre los legisladores; que la eficacia en la funciones parlamentarias no dependan de los coordinadores parlamentarios, sino que los legisladores cuentan con facultades propias que les permitan ofrecer resultados a sus representados.
9. Concebir y regular en la Ley Orgánica y de Funcionamiento del Congreso a las comisiones parlamentarias como los órganos idóneos para el trabajo legislativo. El reto es diseñar un sistema de comisiones fuerte y eficiente que permita el desahogo del trabajo parlamentario y que el presupuesto de las cámaras se ejerza preponderantemente por estos órganos, y no por los grupos parlamentarios, bajo un sistema de reglas claras para la rendición de cuentas. Lo anterior exigirá que a las sesiones de Pleno se les establezcan dos tipos de quórum: de discusión y debate, y de votación. De tal manera que esto privilegie el trabajo en comisión.
10. Las reglas generales que regulen a las comisiones ordinarias deben ser claras en la Ley Orgánica y de Funcionamiento del Congreso para que eviten que los acuerdos parlamentarios rebasen a la Ley e, incluso, a la Constitución.
11. La integración y sustitución de sus miembros, la forma de trabajo (subcomisiones), financiamiento, evaluación y rendición de cuentas, además del tipo de apoyo técnico de las comisiones deberá formar parte del diseño del sistema de comisiones.
12. Las comisiones ordinarias deben corresponderse con las dependencias de la administración pública federal y en ambas cámaras deben llevar la misma denominación y tener la misma competencia para favorecer el trabajo en conferencia. Con la finalidad de privilegiar el control evaluatorio de las políticas públicas gubernamentales.

13. En torno a la figura de las comisiones, como los órganos más importantes del trabajo parlamentario, deberá regularse la participación de ciudadanos, empresas, o quienes se sientan con interés de participar en la discusión de alguna iniciativa de ley; por tanto, es necesario regular el cabildeo.
14. Otro aspecto relevante para el trabajo de estos órganos parlamentarios es la infraestructura física en la que deben desarrollar sus labores. Las comisiones deben contar con salones idóneamente diseñados (de confrontación, consenso, diálogo y comunicación) para el desarrollo de las labores que desempeñarán en todas y cada una de sus sesiones de trabajo.
15. En la Cámara de Diputados deberá ajustarse la relación de las comisiones y de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos con la finalidad de concretar por la vía del trabajo de las comisiones parlamentarias el Programa Legislativo y, sobre todo, la manera de informar a dicha Conferencia.
16. En el caso del Senado de la República es necesario concebir una forma de trabajo igual a la de la Conferencia, o bien, definir las funciones de la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política, especialmente en los temas ya referidos de concreción del Programa Legislativo y de la elaboración y rendición de informes de la comisiones; en otras palabras, es necesario un órgano que pueda impulsar y evaluar sus trabajos.
17. La anterior propuesta, de impulso y evaluación de los trabajos de las comisiones ordinarias, tiene su sentido en tanto que sus labores se constituirán en el principal insumo que el presidente de la Mesa Directiva de cada una de las cámaras utilizará para evaluar el trabajo del Ejecutivo Federal el día que se presente el informe de gobierno.
18. Ley Orgánica y de Funcionamiento debe establecer la participación de la oposición parlamentaria en la conformación orgánica y funcionamiento de las asambleas (estatuto de la oposición), integración en determinadas comisiones, presidencias de comisiones especiales, acceso a información, etcétera.
19. Adicionalmente, la Ley Orgánica y de Funcionamiento deberá regular de manera especial y con precisión los diversos tipos de comisiones como: especiales, temporales, e incluir la categoría de comisiones con delegación plena (estableciendo las materias en las que éstas podrán actuar).
20. Otorgar la potestad a cada una de las cámaras de separar a alguno de sus miembros por violaciones graves y sistemáticas a su derecho interno.

Por lo que toca a las funciones y procedimientos de las cámaras, las reformas deben dirigirse a los siguientes aspectos:

1. En la Ley Orgánica y de Funcionamiento del Congreso hay que diversificar la función legislativa del Congreso a través de procedimientos de creación de normas con rango de ley más rápidos y expeditos como: procedimientos especiales, sumarios, abreviados o de urgencia, que no superen al proce-

- dimiento ordinario, si no que sumados a éste fortalezcan esta función del Congreso de la Unión.
2. Debe regularse la figura de la iniciativa legislativa ciudadana para que cumpliéndose ciertos requisitos exista la obligación de dictaminar y votar tales propuestas legislativas.
 3. Debe regularse la caducidad de las iniciativas por legislatura.
 4. En congruencia con las propuestas del IJUNAM, señaladas más arriba, el Presupuesto de Egresos de la Federación, el Plan Nacional de Desarrollo y los tratados internacionales deberán contar con sus propios procedimientos legislativos que deberán regularse en la Ley Orgánica y de Funcionamiento del Congreso.
 5. La función de control parlamentario es la que más debe privilegiarse en nuestro derecho parlamentario, para que sea bien comprendida y, sobre todo, ejercida. En este ámbito, como ya se mencionó líneas arriba, se deberán regular: *a)* nombramientos de órganos del Estado y de gobierno; *b)* comparencias con motivo de la glosa del informe presidencial (artículos 69 y 93 constitucionales; *c)* preguntas e interpelaciones y *d)* requerimientos para que determinados servidores públicos comparezcan en comisiones.
 6. En relación con el mandato del artículo 93 en el sentido de que se informe “bajo protesta de decir verdad”, debe regularse qué pasará si las respuestas son evasivas, negativas o contrarias a la pregunta en el sentido de equiparar dicha conducta como un ataque a las instituciones democráticas y en consecuencia deberá enviarse una recomendación de rectificación al presidente de la República para que reconvenga al servidor público.
 7. Otro instrumento de control parlamentario que deberá regularse con precisión son las comisiones de investigación (artículo 93 constitucional) a efecto de que dicha regulación precise, como mínimo: *a)* la obligación de las dependencias para entregarles la información y/o documentación que soliciten; *b)* los derechos fundamentales que asisten a los servidores públicos y particulares que comparezcan ante ellas, *c)* la publicidad de los informes y la delimitación de responsabilidades.

Reforma a los servicios de apoyo parlamentarios

A la fecha es posible sugerir que la gran mayoría de los asesores eventuales o personales de los legisladores mexicanos carecen de la calidad profesional para el apoyo de la función parlamentaria; ello si se les compara con los modernos y sofisticados cuerpos de asesores con que cuentan hoy la mayor parte de los parlamentos contemporáneos. Cada vez son más los ámbitos en los que interviene el Poder Legislativo, y los problemas que tiene que enfrentar también son más complejos, específicos y técnicos, pero resulta impráctico pretender que cada uno de los legisladores, o todos en su conjunto, sean especialistas en los diferentes ámbitos del quehacer técnico y científico.

Para hacer frente a la anterior situación es necesario llevar a cabo las siguientes reformas a los servicios parlamentarios de apoyo:

1. Es necesario que el Congreso mexicano unifique sus bibliotecas y en torno a ella se conciba el diseño de los servicios parlamentario de apoyo que deben estar vinculados a las funciones de las cámaras, evitando con ello, la proliferación y dispersión de centros de investigación cuyos trabajos no son afines a las labores del Congreso.
2. Los servicios parlamentario de apoyo deben tener un órgano rector experto no partidista que conduzca, impulse y evalúe los trabajos del servicio, de tal manera que dicho órgano rector sea el garante de los principios de imparcialidad, objetividad, rapidez, eficacia y permanencia de los funcionarios del Congreso de la Unión.
3. Los miembros de los órganos técnicos y administrativos deben formar parte del servicio parlamentario de apoyo, y los nombramientos de los cargos más altos del escalafón deberán cubrirse con los servidores con mayor conocimiento y antigüedad. Un buen ejemplo de ello es el Cuerpo de Letrados del Parlamento Español.
4. Los servicios de apoyo deben desarrollarse en diversas fases o etapas, es decir, una parte de los cuerpos de apoyo técnico contribuyen a la solución de las problemáticas diarias, constantes, comunes, de todos los días. Otras áreas o secciones se adelantan a los problemas que puedan presentarse en los órganos internos (de gobierno: Mesa Directiva, Junta de Coordinación, etcétera, o de trabajo: comisiones); y otras áreas desarrollan sus labores e investigaciones para solucionar problemas de larga tramitación en los que el Congreso está interesado en aportar soluciones.
5. Los apoyos técnicos tienen que ser, por tanto, inmediatos, mediatos y a largo plazo. Los primeros reforzarán los trabajos diarios de las comisiones tales como: dictámenes, opiniones, actas, acuerdos, proyectos, etc. (secretarios técnicos, asesores, etcétera); los mediatos contribuyen con las facultades más relevantes del Congreso (legislativa, de control evaluatorio, de control parlamentario, de investigación, etcétera) los de largo plazo realizan, fundamentalmente, investigación que presente alternativas a los problemas crónicos, de impacto normativo o de mayor envergadura que debe enfrentar el Congreso.
6. Premisa fundamental de todo servicio de esta naturaleza es la estabilidad legal y funcional. Ningún servicio de apoyo puede consolidarse si la normatividad que lo rige es excesivamente cambiante. La estabilidad en el empleo y la certeza jurídica de que los méritos académicos y laborales, así como la capacitación, serán los únicos parámetros valorativos para buscar los ascensos, son indispensables. Sólo tales parámetros pueden desterrar de una vez y para siempre el amiguismo y el compadrazgo.
7. Un servicio parlamentario equilibrado debe permitir a los legisladores la contratación libre de sus asesores o colaboradores más cercanos, pero la ley

debe prever las modalidades bajo las cuales dichas contrataciones deberán hacerse, así como el número determinado de las mismas.

3. REORDENACIÓN ENTRE FUNCIONES DE ESTADO Y DE GOBIERNO. LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO Y LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN COMO ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

39

3. 1. FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

El expolio de recursos públicos en nuestro país es una verdad que no requiere de comprobación; tampoco la impunidad que le acompaña y que la alimenta. Ello sugiere que los resultados del órgano encargado de investigar los delitos de corrupción gubernativa y electorales y de ejercer la correspondiente acción penal, no está bien diseñado para el logro de este fin. Por otro lado la inseguridad sobre la vida, la libertad y la propiedad de los ciudadanos —su derecho a no tener miedo a realizar sus actividades cotidianas— suficientemente medida por cifras oficiales, también sugiere que es inadecuado el diseño para medir los resultados del desempeño, tanto del titular de dicha institución, como de cada uno de los agentes que investigan y ejercen la acción penal por delitos que afectan los derechos más básicos de los ciudadanos.

Por cuanto al primer problema, ha sido identificado que la dependencia orgánica al Poder Ejecutivo de la institución encargada de la persecución de los delitos de corrupción gubernativa y electorales, y la subordinación jerárquica de su titular al jefe del Ejecutivo, promueven el uso faccioso y por tanto arbitrario de tan importante poder punitivo del Estado. Ello se facilita también por el hecho del procedimiento de selección y régimen disciplinario intraorgánico al que están sometidos los funcionarios públicos que prestan sus servicios en dicha institución. Por cuanto al segundo problema —la falta de resultados de la institución y la inconsecuencia de ello— se debe a que en el diseño institucional vigente su titular rinde cuentas a su superior jerárquico, el presidente de la República, que es quien unilateralmente decide si el desempeño del jefe de la Procuraduría General de la República ha sido satisfactorio o no.

Por la falta de resultados satisfactorios de la Procuraduría General de la República en la investigación y persecución de ambos tipos de delitos, y la imposibilidad de exigir responsabilidad política por ello a su titular, el IJJUNAM propone la modificación de su diseño, para que la acción penal sea ejercida por un órgano no dependiente de un poder movido por motivaciones de partido; que la autonomía del órgano competente sea la más amplia que otorga la Constitución, esto es, que la PGR se transforme y se convierta en un órgano constitucional autónomo bajo el nombre de “Fiscalía General del Estado” —órgano que sin embargo debe rendir cuentas de la forma en que ejerce sus atribuciones y de los resultados concretos de desempeño institucional a un órgano no dependiente de sí mismo—.

La autonomía es un atributo que la Constitución o las leyes confieren a un ente público para el adecuado desempeño de una función del Estado o de gobierno. La autonomía requerida para desempeñar una función de Estado, es aquella que se caracteriza por no estar sujeta a instrucciones de parte de alguno de los poderes de la Unión, sino únicamente a los mandamientos de la Constitución y de las leyes. Por contraste, la autonomía para desempeñar

funciones de gobierno implica cierto margen de libertad del ente autónomo, pero nunca la independencia del órgano con respecto a uno de los poderes federales.

En este orden de ideas es opinión del IJJUNAM señalar que la función que realiza como órgano de persecución de los delitos debe ser considerada como función de Estado, sujeta únicamente a los mandatos de la Constitución y de las leyes. La propuesta no es novedosa. La Constitución de 1857 concebía dicha función —que materialmente era y es jurisdiccional— a los mandamientos de la Constitución y de las leyes, pero no a dependencia alguna del titular de un poder.

El IJJUNAM propone distinguir la función “persecutoria de los delitos” de la función de “representación social” que actualmente confluyen, de conformidad con el artículo 102, apartado A de la Constitución, en el Ministerio Público de la Federación. La primera función sería considerada función de Estado, encomendada a un órgano constitucional autónomo, la “Fiscalía General del Estado”. La segunda función, en cambio, permanecería como atribución del Ministerio Público dependiente del Poder Ejecutivo federal. La titularidad del Ministerio Público de la Federación estaría a cargo de un procurador general de la República. La titularidad de la Fiscalía General del Estado se depositaría en un “fiscal general”, en cuya designación participarían el presidente y el Senado de la República, pero bajo un procedimiento que garantice su independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.

En el nuevo modelo concebido por el IJJUNAM se propone que la Fiscalía no tenga la conducción y mando de la policía ministerial para la investigación de los delitos. La “Policía Nacional de Investigación”, en esta nueva organización, deberá estar a cargo de la “Secretaría del Interior”, que el IJJUNAM propone crear en este mismo documento. Dicha Policía Nacional de Investigación, compuesta por elementos profesionales de carrera, deberá prestar el auxilio necesario para que la “Fiscalía General” pueda cumplir adecuadamente con su labor.

En adición a lo señalado, el IJJUNAM recomienda la creación de un “Consejo de la Fiscalía General”, cuyas bases fundamentales se establezcan en la Constitución, y su concreción posterior se deje en la “Ley de Desarrollo Constitucional” de la propia Fiscalía. Su función principal será encargarse de la administración de la Fiscalía. Ello tiene el objeto de evitar que no sea una sola persona quien decida sobre el destino del presupuesto y los recursos del órgano, así como para garantizar el servicio civil de carrera de los fiscales, procurando que su designación, promoción, adscripción y responsabilidad se lleve a cabo bajo un sistema objetivo de méritos que fortalezca la independencia de su actividad. El fiscal general no deberá formar parte de dicho Consejo para que su posición no influya indebidamente en las decisiones que se tomen. Además, será necesario garantizar la independencia de los fiscales de carrera —otorgándoles las mismas prerrogativas que gozan los jueces del Poder Judicial—, a efecto de que realicen su labor con independencia e imparcialidad ya que realizan una función materialmente jurisdiccional.

En su calidad de órgano constitucional autónomo, la Fiscalía General deberá rendir cuentas de su presupuesto directamente ante la Auditoría Superior de la Federación, y a las respectivas comisiones de justicia de las cámaras del Congreso de la Unión de sus resultados.

La transformación de la PGR, y la separación de sus funciones requerirá reformas y adiciones a distintos ordenamientos para llevarla a efecto, entre ellos a la Constitución en su artículo 102, apartado A, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Ley

Orgánica de la Procuraduría General de la República, al Código Penal Federal, al Código de Procedimientos Penales, entre otros.

3. 2. AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

Como se dijo en el apartado anterior, el expolio de recursos públicos en nuestro país es una verdad que no requiere de comprobación; tampoco la impunidad que le acompaña y que la alimenta, que se debe al diseño institucional de la PGR que facilita el ejercicio faccioso, arbitrario y negligente del poder punitivo del Estado. Pero la ecuación sobre la vigilancia y reacción de la sociedad ante el desvío de los recursos públicos no está completa si no se considera a la Auditoría Superior de la Federación como un elemento más a considerar. A la fecha, el órgano de vigilancia de la aplicación de los recursos públicos del país no está rindiendo en su totalidad los resultados esperados largamente por la sociedad como un producto natural de la operación ordinaria de una democracia representativa con controles sobre el ejercicio del poder público.

Ciertamente la Auditoría Superior de la Federación se ha constituido como una pieza fundamental del proceso de rendición de cuentas. El cumplimiento de su responsabilidad en los últimos años ha propiciado que la sociedad pueda tener márgenes más amplios de certidumbre a que los recursos públicos federales que ejercen los poderes públicos se utilizan actualmente con mayor responsabilidad, honestidad, transparencia y eficacia. Pero existe una exigencia ciudadana de mejorar el sistema de rendición de cuentas y control de la aplicación de los recursos públicos para inhibir la corrupción y exigir eficazmente responsabilidad penal a quienes la practican —lo que se complementa con la existencia y puesta en operación de instrumentos eficaces de exigencia de responsabilidad política por el ejercicio negligente del poder o mal gobierno, que ha ocupado buena parte del presente estudio del IJUNAM, y que este Instituto recomienda como nueva responsabilidad de las comisiones del Congreso de la Unión—.

En opinión del IJUNAM, la Auditoría Superior de la Federación puede jugar un papel aún más decisivo en el combate a la corrupción y al desperdicio negligente de recursos públicos si se le otorga mayor independencia para ello. Concretamente en virtud que la fiscalización y auditoría realizada por esta institución abarca a todos los poderes de la Unión, incluido al Poder Legislativo, es deseable su total independencia de este último ya que con ello se garantizará un mayor grado de imparcialidad, objetividad y confiabilidad en su actividad. La aplicación de los recursos del Poder Ejecutivo —que es el que eroga la mayor parte de recursos de todo el complejo institucional del Estado mexicano— la realizan funcionarios de gobierno con intereses de partido; se ha dicho en este trabajo que la jefatura de gobierno es una institución impregnada necesariamente y por disposición constitucional de intereses de partido —del partido del presidente y de la coalición de partidos que le apoyen en las cámaras—. Consecuentemente no pueden ser sus socios en el Congreso, o sus adversarios, los que tengan poder de definir constitucional o metaconstitucionalmente la dirección y resultados de la vigilancia de la aplicación de los recursos públicos. Por ello, el IJUNAM propone que la Auditoría Superior de la Federación se convierta en un órgano constitucional autónomo, con las características comunes de estos órganos y con las especiales que la función específica de auditoría requiere.

El estatus de órgano constitucional autónomo le permitiría a la Auditoría Superior de la Federación vigilar la aplicación de recursos del Poder Ejecutivo sin que se le limite por interpretaciones judiciales decimonónicas del añejo modelo de separación de poderes; también le permitiría vigilar la aplicación de recursos de los otros dos poderes, así como de los órganos constitucionales autónomos, sin que se vea empañada dicha actividad como una acción deliberada para subordinar a un poder desde otro poder, o a un órgano constitucional autónomo —como el IFE— por el órgano regulado, los partidos políticos nacionales a través de sus miembros en las cámaras.

En opinión del IJUNAM, al ser tenida la Auditoría Superior de la Federación como un órgano constitucional autónomo, se fortalecería la neutralidad que dicha institución necesita para cumplir eficazmente con sus funciones, porque los organismos constitucionales autónomos son instituciones ajenas al ámbito de la política, al ámbito de los intereses partidistas, y el Congreso de la Unión es por definición la sede de los intereses de partido. Por ello se debe separar orgánica y funcionalmente de este último poder.

Bajo la naturaleza propuesta de órgano constitucional autónomo, la Auditoría Superior de la Federación asumiría funciones administrativas de auditoría y fiscalización de los recursos públicos, pero también funciones jurisdiccionales de determinación de responsabilidades contables. La reforma por tanto, hará necesario revisar paralelamente las atribuciones del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Para el logro del propósito de la vigilancia eficaz de los recursos públicos, la Auditoría Superior de la Federación ya no deberá estar sujeta al principio de posterioridad establecido en el artículo 79 —precepto que exigirá ser reformado en su totalidad—. La derogación del principio de posterioridad es imprescindible para asegurar la coherencia e integración de esta propuesta, con otra propuesta importante del IJUNAM en el sentido de que las comisiones de las cámaras del Congreso de la Unión deberán mantener un control continuo de las actividades del Poder Ejecutivo, del progreso de las metas señaladas en el programa de gobierno. En el ejercicio de su función de control del programa de gobierno es natural esperar que las comisiones detecten irregularidades que deben ser sujetas a un escrutinio mayor, especializado y políticamente imparcial, pero en el momento mismo en que son detectadas por el Congreso y cuando el daño a la nación aún tiene remedio.

Se debe buscar remedio a la mala administración en el momento en que se produce. Por ello, y como se ha dicho antes en este trabajo, el IJUNAM propone la mejora de nuestro control de legalidad de las normas que emite el Poder Ejecutivo federal. En este contexto, las unidades administrativas del Poder Ejecutivo deberán enviar a la Auditoría Superior de la Federación —con anterior a su entrada en vigor— los proyectos de las normas administrativas de ejecución como las reglas de operación, u otras con el nombre que adquieran, siempre que éstas se dirijan a la aplicación de recursos públicos. Se torna necesario, por tanto, el reconocimiento a la Auditoría Superior de la Federación de legitimación procesal para interponer acciones y controversias constitucionales en el ámbito de su competencia, y en general, todas las acciones judiciales que sean necesarias para el debido cumplimiento de sus responsabilidades.

Al transformarse la actual Auditoría en órgano constitucional autónomo, el IJUNAM sugiere que tenga una integración colegiada, con cinco miembros, que pueden denominarse auditores mayores o superiores. Los requisitos de elegibilidad de los Auditores Mayores serían los

que ya menciona el artículo 79 y otros más que se consideran necesarios para garantizar el perfil adecuado de los integrantes de dicho cuerpo colegiado.

Para el desempeño libre e imparcial de la función de auditor mayor las garantías de los auditores deberán ser iguales a las que ostentan los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En cuanto al nombramiento de dichos funcionarios de Estado, el IJJUNAM sugiere que la correspondiente Ley de Desarrollo Constitucional contemple la participación en la formación de las candidaturas para auditores, a organizaciones académicas y de profesionales, según el modelo del que se ha hablado anteriormente para la designación de los funcionarios de Estado. Asimismo y para profundizar en el ejercicio técnico y profesional de sus funciones, se propone reconocer expresamente en la Ley de Desarrollo Constitucional la independencia de los auditores de carrera con prerrogativas similares a las garantías judiciales de los jueces del Poder Judicial de la Federación. El ingreso de los auditores al servicio civil de carrera de la función de auditoría se hará con base en criterios de mérito, así como sus ascensos y en general la administración de sus condiciones de trabajo.

La Ley deberá garantizar la autonomía presupuestal de la Auditoría Superior de la Federación para que pueda contar con recursos suficientes para hacer frente a sus responsabilidades, y reconocer su potestad reglamentaria, para que, en el marco de la Constitución y las leyes, pueda configurar sus procesos internos por sí misma, sin injerencias externas.

En virtud de que en este documento se propone la participación del Senado de la República en la aprobación de la Ley de Presupuesto de la Federación, es necesario incorporar a la cámara alta a la revisión y aprobación de la cuenta pública. Ello implica, igualmente, darle participación en la evaluación del desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, todo lo cual, en el esquema de fortalecimiento de las comisiones legislativas propuesto por el IJJUNAM, se cumpliría puntualmente con la instauración de una comisión bicameral, que actúe únicamente en conferencia, para reconocer así la especificidad que supone fiscalizar al ente fiscalizador.

Los cambios propuestos a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación serían progresivos, pudiendo alcanzarse en el corto y mediano plazo. Se requerirán reformas y adiciones a distintos ordenamientos, entre ellos a la Constitución en sus artículos 74 fracciones II y VI; 76; 79, *in toto*. Asimismo la aprobación de la correspondiente Ley de Desarrollo Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación, y la abrogación de las normas que la contradigan.

4. FORTALECIMIENTO DEL CONTROL DE LOS CIUDADANOS SOBRE SUS GOBERNANTES

Leyes de desarrollo constitucional

Para preservar la majestad de la Constitución de los mexicanos y reforzar el sentimiento constitucional de la generación actual y las subsiguientes a la Constitución de 1917, el IJJUNAM propone el reconocimiento de las “leyes de desarrollo constitucional” como un tipo diferen-

ciado de ley del Congreso de la Unión que se distingue de las demás por el propósito que se fija —lo que a su vez condiciona el tipo de mayoría que se requiere para su aprobación—.

El propósito de las leyes de desarrollo constitucional es el de promover entre nuestros legisladores la estabilidad del texto constitucional, al mismo tiempo que se mantiene abierto el proceso para la evolución equilibrada y progresiva de la Constitución como estatuto jurídico del poder político o conjunto de reglas del juego democrático. Las leyes de desarrollo constitucional son leyes intermedias entre la Constitución y las leyes ordinarias, que requieren para su aprobación 2/3 partes de cada una de las cámaras. Entre las materias que requerirían ser aprobadas por este procedimiento legislativo agravado, se tendrían, entre otras, el Cofipe y las leyes que organizan y establecen las competencias de los órganos constitucionales autónomos, además de aquellas que directamente desarrollan derechos fundamentales.

Las leyes de desarrollo constitucional no serían objeto de observaciones por parte del presidente de la República. Esta recomendación del IJJUNAM se podría encajar como una adición al artículo 72 de la Constitución, y necesariamente deberá preverse en los reglamentos de las cámaras.

Reelección de los representantes de la nación y de los estados

El IJJUNAM propone el restablecimiento de la reelección de los legisladores de ambas cámaras del Congreso de la Unión, de conformidad con lo previsto por el texto original de la Constitución de 1917. Tal medida tendría el efecto de reconstruir la necesidad de rendir cuentas a sus electores por parte de los legisladores, y de que los ciudadanos participen en los procesos de reforma constitucional —vía sus representantes populares— cuando las reformas a la Constitución no se aprueben por vía de referéndum. Esta propuesta del IJJUNAM requiere reforma del artículo 59 de la Constitución. En congruencia con ella, también la reforma de los artículos 116 y 115 sobre legislaturas de los estados y ayuntamientos de los municipios para permitir la reelección de los miembros de dichos cuerpos de gobierno.

Referéndum constitucional obligatorio y potestativo

El IJJUNAM propone reconocer el referéndum para que el pueblo participe directamente en las decisiones fundamentales que le afectan y que por ello deben estar incorporadas en la ley suprema de la nación. El IJJUNAM propone regular el procedimiento de reforma constitucional para establecer que el referéndum sea obligatorio o potestativo, según la materia. Sería obligatorio en cuestiones concernientes con la modificación de “la forma de su gobierno” —concepto que comprende también el de los derechos humanos como orientadores de los fines del poder público y de los límites a su ejercicio—. El referéndum potestativo podrá ser requerido para otros temas constitucionales (1) por un 5% de ciudadanos que apoyen una promoción de reforma constitucional específica en cada uno de más de la mitad de los estados de la República, con base en la votación emitida en la última elección presidencial; (2) por dos terceras partes de las cámaras del Congreso de la Unión; (3) por la mayoría de las legislaturas de los estados. En ningún caso se reconocerá la potestad al presidente de convocar a un referéndum constitucional.

En caso de que exista duda sobre si una cuestión concreta debe ser objeto de referéndum obligatorio, el IJJUNAM propone que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva. Tal potestad sería establecida en el artículo 97 de la Constitución, sustituyendo en su totalidad el precepto vigente al objeto de abrogar la potestad de investigación que hoy ostenta la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que repite atribuciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, del Instituto Federal Electoral, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Congreso de la Unión.

La propuesta IJJUNAM requiere reforma a la Constitución en su artículo 97. El procedimiento de referéndum y en general sobre la reforma de la Constitución se debe establecer en una “Ley de Desarrollo Constitucional”.

Reformas a la Constitución y el Consejo de Estado

El trabajo legislativo para la reforma del Estado de la LXI, LXII y LXIII legislaturas, será mayúsculo, sobre todo teniendo en cuenta que el IJJUNAM propone la elaboración de muy importantes “leyes de desarrollo constitucional” absolutamente nuevas en nuestro ordenamiento jurídico, así como la reforma y aprobación de leyes ordinarias vigentes bajo las formalidades establecidas para las “leyes de desarrollo constitucional”.

En este contexto de progresividad de los trabajos para la reforma del Estado, el IJJUNAM también propone hacia el final del proceso una revisión integral del “texto” constitucional vigente, siguiendo el modelo de la Constitución Suiza de 1999, para trasladar parte de su contenido actual a “leyes de desarrollo constitucional”. Esta proposición no implica una nueva Constitución, sino un necesario ejercicio final de técnica legislativa.

Bajo el entendido señalado en los párrafos anteriores, el IJJUNAM, considerando de una parte su propia propuesta sobre la necesaria gradualidad de los trabajos legislativos para la reforma del Estado, y de otra la experiencia reciente con las reformas a la Constitución en materia electoral y penal, ha estimado imperativo reflexionar sobre la posibilidad de la omisión del legislador federal y de los estados para cumplir con tiempos y contenidos para la actualización del marco constitucional ordenado por la propia norma suprema, y proponer para estos supuestos un mecanismo de seguridad para garantizar la regularidad constitucional de la República. En primer lugar fue considerada para superar este escenario la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa, pero se llegó a la conclusión que ésta no es la mejor alternativa. Una resolución de la Corte en este sentido puede nuevamente ser desoída por quienes ya han sido omisos en sus deberes, además de que introduciría a los ministros del más alto tribunal de México en la arena política al convertirlos en legisladores —lo que acarrearía un grave desprestigio para el tribunal constitucional de México—.

En las sesiones de reflexión celebradas en el IJJUNAM se planteó posteriormente un segundo mecanismo de seguridad que obtuvo la opinión mayoritaria del grupo de trabajo. Ante el riesgo actual o potencial a la regularidad del orden constitucional por omisión legislativa, el IJJUNAM propone la creación de un “Consejo de Estado” orgánicamente vinculado al presidente de la República en su calidad de jefe de los Estados Unidos Mexicanos, con competencia para suplir transitoriamente la omisión del legislador. Dicho órgano, que en su labor

ordinaria serviría como un consejo consultivo de criterio independiente y de alto nivel sobre cuestiones constitucionales y legales para el jefe del Estado, servirá en situaciones extraordinarias como un órgano con imperio y competencia constitucional para emitir “decretos ley” para suplir transitoriamente las omisiones del legislador en materia constitucional. Subyace a esta propuesta la idea de que los actores políticos competentes tendrán un fuerte incentivo para cumplir con su deber de legislar, pues de lo contrario delegarían por omisión a otra instancia tan importante poder.

El presidente deberá solicitar al Consejo de Estado su intervención ante el riesgo de que los legisladores no concluyan su trabajo para desarrollar una nueva disposición constitucional, y se afecte de esta manera la regularidad del orden constitucional. De manera ordinaria el presidente también someterá a la opinión del Consejo de Estado las iniciativas de reformas y adiciones a la Constitución que él elabore y pretenda someter a la consideración del Congreso de la Unión.

El Consejo de Estado también tendría potestades para suplir transitoriamente omisiones normativas de los órganos constitucionales autónomos.

En consecuencia de las ideas anteriores, el IJUNAM propone que la integración del Consejo de Estado y sus competencias se establezcan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y su funcionamiento en Pleno y en Salas y en general su regulación detallada se proyecte en una “Ley de Desarrollo Constitucional”. Como requisitos de elegibilidad para todos sus integrantes, la Ley deberá establecer necesariamente la experiencia en altos cargos de la función pública federal.

Se recomienda que la Ley de Desarrollo Constitucional reconozca entre miembros ordinarios, miembros naturales y miembros *ad honorem* del Consejo de Estado; de éstos sólo los primeros serán objeto de nombramiento a propuesta del presidente y con aprobación del Senado. Serían miembros elegibles con carácter de “miembros ordinarios” del Consejo de Estado aquellas personas que hayan ocupado el cargo de presidente de la Mesa Directiva de alguna de las cámaras del Congreso de la Unión una vez pasados seis años del ejercicio de tal actividad, y siempre y cuando no desempeñen algún otro cargo público o tengan responsabilidades de partido; también lo serán quienes hayan ocupado el cargo de gobernador de un estado o jefe de gobierno del Distrito Federal, con los mismos impedimentos señalados para los presidentes de las cámaras del Congreso, y otros más que la ley establezca para unos y otros. Podrán ser elegibles para el Consejo de Estado los demás funcionarios con experiencia pública mayor que la Ley determine.

Serán considerados en la Ley como “miembros naturales” del Consejo de Estado los ministros en retiro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y quienes se hayan desempeñado como jueces de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a propuesta del Estado mexicano; los ex directores del Banco de México; y los ex rectores de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Finalmente, y a partir de 2018, los ex presidentes de la República podrán formar parte del Consejo de Estado como “miembros honorarios”, con voz pero sin voto. Para que los ex presidentes formen parte del Consejo de Estado, se requerirá que haya pasado al menos un periodo de gobierno después de concluido el propio. Los miembros *ad honorem* no recibirán retribución alguna por sus consejos de Estado.

El Consejo de Estado funcionaría en Pleno y en salas. Tendría un aparato burocrático pequeño de apoyo. El IJJUNAM estima que, por la naturaleza de sus funciones, el impacto de su funcionamiento en la ley del presupuesto de egresos sería menor. Idealmente su sede deberá establecerse en algún edificio de interés histórico del centro de la capital de la República, que proyecte el carácter augusto de la institución de Estado, además de memorar el hecho de que tal institución tiene añosas raíces en la historia política de México, pues bajo el nombre de “Consejo de Gobierno” fue reconocido por la Constitución federal de 1824.

En la propuesta integral del IJJUNAM, el presidente contaría, a partir de septiembre de 2010, con el Consejo de Estado para apoyar su función de jefe de Estado, y con el Gabinete para aconsejarle y gestionar las cuestiones de gobierno a partir de 2012.

El establecimiento del Consejo de Estado, su integración y competencias en la Constitución, se proyectarían en el actual artículo 135 de la Constitución. El texto vigente del 135 pasaría a formar parte del artículo 136 como su primer párrafo.