



Revista del Centro de Investigación Jurídica
Juan José Royo Provencio

CENTRO DE INVESTIGACIÓN JURÍDICA

DIRECTORES

CAROLINA LEÓN BASTOS
ALEJANDRO WONG MERAZ



**TECNOLOGICO
DE MONTERREY®**

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores
de Monterrey, Campus Chihuahua

DIRECTORIO

Dr. Rafael Rangel Sostmann
Rector del Sistema ITESM

Dr. David Noel Ramírez
Rector de la Zona Norte, Sur y Occidente

Ing. Alberto Araujo Saavedra
Rector de la Zona Norte

Ing. Joaquín Guerra Achem
Director Campus Chihuahua

Dr. Tonatiuh Nájera Ruiz
Director Escuela de Negocios y Humanidades

Coordinación Editorial: Carolina León Bastos
Cuidado en la edición: Araceli Anchondo Guevara

Asistentes de Revista:
Araceli Anchondo Guevara y Alejandra Varela Ortiz

Diseño de portada: Rogelio Estopellán Carvajal

Revista arbitrada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

Las opiniones expresadas en esta revista son responsabilidad exclusiva de su autor. La publicación de los artículos, no implica que el ITESM o sus editores se solidaricen con el contenido de los mismos.

CONTENIDO

CONFERENCIAS MAGISTRALES

América Latina: economía y política desde la perspectiva de la Unión Europea	1
ALEJO VIDAL-QUADRAS ROCA (España)	
La aplicación de la Reforma Constitucional en Materia Electoral	13
J. VIRGILIO RIVERA DELGADILLO (México)	

ARTÍCULOS DOCTRINALES

Reflexiones sobre el Caso Marbury Vs Madison.....	31
HELIODORO EMILIANO ARAIZA REYES(México)	
La omisión legislativa inconstitucional: El caso de la Constitución del Estado de Veracruz-Llave	51
ROGELIO AVIÑA MARTÍNEZ. (México)	
El informe presidencial en México, retos y perspectivas para el siglo XXI	73
ELISEO MURO RUIZ (México)	
La ética empresarial en el nuevo contexto global.....	121
ISAÍAS RIVERA (México)	

COMENTARIO LEGISLATIVO

Reforma constitucional al Sistema Electoral y de Partidos Políticos.....	151
PUBLIO RIVERA RIVAS Y MARCO ANTONIO DE LEÓN PALACIOS (México)	

CONFERENCIAS MAGISTRALES

AMÉRICA LATINA: ECONOMÍA Y POLÍTICA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA UNIÓN EUROPEA*

ALEJO VIDAL-QUADRAS ROCA *

Señoras y señores, queridos amigos;

Sean mis primeras palabras de agradecimiento y de satisfacción por tener la oportunidad de ocupar esta distinguida tribuna respondiendo a la amable invitación del Instituto Tecnológico de Monterrey en su campus de Chihuahua. Casualmente esta misma semana se celebra en México D.F. y también en la ciudad de Guadalajara la Séptima Reunión del Comité Parlamentario Conjunto México-UE, por lo que la presencia de miembros del Parlamento Europeo en su país es en estos días muy numerosa, en una clara demostración del interés que su vasta y hermosa nación despierta en la Eurocámara. En mayo pasado el Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durao Barroso, visitaba asimismo su capital, lo que unido a la estancia del Presidente de la República, D. Felipe Calderón, en Bruselas, en junio de 2007 y al paso por estas tierras a lo largo de los últimos doce meses del Alto Representante para la PESC, Javier Solana, y de los Comisarios Benita Ferrero, Peter Mandelson, Janez Potocnik y Vladimir Spidla para desarrollar apretados programas de trabajo, completa el cuadro de unas relaciones frecuentes, estrechas y fructíferas entre las instituciones comunitarias y México en el marco del Acuerdo de Asociación vigente con la Unión Europea, uno de los más ambiciosos de todos los que mantenemos con terceros países.

* Diputado del Parlamento Europeo y Vicepresidente Primero de la misma Cámara. Miembro activo de la Comisión de Industria, Energía e Investigación Conferencia dictada el día 29 de octubre del 2008, en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Chihuahua

Esta colaboración tan especial que la Unión Europea se honra en sostener con México forma parte de un cuadro más general: el de la primordial atención que Europa presta a América Latina desde hace mucho tiempo y que en este convulso arranque del siglo XXI que estamos viviendo se ha intensificado aún más si cabe. Y es sobre la visión que desde el otro lado del Atlántico tenemos de su gran comunidad de naciones que me propongo esta mañana ofrecerles unas breves consideraciones. En esta ocasión que ustedes me brindan de poner en común nuestros pensamientos, yo podría caer en la tentación de realizar una intervención meramente protocolaria, de tono cuidadosamente institucional y de contenido exquisitamente neutral. Sin embargo, asumiré el riesgo de exponerles mis convicciones personales y mi manera de entender y por supuesto de querer a América Latina. América Latina, Iberoamérica, Hispanoamérica, conceptos distintos, pero íntimamente enlazados en la medida que cada uno incluye al siguiente. Ustedes son mejicanos y, por tanto, latinoamericanos, iberoamericanos e hispanoamericanos. Yo soy español y, por consiguiente, europeo, iberoamericano e hispanoamericano, porque Iberoamérica e Hispanoamérica son denominaciones que abarcan las dos orillas del océano que nos une y nos separa. Yo soy ciudadano europeo, y mis afinidades con un sueco, un húngaro, un estonio o un alemán, son políticas, institucionales y económicas. Compartimos unas instituciones, un derecho común, una configuración ética, un mercado y, sin duda, una cultura, la cultura europea. ¿Qué comparto, como español, con ustedes? Una historia, una sangre, una lengua, una emoción que únicamente presta saberse hecho de una misma materia amasada por los siglos. A mis conciudadanos de los restantes veintiséis Estados Miembros de la UE estoy vinculado por una empresa política económica y moral de considerable calado y admirable propósito. A ellos me ata mi razón europea, con ustedes me funde mi corazón de español.

Pese a ello, hoy estoy aquí en mi calidad de Vicepresidente del Parlamento Europeo y en mi exposición procuraré no olvidarlo, aunque me costará un poco en la grata compañía de tantos hermanos hispanoamericanos. En cualquier caso, no comparezco ante ustedes hoy representando a la Institución en la que ocupó un escaño, sino respondiendo a una amistosa invitación hecha a título personal por su prestigiosa entidad académica. Lo que diga, pues, a continuación,

no compromete al Parlamento Europeo y la responsabilidad de mis apreciaciones es sólo mía.

Permítanme empezar con una declaración de principios: América Latina pertenece por su historia, por su voluntad y por su cultura, a la civilización occidental. Occidente no es una ubicación geográfica, es un espíritu, una forma de entender el hombre y la sociedad, es un sistema de valores que aspiran a ser universales. Repito y recalco, América Latina es una parte sustancial del mundo occidental. Esta obviedad conviene enfatizarla porque han surgido fuerzas de unos años a esta parte que pugnan por apartar a América Latina de Occidente, que pretenden embarcarla en un viaje regresivo hacia un pasado mítico incompatible con la sociedad abierta. Nadie puede poner en duda a estas alturas que América Latina se nutre del legado grecolatino, del humanismo cristiano, de las Luces y del racionalismo crítico. La democracia, las libertades civiles y políticas, el pluralismo, la tolerancia, el respeto a los derechos fundamentales de la persona, la economía de mercado, la separación e independencia de los tres poderes que conforman el Estado liberal, la igualdad ante la ley, el rechazo a cualquier discriminación por raza, sexo, opinión o creencias, son elementos definitorios de la sociedad latinoamericana, irrenunciables e irreversibles. Esta concepción del ser humano y de la organización de su vida colectiva, de la dignidad intrínseca de cada mujer y de cada hombre, de que las decisiones que afectan a todos no se toman en el cerrado hermetismo del palacio del sátrapa sino en la limpia transparencia del ágora, de la separación, ya percibida por los presocráticos, de la physis, que abarca el orden natural, del nomos, que engloba el orden social, de la propiedad y de la libertad ejercidas bajo el amparo de la ley, no son incrustaciones extrañas impuestas desde el exterior en el cuerpo exuberante de Latinoamérica, son piezas esenciales de su cosmovisión, son los pilares que sustentan su cultura política y su conciencia moral, son la garantía de su futuro en paz, estabilidad y prosperidad. Latinoamérica no ha sido ocupada por la civilización occidental, sino que ha crecido con ella y ha contribuido con entusiasmo a forjarla. Estas son verdades tan evidentes como vulnerables. Las amenazas sobre la sociedad abierta son recurrentes y a veces formidables. El fin de la Historia fue una ilusión pasajera que se disipó con el polvo levantado por la caída del Muro de Berlín. La Historia continúa y los monstruos totalitarios que

asolaron Europa durante el siglo XX fueron derrotados con un tremendo coste en sufrimiento y en vidas humanas, pero bajo nuevas formas, lenguajes, ropajes y pretextos, los enemigos de la libertad resurgen y porfían en su objetivo siniestro. Nacionalismos étnicos excluyentes, fanatismos religiosos, populismos demagógicos, indigenismos retrógrados, neoestatalismos autoritarios, alianzas anti-sistema del más diverso pelaje, en Europa, en Asia, en África, siembran la muerte, el odio, la destrucción, la miseria y la incertidumbre. También en América Latina asoman su rostro inhumano y dibujan perspectivas sombrías. Ante los latinoamericanos se perfilan en esta etapa histórica dos caminos, uno equivocado, el otro acertado, uno oscuro, el otro luminoso, uno liberador, el otro opresor. Frente a los que se afanan en rebajar a los latinoamericanos a partículas anónimas sumergidas en la masa amorfa de clanes ancestrales arrancándoles de su matriz occidental, debemos alzarnos los que en Latinoamérica y en Europa, concebimos a los individuos como personas que recorren trayectorias propias e intransferibles en las que el bien común ha de ser compatible con la inviolabilidad de la sagrada esfera de lo privado. Todos los que creemos, en Europa y en Latinoamérica, en el ser humano como fin y no como medio, todos los que hemos comprobado, en Europa y en Latinoamérica, que a la igualdad se llega a través de la libertad y no al contrario, todos los que, en Europa y en Latinoamérica, sabemos que la riqueza no se distribuye si antes no se crea, todos los que afirmamos, en Latinoamérica y en Europa, que el fértil hecho del mestizaje no empaña sino que enriquece y refuerza la identidad occidental de América Latina, hemos de caminar juntos por la senda correcta, sin vacilaciones, sin temores y sin complejos.

Una vez proclamado con rotundidad el carácter occidental de América Latina, examinemos con mirada analítica desde una perspectiva europea su historia reciente para intentar un diagnóstico que nos facilite una propuesta estratégica que Europa y Latinoamérica puedan emprender asociadas para su mutuo beneficio. Cuando América Latina encara el último tercio del siglo pasado el subcontinente es recorrido por una ola de esperanza. Un notable crecimiento económico, una evolución demográfica espectacular que partiendo de los sesenta millones de habitantes en 1900 supera los quinientos millones en el año 2000, un progresivo

cierre de la brecha que los indicadores de desarrollo en salud, educación y bienestar mantenían con el mundo industrializado, reformas modernizadoras en los sistemas fiscales y financieros culminadas con éxito en el período previo a la Segunda Guerra Mundial y una extraordinaria capacidad de atracción de inmigración extranjera erigieron América Latina como el continente del futuro. Sus vanguardias artísticas, literarias, musicales y arquitectónicas han causado y causan la admiración en Europa y en Norteamérica y su pujanza parecía no tener límite. Por desgracia, en los años setenta del siglo XX esta marcha ascendente se interrumpe y la retirada de capitales foráneos, la crisis de un modelo de crecimiento basado en el nacionalismo económico, el proteccionismo, la sustitución de importaciones y el gigantismo del sector público, así como el descontrol de la deuda, suponen un choque traumático para muchos países de la región. La década de los ochenta es calificada elocuentemente como la “década perdida” y en los noventa se cambia de orientación y se acometen reformas liberalizadoras con el apoyo de las instituciones crediticias internacionales. Son los tiempos del posteriormente denostado “consenso de Washington”, que sanea la deuda y contiene los déficits y la inflación. Pero estas medidas, que no se aplican de forma completa y consistente ni en toda la región por igual, no consiguen proteger a Latinoamérica de las sucesivas crisis financieras que desembocan en el desgraciado lustro de 1998 hasta 2002. En los albores del siglo XXI las políticas expansionistas del mundo desarrollado y el fuerte crecimiento mundial, ahora yugulado por la presente crisis financiera global, ofrecen a América Latina nuevas oportunidades de retomar la vía del progreso y de la modernización.

Ahora bien, reconozcamos que el principal problema latinoamericano no es económico, sino institucional. La región es rica en recursos naturales, goza de un capital humano con un potencial y un volumen envidiables, dispone de elites preparadas y competentes, como las que se forman todos los años en la ejemplar institución universitaria que nos acoge esta mañana, los sistemas políticos y jurídicos que imperan en sus distintos países responden a los mismos principios que los vigentes en las naciones más avanzadas y prósperas del planeta... Pero América Latina no despega del todo y sigue debatiéndose en la contradicción entre sus inmensas posibilidades y su insatisfactoria realidad. El porcentaje de

población que malvive en la pobreza, la llamativa desigualdad de rentas entre los estratos más altos y más bajos de la sociedad, la violencia, la insuficiente implantación de las clases medias, la corrupción y la degradación medioambiental contrastan dolorosamente con los muchos logros que en los terrenos económico y social se van registrando en determinadas zonas del subcontinente, algunos de ellos y muy sobresalientes aquí en México, y que demuestran que cuando los latinoamericanos quieren, pueden. En efecto, no hay factores intrínsecos que condenen a Latinoamérica al estancamiento y a la frustración, es una cuestión de voluntad política y de moral colectiva. En este contexto, la asociación estratégica con la Unión Europea resulta clave, no porque Europa pretenda dar lecciones a América Latina, que ni las necesita ni las consentiría, sino porque los europeos hemos aprendido de nuestros trágicos errores y hemos comprendido al fin que son las estructuras institucionales correctamente diseñadas y articuladas junto a una ética pública bien asentada en el conjunto de la ciudadanía los pilares de la estabilidad, la paz y el progreso. Nuestros tremendos fracasos del pasado, que nos han aproximado al abismo de la aniquilación, nos han enseñado a los europeos a ser humildes y a dotarnos de instituciones que, además de ayudarnos a ser eficientes, decentes y competitivos, corrijan nuestras eventuales torpezas, nos protejan de nuestras muchas fragilidades y moderen nuestros ocasionales excesos.

América Latina se enfrenta a dos falsificaciones de su verdadera identidad. La primera queda reflejada en la consideración de Huntington en su libro “¿Quiénes somos?” de los latinoamericanos como los “otros”, como un ingrediente adulterador y perturbador del proyecto colectivo y del modo de vida estadounidense. Semejante planteamiento representa un desenfoque muy peligroso de la realidad latinoamericana y revela un profundo desconocimiento de un vecino que tiene mucho que ofrecer y del que no se puede prescindir. Nadie en esta sala está a favor de la inmigración ilegal, pero también sabemos que no hay muro físico capaz de contener el legítimo anhelo humano de aspirar a una vida mejor. No son las vallas electrificadas ni las murallas de cemento ni los radares ni las patrullas armadas los que ordenarán los flujos migratorios. Son la cooperación, la mutua comprensión, el trabajo leal y conjunto, la generosidad y la prudencia los instrumentos

apropiados para afrontar un problema que afecta a seres humanos cuyos derechos fundamentales y cuya integridad y dignidad deben prevalecer por encima de todo. La segunda falsificación procede de dentro y está germinando en el seno de la propia América Latina. Tengo en la mano una fotografía que muestra a los presidentes Chávez y Morales y al vicepresidente Lage luciendo tocados indígenas en el momento de dirigirse a una masa enardecida en Sinahota, en Bolivia, en mayo de 2006. ¿Qué nos transmite esta imagen, entre artificial y grotesca? Nos transmite la existencia de un plan premeditado y cuidadosamente urdido de conducir a América Latina por derroteros de demagogia, de colectivismo anacrónico, de populismo igualitarista y de división social sobre bases étnicas. O sea, un disparate monumental que, en caso de triunfar, anularía décadas de modernización y de progreso material y cultural, empobreciendo aún más a aquellos a los que supuestamente se propone salvar. En el combate intelectual, político y democrático contra estas dos falsedades, la de la percepción de América Latina como un componente anómalo y retardatario de Occidente y la de la llamada a la recuperación de una impostada arcadia precolombina, la mayoría de la Unión Europea cierra filas con América Latina y con sus instancias sociales, académicas, políticas, profesionales y empresariales comprometidas con los valores occidentales de libertad, de pluralismo y de ciudadanía. Desde esta óptica, la asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina adquiere una acentuada relevancia porque nos jugamos mucho en esta lucha permanente entre los partidarios de la sociedad abierta y los totalitarismos, por más que se cubran con gorro de indio aymara o con turbante de clérigo chiita.

Hemos de ser conscientes de que las dificultades actuales no son fruto de la casualidad o de una desgracia fortuita. Nuestra mirada hacia el pasado no ha de ser complaciente porque únicamente la lucidez sobre los fallos pretéritos nos indicará el rumbo adecuado para el porvenir. El invento estrafalario y agresivo del llamado pomposamente por sus apóstoles “socialismo del siglo XXI” no surge de la nada ni se implanta en América Latina por motivos banales. Cuando la desaparición de las dictaduras militares y el derrumbe de los paradigmas clásicos de la izquierda a finales de los ochenta acaba con la sangrienta espiral terrorismo-represión que había desgarrado a Latinoamérica en la década anterior, se abre una

ventana de esperanza que muestra un paisaje de recuperación y de reconciliación. Lamentablemente, por mucho que nos disguste reconocerlo, ese período de ilusión no fue debidamente aprovechado por los partidos tradicionales, tanto de centro-izquierda como de centro-derecha, que lo desperdiciaron enredados en políticas egoístas de corto recorrido, sin coraje para llevar adelante las reformas estructurales necesarias y atrapados en la venalidad y el clientelismo. Es innecesario poner ejemplos porque señalar es de mala educación y las ejecutorias de cada cual son sobradamente conocidos.

América Latina ha de entregarse sin demora al fortalecimiento de su entramado institucional y sus clases dirigentes esclarecidas y patriotas deben sanear y apuntalar aquellas de sus democracias que aparecen todavía como frágiles e inmaduras. No se requiere una clarividencia singular para llegar a la conclusión de que el abandono de la tradición liberal implicó sistemáticamente en el transcurso del siglo XX la hipertrofia del Estado, que invadió ámbitos que no le son propios descuidando otros que sí le corresponden, a saber, la educación, la salud pública, la justicia, la seguridad y la protección social. El exceso de regulación y el gigantismo de las maquinarias de la Administración generó burocracias ineficientes y parásitas y con ellas el descrédito de las instituciones. Contempladas con la perspectiva que da el paso del tiempo, es muy probable que las reformas democratizadoras y liberalizadoras de lo noventa se introdujesen más por instinto de supervivencia y por la presión de los organismos internacionales que por verdadera convicción.

Otro síntoma inquietante de la pérdida del sentido de lo importante frente a lo episódico en América Latina lo hallamos en los reiterados frenazos y retrocesos en los procesos de integración subregional. La Unión Europea observa con preocupación los tropiezos que surgen en la construcción de la Comunidad Andina, de MERCOSUR y de la Comunidad Centroamericana. Los acuerdos de asociación con estas subregiones no podrán cerrarse, tal como es nuestro deseo, hasta que no tengamos como interlocutores a estructuras bien articuladas y estables. El éxito innegable de los acuerdos de asociación de la Unión Europea con México y Chile debiera ser suficiente acicate para acelerar estos prometedores proyectos.

Una lectura somera de los índices de libertad económica, de transparencia, de buen gobierno y de competitividad elaborados por agencias de evaluación internacionales de probada solvencia demuestra que América Latina no ocupa en estas listas de mérito el lugar que le corresponde en función de sus abundantes activos tangibles e intangibles. Un 40% de la población por debajo del umbral de la pobreza y el nivel de desigualdad más pronunciado del planeta debiera provocar en la sociedad civil latinoamericana un ejercicio muy serio de autocrítica. Les reitero en este punto que la Unión Europea no se propone tutelar a nadie ni intervenir en los asuntos internos de los demás, pero está permanentemente dispuesta a colaborar con sus socios y amigos con su experiencia y su leal y respetuosa opinión, si se nos solicita, naturalmente. Yo mismo les estoy comunicando esta mañana mi personal aproximación general a la economía y la política de Latinoamérica porque ustedes me han invitado a hacerlo y porque presumo que no me han traído a doce horas de avión de Madrid y a catorce de Bruselas para escuchar huecas florituras de diplomacia parlamentaria. Yo les estoy hablando con la sinceridad que es fruto de la amistad, del respeto y del afecto. Obviamente, siempre les queda el recurso de no invitarme nunca más, lo que a mí y a mi mujer que finge que me escucha con suma atención, nos produciría un gran disgusto.

Sí, amigos de Chihuahua, no es fácilmente justificable que una región del planeta que disfruta de una homogeneidad lingüística y cultural que ya quisiéramos en Europa permita que se encallen procesos de integración tan urgentes como beneficiosos, como tampoco lo es que un subcontinente que cuenta con algunas de las Universidades más antiguas del planeta y en el que se hallan naciones pioneras mundiales en implantación de la educación universal a cargo del Estado presente un balance en formación de capital humano inferior a zonas de Asia que parieron de niveles muy inferiores hace medio siglo.

Cambiemos ya de tercio y veamos la botella medio llena. Todos los problemas y deficiencias señalados tienen solución y su constatación no ha de ser fuente de amargura, de desánimo o de resentimiento, sino un estímulo para dedicarse sin demora a tarea de solucionarlos y corregirlas. Ante América Latina se dilata un inmenso espacio para la acción, el trabajo y el esfuerzo. La lista de tareas y objetivos es muy larga y cada uno de ellos merecería varias

horas de cuidadosa ponderación y de estimulante debate. Me limitaré a un telegráfico inventario:

- El perfeccionamiento institucional que asegure un Estado de Derecho efectivo.
- La construcción de consensos básicos en torno a los temas de interés regional
- El impulso a una autentica independencia de los tres poderes del Estado
- La creación de partidos políticos internamente democráticos comprometidos con el bien común
- La integración regional e internacional de las fuerzas políticas
- Una Administración de tamaño óptimo, eficiente, profesional a salvo de los vaivenes electorales
- Una rigurosa disciplina macroeconómica
- Un entorno normativo y de infraestructuras favorable a la actividad empresarial
- La seguridad jurídica en los derechos de propiedad y en el cumplimiento de los contratos
- Un registro de la propiedad completo y preciso
- El fortalecimiento y la expansión de las clases medias
- La independencia de los bancos centrales
- Una reforma tributaria que impida la evasión fiscal, que sea equitativa, que estimule la actividad económica y que reduzca la economía sumergida
- Una distribución eficaz del gasto público
- Un combate sin concesiones contra la corrupción, el terrorismo y el crimen organizado
- La eliminación del clientelismo político
- La educación como gran prioridad de la Región
- La protección de la propiedad intelectual y de la libertad de creación
- La apertura comercial huyendo del proteccionismo
- El aprovechamiento de la dimensión económica de una homogeneidad lingüística geográficamente compacta que abarca 500 millones de personas
- La oposición a que la diversidad étnica y cultural sea un pretexto para romper la unidad del espacio legal y para

- consagrar excepciones a los derechos fundamentales de los individuos
- La culminación de los procesos de integración subregional y el avance en la integración regional
 - El fomento de un espacio latinoamericano del conocimiento y de I+D+i
 - Una política regional de prevención de la deforestación y de conservación e la biodiversidad
 - La lucha indismayable contra la pobreza.

No quiero dejar de mencionar tras esta relación exhaustiva y asistemática de metas a alcanzar, la conveniencia de consolidar un triángulo de colaboración estratégica AL-UE-USA y la contribución altamente positiva que puede proporcionar a la agenda antes punteada, una relación de cooperación y de alianza birregional crecientemente estrecha entre América Latina y la UE. La herramientas están disponibles y operativas: las Cumbres y los Consejos Ministeriales AL-UE, la Asamblea Parlamentaria EUROLAT, los instrumentos de cooperación bilateral, los numerosos programas de ayuda al desarrollo que la UE tiene en marcha en la Región, los intercambios en el plano estudiantil y académico... Extraigamos de esta densa y compleja red el máximo provecho y hagámosla cada vez más amplia y más productiva.

Queridos amigos, creo que ha llegado el momento de finalizar esta exposición, cuya preparación comencé en Madrid el pasado fin de semana y que terminé ayer a 11.000 metros de altura sobre el Atlántico y que en mi afán de bosquejar un cuadro lo más completo y fiel posible de la realidad latinoamericana vista desde la UE, espero no haya resultado prolijamente superficial. No era ese mi ánimo y confío en su benevolencia.

Un ilustre latinoamericano, Octavio Paz, escribió hace tres lustros en su libro *La llama doble*: “Nuestro tiempo es simplista, sumario y brutal. Después de haber caído en la idolatría de los sistemas ideológicos, nuestro siglo ha terminado en la adoración de las cosas”.

Y un europeo inolvidable, J.F. Revel, sentenció en su obra *El conocimiento inútil*, publicada en las mismas fechas: “El hombre común no busca la verdad hasta no haber agotado todas las demás posibilidades”.

Transcurrida casi la primera década del tercer milenio, no creo equivocarme al intuir que un considerable número de latinoamericanos están desengañados de las utopías totalitarias basadas en sistemas omnicomprendidos de explicación del mundo, que no están satisfechos de vivir inmersos en el hedonismo consumista, que se sienten hartos de tantas mentiras vertidas por falsos redentores que han apelado a sus pulsiones primarias y han despreciado su razón. Por ello ha llegado la hora de que los muchos millones de latinoamericanos y de europeos que queremos vivir en sociedades abiertas inspiradas en los valores de Occidente unos nuestras fuerzas para detectar y contrarrestar las mentiras y para buscar y proclamar la verdad. No conozco una causa más noble, no imagino una misión más enaltecedora.

Muchas gracias

LA APLICACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL

J. VIRGILIO RIVERA DELGADILLO*

I. EL IFE Y LA NUEVA REALIDAD SOCIO-POLÍTICO ELECTORAL DE MÉXICO.

El pasado 13 de Noviembre, se publicó en el DOF el decreto de reforma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer las nuevas reglas que regirán los procesos electorales y la vida de las instituciones que intervienen en ellos.

Encuentro que la reforma constitucional en material electoral tiene los siguientes objetivos generales:

- a) *Disminuir en forma significativa el gasto de campañas electorales;*
- b) *Fortalecer las atribuciones y facultades de las autoridades electorales federales a fin de superar las limitaciones que han enfrentado en su actuación; y*
- c) *Diseñar un nuevo modelo de comunicación entre la sociedad y partidos políticos*

Los siguientes principios:

- a) *Respeto de la política y campañas electorales: menos dinero, más sociedad;*

* Exrector de la Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ), exconsejero del Instituto Federal Electoral a nivel nacional.

Conferencia dictada en el Tecnológico de Monterrey, Campus Chihuahua en 2008.

- b) *En quienes son depositarios de la elevada tarea de dirigir las instituciones electorales: capacidad, responsabilidad e imparcialidad; y*
- c) *En quienes ocupan cargos de gobierno: total imparcialidad en las contiendas electorales. Quienes aspiren a un cargo de elección popular, hoy o mañana, tiene legítimo derecho, con la única condición, establecida como norma en nuestra Constitución, de no usar el cargo que ostenten en beneficio de la promoción de sus aspiraciones.*

Es por ello obligación del Congreso General del IFE, de manera inmediata, sujetar su actuación a las normas constitucionales y legales que de ella se derivan, poniendo énfasis en la resolución de los asuntos pendientes sin menoscabo del principio de retroactividad en la aplicación de la ley, misma que no está sujeta a las normas constitucionales, lo que permite claramente ajustar asuntos tales como: situar la revisión de los gastos de campaña a la eliminación del secreto bancario y fiduciario para establecer el gasto derivado de la elección.

Se trata, en esencia, de la integración de un nuevo Consejo General por el Instituto Federal Electoral, con la elección de consejero presidente y consejeros electorales en los tiempos y en la forma establecida en el transitorio cuarto de la reforma.

El compromiso de quien aspira a formar parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral, no puede ser otro que el de la observancia a cabalidad del mandato constitucional y las disposiciones que de ella derivan. No debe ni puede haber lugar para una actuación discrecional. Pero el Instituto Federal Electoral y quienes lo conforman, deben interpretarla y aplicarla conforme a la naturaleza, importancia y trascendencia de los procesos políticos electorales y no pueden ni deben ser ajenos a las concepciones a la política ni ser apolíticos. Forman pues parte de una institución, por excelencia, de la política mexicana.

LA APLICACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL

Sus integrantes, por lo tanto, deben actuar guiados por la convicción política profunda, la de abonar a la estabilidad del país a través a la democracia, con apego irrestricto a las normas que rigen la material electoral, mirando por el fortalecimiento permanente de las instituciones que la Nación se ha dado.

Los partidos políticos, todos, deben ver en los Consejeros Electorales del Consejo General del IFE, a receptores atentos de sus inquietudes, preocupaciones e inconformidades. La provechosa, compartiendo el propósito de realización de fines esenciales del Instituto, que son los de la nación. A la vez, la garantía que deben tener los partidos políticos, en que esos Consejos habrán de actuar precisamente la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Sin duda la tipología del consejero electoral debe ser un tipo de ser humano dentro del contexto constitucional señalando, que cumpliendo con los requisitos constitucionales y legales, tenga una visión democrática y de estado, una visión integral, histórica y objetiva de la realidad nacional; conocedor de la política, del Estado Mexicano y su Constitución; excepto en los procesos políticos electorales, las Instituciones electorales, el sistema de partidos, la legislación y justicia electorales. Ello le permitirá aplicar con eficacia y oportunidad de las nuevas reglas que el legislador y los actores políticos han definido por consenso, para que con su actuación impacten en un mejor y calificado funcionamiento de la autoridad electoral, y así, traducir y refrendar la fiabilidad hacia todos los sectores de la sociedad en las instituciones electorales.

Por tanto, además de ser conocedor y experto en la materia, lo debe de ser para la toma de decisiones, con la capacidad de conciliar diferencias y proclive a la actuación en equipo y ser factor de cohesión, racional, propositivo, crítico y autocrítico, sensible a interponer el interés institucional del particular y sin búsqueda de protagonismos. De adecuación inmediata, como consecuencia de la reforma, a la nueva dinámica del IFE y nueva realidad del Consejo General, para fortalecer su autonomía, imparcialidad e

independencia. Que tenga una concepción acerca del sistema de partidos, en cuanto integrante fundamental de toda democracia, pero apartidista y sin supeditación o antipatía para alguno o algunos partidos, que guarde una posición equidistante entre ellos, que posea capacidad argumentativa, congruencia, honestidad y dignidad en su actuación. Que cuente finalmente, con capacidad de Previsión para ir transitando a las nuevas tareas sustantivas que han quedado rezagadas por causas diversas, educación cívica y fomento de la cultura política democrática.

II. CONTEXTO POLÍTICO Y SOCIAL.

La viabilidad de la nación transita por el fortalecimiento de sus instituciones, dando plena certidumbre a una ciudadanía que aspira a que la transformación del país fluya por los causes de la paz y con plena vigilancia del Estado de Derecho. La renuncia a los cambios que surgen de la violencia, del rompimiento de la paz social o del quebrantamiento del Estado de Derecho, implican la puesta en marcha de reformas jurídicas, institucionales y sociales, con la cualidad de la oportunidad y encaminadas a la construcción de un destino cierto para la República. Esa es mi firme convicción.

Profundizar en la vida democrática de México, representa el gran reto de que cada vez más ciudadanos participen de los asuntos públicos, concurriendo a un escenario que brinde cabida a la extraordinaria pluralidad que en el país se expresa y que haga de la tolerancia una práctica permanente.

Estudios comparados en materia de política electoral, dan cuenta de que el tránsito hacia la democracia, corre de manera desigual sobre el eje del tiempo, dependiendo de las circunstancias específicas de cada país. Este proceso, para nosotros, ha sido largo y colmado de vicisitudes. Donde todavía aparece como referente próximo, la vigilancia de un régimen poco propicio para el florecimiento y desarrollo de un sistema de partidos políticos consolidado, su competencia real, el acrecentamiento de la cultura

ciudadana y por ende, en fortalecimiento de las instituciones. Los últimos lustros han sido testigos de la persistencia de ciudadanos, partidos políticos e instituciones estatales, para transitar hacia una democracia más participativa, como valor el instrumento para alcanzar mejores niveles en nuestro desarrollo.

Ya no dudamos que tenemos un régimen de partidos vigoroso, donde la alta competencia electoral se ha convertido en un referente común en elecciones municipales, estatales y federales, lo que ha traído como consecuencia gobiernos compartidos, alimentado la pluralidad y la tolerancia, valores esenciales de toda democracia. Sistema político electoral que, con inteligencia, sensibilidad y oportunidad, generó las instituciones de y para la democracia. Proceso que dio nacimiento al Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Fiscalía Especializada de Delitos Electorales. En un lapso relativamente breve, estas instituciones, particularmente las dos primeras, ganaron la confianza de un amplio segmento de la ciudadanía, en tanto la fiscalía por depender de la Procuraduría General de la República no obstante su independencia técnica, no ha logrado tal objetivo.

El proceso electoral del 2006, representó un momento crucial en la historia electoral mexicana, coyuntura oportuna para emprender el balance de las fortalezas y habilidades de nuestro sistema electoral. Momento singular en el que se alcanza un anhelo democrático largamente acariciado por muchas mujeres y hombres de este país; un sistema de partidos consolidado, electorales convencidos de los proyectos de nación en disputa, una concurrencia relativamente satisfactoria a las urnas (aunque genuina siempre será la perseverancia para una mayor participación ciudadana), y resultados que dan cuenta de una real competencia. Ahí podemos ubicar las fortalezas del sistema electoral que vamos construyendo. Las debilidades del sistema electoral surgieron, precisamente, por la presencia desmesurada del dinero e intereses de poderes fácticos en los procesos electorales, por circunstancias no previstas en la

legislación y por un resultado cuya diferencia fue menor al uno por ciento de la votación. Así como algunas irregularidades en la actuación de los organismos de la materia. Las instituciones electorales mexicanas se cimbraron, en especial el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, obligadas a actuar en un contexto de la alta tensión. Donde cualquier variación, por mínima que fuera en su desempeño, hubiese cambiado los resultados de la elección.

Ideamos instituciones precisamente por eso, por la alta competencia electoral, pero los resultados de las elecciones federales inmediatamente anteriores a las del 2006, ya demandaban adecuaciones importantes para un mejor desempeño institucional. Hubo voces que advirtieron la necesidad de tomar prevenciones, dadas, sin embargo, ya en el contexto de las precampañas presidenciales y de un Congreso de la Unión que, ante la ausencia de acuerdos sustantivos, decidió que el proceso se desarrollará por el camino de las normas establecidas.

Hoy, por fortuna, el Congreso de la Unión actúa con decisión, a través de una reforma constitucional, para ajustar al proceso electoral a los requisitos del presente y del futuro inmediato. Así, el legislador es sensible, y recoge los nuevos pactos y reglas que los actores de la política nacional se dan así mismos para acceder a los órganos del poder político.

La reforma reduce notablemente el financiamiento a los partidos políticos y los períodos de la contienda electoral; robustece a la autoridad electoral dotándola de más y mejores facultades hacia la fiscalización y como la única administradora de los tiempos del Estado el radio y televisión destinados de sus fines y partidos políticos; establece la renovación escalonada de los Consejos Electorales del Instituto Federal Electoral, en ánimo de obtener, entre otros resultados, una combinación de la experiencia de sus integrantes con el flujo de ideas renovadas que, en equilibrio, lo acrecienten y fortalezcan permanentemente; ajusta la base para el financiamiento de los partidos políticos, acortando cualquier exceso,

LA APLICACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL

demanda de un amplio segmento ciudadano; regula las precampañas y limita el tiempo para las campañas; establece las reglas del acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, acceso que será mediado por la autoridad electoral, complementado con la prohibición a los sectores privados de incidir en los procesos político-electorales a través de los medios evitando que el dinero, de cualquier origen, oriente los resultados de la elección; modula la difusión, del quehacer del Estado, acotándolo a lo informativo, y prohibiendo la promoción de imágenes personales ante la ciudadanía, con cargo al erario.

También fortalece al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación hacia una mejor justicia electoral, entre otras para que pueda resolver sobre la inaplicabilidad de normas federales y locales en casos concretos, por inconstitucionales, dejando la declaración de inconstitucionalidad a la SCJN como lo establece la fracción II del artículo 105, de la CPEUM; las Salas Regionales funcionen permanentemente, facultar a la sala superior para atraer asuntos, de las salas regionales y en caso contrario poder turnar a éstas asuntos competencia de la Sala Superior; se precisa la declaración de nulidad de elecciones incluyendo la presidencial por causas expresamente señaladas en la ley; y la futura elección de Magistrados electorales.

Se propicia el inicio y la posibilidad de mejor coordinación entre el órgano administrativo electoral federal y los de las Entidades Federativas y el tránsito a una eventual organización unificada nacional de la totalidad de comicios electorales.

En suma, la reforma constitucional dota a las instituciones de un mayor y mejor soporte normativo, con el propósito de que cumplan a plenitud con los principios que les han sido dados; certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Complementados por otros de jerarquía constitucional aplicables, como la equidad, transparencia, rendición de cuentas y autonomía. Algunos de estos últimos emanados también de otra previa y trascendental reforma al artículo 6º.

III. ACCIONES PARA APLICAR LA REFORMA ELECTORAL

Como acción fundamental, establecer una campaña de difusión e información de las nuevas reglas del sistema electoral, en donde partidos políticos, ciudadanos y el IFE contribuyan al desarrollo de una cultura ciudadana a través de la capacitación cívica y el conocimiento del sistema político en México.

PRIMERA.- Para garantizar el derecho de réplica en cuestiones electorales, el Consejo General del IFE deberá establecer las medidas reivindicatorias que garanticen al ciudadano, partidos políticos y a funcionarios de los órganos electorales, el ejercicio de este derecho, bajo la premisa de que sea en las mismas condiciones en que se produjo la información, comentario o valoración que de ello se derive, y procurando sea de manera inmediata; así como establecer los procedimientos para su ejecución y cumplimiento.

SEGUNDA.- Para lograr el objetivo de aplicar la nueva fórmula de financiamiento público a los partidos políticos, que se fijará tomando el cuanta el número total de ciudadanos en el padrón electoral, en lo inmediato el Consejo General deberá acordar que el Registro Federal Electoral, instrumente las acciones necesarias para lograr una depuración del padrón y definir lo más preciso posible el número de ciudadanos inscritos en el mismo.

TERCERA.- Para garantizar la oportuna suspensión de la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental, el Consejo General expedirá los acuerdos a que haya lugar, mismos que deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación y medios de prensa escritos indicando autoridades y medios se abstengan de hacerlo, apercibiéndolo de las medidas de apremio y sanciones de que será objeto en caso de incumplirlo, y tomar las previsiones para suspender ipso facto las transmisiones que indebidamente se difundan, ordenado la cancelación de las mismas y en forma expedita sancionar ante la reincidencia.

LA APLICACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL

CUARTA.- El Consejo General deberá tomar los acuerdos y medidas que garanticen el apego de partidos y ciudadanos a los plazos establecidos para precampañas y campañas electorales.

QUINTA.- Tratar y resolver los asuntos en trámite, principalmente los que merezcan adecuación y pronta solución, de acuerdo a lo establecido en la reforma. En asuntos de fiscalización, el Consejo General hará las investigaciones necesarias, con las nuevas herramientas para esclarecer el uso y destino de los recursos usados en las campañas electorales sin limitante de los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

SEXTA.- Diseño y adecuación en las políticas institucionales, readecuando el Plan Nacional de Desarrollo, y las líneas estratégicas de su ejecución.

SÉPTIMA.- Iniciar el proceso de reestructuración, funcionamiento y organización de la Institución en concordancia a la reforma electoral, principalmente para implementar las nuevas funciones en regulación de los tiempos de estado y medios de comunicación que requieran una nueva Dirección Ejecutiva.

OCTAVA.- Establecer y definir el tope de gastos de campaña, al que se refiere el transitorio segundo de la reforma constitucional, en relación al monto total del financiamiento privado que podrá tener anualmente cada partido político.

NOVENA.- Vigilar, y en su caso suspender los actos indebidos de servidores públicos que apliquen recursos públicos en la promoción de su persona para la difusión y publicidad de obras, y en su oportunidad, sancionar conforme lo que la ley establezca y en lo que a su competencia corresponda. Deberá además elaborar en lo inmediato el reglamento respectivo. Esta función, la vigilancia y suspensión de promociones, ya se debe estar realizando.

DÉCIMA.- En relación con la creación de la Contraloría General emanada de la reforma y de las tareas de fiscalización, me propongo señalar y luego posponer las siguientes medidas:

- a) En tanto se regula la distribución de funciones entre las entidades fiscalizadoras (la nueva Contraloría General del IFE y la Autoría Superior de la Federación) en el contexto de los artículos 41 y 79 de la CPEUM, la Contraloría Interna y Auditores internos deberán continuar con la tarea de fiscalización de los recursos del Instituto, sin menoscabo de la obligación que tiene la Autoría Superior de la Federación.

Como reflexión he de mencionar, advirtiendo este tipo de problemas y aquellos que apuntaba desde hace tiempo, que el IFE al no ser ente de naturaleza fiscalizadora y estar cumpliendo con esa enorme y complicada función, debería crearse un organismo o contraloría nacional de fiscalización de los recursos financieros a los procesos electorales, partidos políticos e instituciones electorales, que con las adecuaciones constitucionales y con plenas facultades auditara todo, evitando la creación de tantas instancias y problemas de operación, dejando sólo parte de las funciones de control al organismo interno. El legislador debió quitar esa función a la Autoría Superior de la Federación y no sólo indicar que la Contraloría General mantendrá la coordinación técnica necesaria con ella, adscribiéndola administrativamente a la presidencia del Consejo. Podrá si lo desea, abstenerse explícitamente de auditar al IFE, pero el no hacerlo incurriría en responsabilidad.

Aún definiéndose con facultad única para la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto, a la nueva Contraloría, sólo eso le correspondería, la fiscalización de ingresos y egresos, más no las otras tareas de control que se ha dado automáticamente la institución, por tanto debe prevalecer la Contraloría Interna del Instituto Federal Electoral. La vigilancia y control del desempeño y capacidades del personal y la medición del desempeño institucional sobre los procesos, objetivos, funciones, tareas y acciones de la institución en el largo del plan de desarrollo y de las grandes políticas las debe continuar este mismo organismo.

LA APLICACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL

Analizar y resolver los límites y adecuado funcionamiento de los anteriores organismos fiscalizadores incluyendo en la discusión a la también unidad técnica de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, para evitar multiplicidades funcionales innecesarias, elevadísimos costos en sus operaciones, contradicciones normativas y trasplantes de autoridad con sus consecuentes conflictos.

En una visión más completa del tema, pudiese formular con detalle esta propuesta. Mientras tanto el IFE, debe cumplir en lo posible el mandato constitucional y el coordinación con el legislador deben de estar pensando en mejores soluciones para el futuro inmediato.

IV. MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Amplio es el espectro en materia electoral, la reflexión, por cuestiones de espacio, habrá de limitarse a un punto especialmente controvertido que refiere a los medios de comunicación.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Declaración Americana de los Derechos Humanos, la Convención Americana de los Derechos Humanos, entre otras, establecen de modo diverso, derechos ciudadanos para opinar, expresarse, investigar, recibir informaciones, y opiniones, y difundirlas sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión a su alcance. (Referencia puntual de la Declaración Universal de Derechos Humanos en su Artículo 19). Correlativo a estos derechos, se contiene en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (también Artículo 19), que el ejercicio de estos derechos entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, pueden estar sujetos a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas en la ley y ser necesarias para: a. Asegurar el respeto a los

derechos o a la reputación de los demás; y, b. La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral.

México está obligado a respetar de manera irrestricta los derechos fundamentales y los ciudadanos, reivindicados como derechos humanos, porque lo establece su Carta Magna y los instrumentos internacionales que ha firmado. Pero esos derechos no son ilimitados, en contrapartida, hay deberes y responsabilidades que deben observarse.

Se hace alusión a estos instrumentos internacionales, en tanto que una buena parte de los medios de comunicación en el país, perseveran en la idea de que la reforma constitucional, afecta derechos fundamentales que ejercen a través de estos medios. Una especie de idea general del Congreso de la Unión, para limitar el ámbito de su actuación. Nada más alejado de la realidad. Lo que ha hecho el Congreso de la Unión es iniciar el proceso paulatino que va estableciendo, derechos, deberes y responsabilidades de los medios, tanto a nivel constitucional como la de las leyes que de ella derivan. Tal y como existe en la normatividad internacional.

Sobre este proceso de establecimiento de reglas para los medios, México registraba un atraso significativo, pasando las últimas décadas, al menos por tres etapas.

- a. La de la convivencia con el régimen autoritario, caracterizado por la intolerancia estatal para cualquier asomo de crítica, que sería saldada con el despido y estigma para los trabajadores de los medios, sus directivos o el cierre del medio. Medios escasos sobrevivieron o se favorecieron a través de la legitimación de las acciones gubernamentales.
- b. Luego de 1968 y hasta fines del siglo pasado, se registra la emergencia de medios que reivindican en la crítica del derecho informal, del de expresión y de libertad de prensa. Es el momento en que algunos medios se suman a la aspiración ciudadana por el restablecimiento en México de un verdadero régimen de libertades. No resulta exagerado el

afirmar que algunos medios ejercieron una influencia importante para el rescate de la democracia en el país. Es entonces cuando el estado mexicano comienza a actuar de manera diferenciada ante medios críticos y los que no lo son. De ahí deriva la aparición de verdaderos monopolios informativos, en especial, los televisivos.

- c. Al inicio de la presente década, los dos principales consorcios televisivos del país, mudan su actitud ante la ciudadanía, de ser receptores y difusores de sus aspiraciones democráticas, a si intento de colocarse a la vanguardia de esa opinión ciudadana, reivindicando un franco papel de voceros de la sociedad civil, apagando, en buena medida, la voz a la que deben dar cabida. Medios que van concediendo a la tentación del dinero y del trato privilegiado; del proveniente del Estado, de partidos políticos y de fuentes privadas. Así, el dinero va irrumpiendo en las elecciones a través de los medios. Ya para entonces los medios pretenden convertirse en los grandes electores y legitimadores de los resultados electorales.

El denominador común de estos tres momentos, es la actitud de un Estado que optó por lo medios actuaran prácticamente sin cortapisas. La política estatal orientó a que fuesen los propios medios los que regularan su actuación, la autorregulación. En contrapartida, los medios comprometieron una acción que no concretaron; la de establecer su propio Código de Ética. Con ello, el Estado cedía a uno de sus principios reiteradamente enunciado; *nadie por encima de la ley*. Los medios quedaban así, en una situación de excepción, a nadie más permitida.

Medios que toman lo positivo de las conquistas ciudadanas, derecho a opinar, a expresarse, a investigar, a recibir informaciones y opiniones, y a diferenciarlas sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión a su alcance, reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes de

que ella derivan y signados por México en instrumentos internacionales. Derechos que entrañan como contraparte, deberes y responsabilidades, también ciudadanas; asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, y proteger la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral, también consagrados en instrumentos internacionales.

Esta segunda parte, la de los deberes y responsabilidades, lo negativo si se quiere, no son asumidos por los medios. Ahí tenía su origen la condición de excepción.

Una agravante se registra en este caso, el que los medios hacen uso en concesión de un bien de la nación; el espacio radioeléctrico, cuyo uso o provecho, no puede ceñirse estrictamente privados; económicos, políticos o de otra naturaleza, mucho menos si ello se hace en perjuicio de la nación o derechos de terceros. Esa eventual afectación a los intereses de la nación o de terceros, por principio elemental de Derecho, no puede ser genéticamente expresada. Debe quedar puntualmente establecida en la Constitución y demás disposiciones que de ella derivan.

Ese es el camino elegido por el Congreso de la Unión u aún por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en fechas recientes. Institutos políticos, candidatos, militares y ciudadanos en general y aún las propias instituciones electorales, tienen derecho a gozar de buena imagen, salvo el caso de que una resolución definitiva e inatacable, dictada por un tribunal competente, pueda afectarla. Con ese propósito, se genera en la Constitución, en su artículo 6º, reformado con ese propósito por el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales, el derecho de réplica.

Por ello la prohibición a privados de no acceder a los medios con propósitos electorales. De que el acceso de los institutos políticos a los medios se realice a través de la autoridad electoral. De que los titulares de los poderes y quienes forman parte de ellos, ajusten sus mensajes a la ciudadanía, a través de los medios, a lo informativo y no a la promoción personal.

LA APLICACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL

Los límites para la actuación de todos, en relación con los medios, han de establecerse en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y leyes ordinarias de la materia que habrá de precisar esta actuación. Queda la parte de sanciones para que dichas normas sean integrales. Para autoridades, partidos, candidatos, medios y terceros que actúen contrariando la ley. Para todos deberá establecerse la sanción atendiendo a la gravedad y reincidencia por incumplimiento; pero todos, incluyendo los concesionarios, tendrán el derecho de inconformarse respecto a la sanción impuesta por la autoridad electoral, ante las instancias jurisdiccionales remediando de esta manera cualquier exceso en la imposición de una sanción.

El espíritu del órgano reformador de la Constitución, es sin duda, que la competencia electoral sea más equitativa, reconociendo la existencia de hendiduras por donde se filtraban intereses no deseados para una sana competencia electoral.

Los medios habrán de acatar deberes y responsabilidades que derivan del ejercicio de sus derechos, asumir que no pueden mantener una condición de excepción. Que no hay nada más saludable para una nación y su proyecto de futuro que la actuación de todos se sujete a Derecho. Derecho que a todos brinde certidumbre, a través de reglas claras.

Que la libertad que todos tenemos y por supuesto los medios, tenga un ejercicio de calidad, con responsabilidad.

El camino de regulación de los medios, y en los que a su participación en procesos electorales se refiere, no estará exenta de vicisitudes, pero el tránsito de la nación a etapas superiores de desarrollo, en especial a lo que a su vida democrática se refiere, impone la existencia de un Derecho que norme la sana convivencia en el presente y la construcción de la amplia avenida por donde transite a su futuro.

V. ACCIONES

- a) Integrar la Comisión del Consejo General para la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión y para la regulación en medios de comunicación.
- b) Crear la Dirección Ejecutiva para la administración de tiempos del Estado en radio y televisión, y establecer sus normas de organización y funcionamiento, así como los procedimientos para concretar los objetivos constitucionales.
- c) Establecer los lineamientos para relacionar a áreas del IFE con las autoridades del ramo, los ccesionarios, partidos políticos y aplicar los nuevos postulados constitucionales y las normas reglamentarias que establezca el legislador.

VI. REFLEXIÓN FINAL

Las ideas y reflexiones plasmadas en el presente documento, surgen de la enseñanza que me dejó el haber formando parte del Consejo General del IFE en el periodo 2000- 2003.

La experiencia compartida en el ejercicio público, tanto en funciones electorales, como académico- administrativas, me permiten formular las propuestas citadas y estar en condiciones de llevar esta alta misión de integrar el Consejo General del IFE con la responsabilidad que requiere el cargo, la solvencia académica y la experiencia en la solución de conflictos que permite un tanto adecuando a Partidos Políticos y a la ciudadanía.

ARTÍCULOS DOCTRINALES

REFLEXIONES SOBRE EL CASO MARBURY VS. MADISON

HELIODORO EMILIANO ARAIZA REYES*

SUMARIO: I.- INTRODUCCIÓN. II.- LOS PROTAGONISTAS. III.- LOS HECHOS. IV.- EL CONTEXTO POLÍTICO. V.- EL JUICIO. VI.- ANÁLISIS JURÍDICO. VII.- ANÁLISIS POLÍTICO. VIII.- ANÁLISIS SISTÉMICO. IX.- TRASCENDENCIA DEL PRECEDENTE. X.- EL CONTROL CONSTITUCIONAL. XI.- EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD Y EL CASO MARBURY. XII.- CONCLUSIONES.

I.- INTRODUCCIÓN

El objetivo de este artículo es muy simple: presentar de manera sistemática los aspectos más importantes de uno de los juicios cuya resolución ha tenido un impacto general en la concepción misma del estado de derecho constitucional. Esto es, se pretende mostrar de manera sencilla los hechos jurídicos y el contexto en el cual se emitió una sentencia que, como cualquier otra, resolvía una demanda concreta, en un lugar y tiempo determinados. Sin embargo, ésta resolución se distinguió por la calidad de su argumentación, los puntos de controversia jurídica que resolvió, y la forma en que lo hizo, dado el contexto político que rodeaba al caso. Todo lo anterior, convirtió a un fallo particular en el cimiento histórico de una perspectiva filosófica respecto al control constitucional.

* Maestro en Ciencias Penales por el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) Especialista en Juicio de Amparo por el ITAM, profesor de tiempo completo en la Universidad Autónoma de Chihuahua.

En efecto, el caso *Marbury Vs. Madison* se ha convertido en tema de estudio obligado de aquellos que pretenden adentrarse en el estudio del derecho constitucional, sobre todo, en lo tocante al control constitucional. No obstante, considero que este caso debe ser conocido por todos los estudiantes de derecho, por lo menos en sus aspectos más elementales. La intención de esquematizar el caso de forma simple, a manera de introducción, es con el fin de despertar el interés sobre el mismo, con la finalidad de influir para que se profundice en la reflexión e investigación sobre éste, pues a través de esta tarea se puede comprender la siempre difícil pero inseparable relación entre derecho y política. A lo largo de la historia los abogados nos hemos esforzado en aislar el orden jurídico del contexto político, pretensión que, hasta ahora, solo hemos logrado plenamente en la formulación teórica.

La interacción entre los sistemas que rodean al jurídico y este último, es por ahora incuestionable, afirmación que “surge claramente cuando observamos la manera en la cual el sistema económico, el administrativo, el político (para nombrar los más importantes), ejercen en forma permanente su influencia sobre él y, a su vez, el sistema jurídico actúa sobre estos sistemas, produciéndose complejos lazos de retroalimentación”¹

En este trabajo se hará un análisis de los datos esenciales del caso *Marbury Vs. Madison*, así como algunas reflexiones sobre el mismo, atendiendo a la circunstancia reiterada, según la cual, toda resolución relevante es influida por factores políticos. Lo que trascendió históricamente del caso, fue la argumentación con la cual se motivó la sentencia, incluso por encima de la propia resolución del caso en concreto, el cual quedó en la anécdota, dando origen a la especulación según la cual el sentido del fallo obedeció a la realidad política, ante la imposibilidad de ejecutar la resolución, si ésta se hubiera emitido en sentido opuesto. Sin embargo, fue precisamente esa decisión política, la que permitió la consolidación de la Suprema Corte Americana, como la institución garante de su régimen jurídico-político.

¹ GRÜN, Ernesto, *Una visión sistémica y cibernética del derecho en el mundo globalizado del siglo XXI*, Editado por Lexis Nexis y la Universidad Autónoma de México, a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas, México D.F., p. 42.

Destaco también la conclusión según la cual, si Marbury hubiera presentado su demanda de amparo en México, la aplicación procesal del principio de definitividad hubiera impedido la elaboración de una de las argumentaciones históricas más importantes en la teoría del control constitucional.

II.- LOS PROTAGONISTAS

Para comprender los hechos, primero debemos conocer una semblanza de los principales actores en los acontecimientos, estos son: a) Los litigantes, en este caso Marbury como actor de la demanda y Madison como el demandado; b) Marshall, quien como Juez resolvió el caso, al cual atribuyo el rol principal; c) Los presidentes Adams y Jefferson, dos actores políticos, quienes sin intervenir formalmente en el juicio, representaban los verdaderos intereses en disputa.

1.- Las Partes Litigantes

William Marbury, miembro del partido federalista. En 1801, ante el senado, fue nominado por el presidente John Adams, como Juez de Paz en el Distrito Columbia. Su nombramiento, ya aprobado, no le fue entregado por James Madison. Razón por la cual Marbury acude ante la Suprema Corte a demandar el reconocimiento de su designación.

James Madison, considerado como el principal artífice de la constitución norteamericana. Fue designado, en marzo de 1801, Secretario de Estado, por el presidente Thomas Jefferson. Madison se negó a entregar a Marbury su nombramiento como Juez de Paz.

2.- El Juez

John Marshall, tiene dos roles fundamentales en esta historia. Fue, hasta el 3 de marzo de 1801, el Secretario de Estado del presidente John Adams. Por otra parte, Marshall, como presidente de la Suprema Corte de Justicia, fue el Juez que decidió la controversia jurídica. Su resolución sentó las bases para la teoría del control constitucional, que hoy conocemos como modelo

norteamericano. Con ella permitió la consolidación de la Suprema Corte, como institución esencial del sistema jurídico americano.

3.- LOS PRESIDENTES

John Adams, Presidente de los Estados Unidos, postulado por el partido Federalista, que concluía su encargo en 1801. Para ese año, los federalistas habían perdido la presidencia y la mayoría en el senado, por lo cual Adams, en una estrategia de protección a sus correligionarios, instrumentó varias nominaciones como jueces para miembros de su partido, entre los cuales se encontraba Marbury.

Thomas Jefferson, Presidente de los Estados Unidos, fundador del partido Demócrata-Republicano. Jefferson inició su período como presidente en marzo de 1801. Al percatarse de la estrategia de los federalistas de quedar resguardados políticamente en el poder judicial, desconoció los nombramientos, como jueces, a quienes no les había sido entregado aún, el escrito donde constaba su designación, supuesto en el que se hallaba Marbury.

III.- LOS HECHOS

En concreto, podemos resumir los hechos de este famoso caso, partiendo de la circunstancia, acontecida el 3 de marzo de 1801, de que “el último día de su propio mandato presidencial John Adams, del Partido Federalista, designó 42 Jueces de Paz para el *District of Columbia*”², William Marbury, estaba entre ellos.

El proceso de designación, ya desglosado, implicaba los siguientes pasos: 1) Nominación por el presidente; 2) Aprobación del senado; 3) Firma del nombramiento por el presidente; 4) Sello del nombramiento por el Secretario de Estado; 5) Registro del nombramiento; 6) Entrega del nombramiento por escrito al Juez designado.

En el caso de William Marbury, los tres primeros pasos del procedimiento se completaron. Sin embargo, para el 4 de marzo de 1801, día del cambio de gobierno, “el Secretario de Estado John

² CELLOTO, Alonso, “Formas y modelos de justicia constitucional, un vistazo general”, en *Justicia Constitucional Local*, Funda, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., México, D.F. 2003, p. 136.

Marshall no logró hacer llegar los decretos de nombramiento a todos los neo-jueces, por lo cual los decretos restantes se quedaron sobre la mesa del nuevo Secretario de Estado, James Madison, que no los tramitó, habiendo el nuevo Presidente Thomas Jefferson, primer Jefe de Estado Republicano, declarado que no tenía ninguna intención de volver ejecutivos tales nombramientos”³. Esto es, cuando Tomás Jefferson tomó posesión, ordenó a James Madison, que detuviera, entre otros, el nombramiento como juez de Marbury.

Evidentemente, los jueces que no recibieron su nombramiento, acudieron ante Madison a solicitárselo, el cual se los negó. Incluso hubo una solicitud de información sobre la existencia de los nombramientos firmados y sellados, a la cual no recayó respuesta satisfactoria. “Después de algunos meses, cuatro de los jueces a los cuales había sido negado el nombramiento, entre los cuales estaban William Marbury, presentaron una instancia a la Corte Suprema para obligar al Secretario de Estado Madison a notificar las designaciones pendientes, con apego a la sección 13 del *Judiciary Act* de 1789 que habilitaba a la Corte Suprema a emanar órdenes a la administración”⁴.

Esto es, Marbury, para lograr el reconocimiento legal de su designación, acude directamente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin acudir antes a un tribunal ordinario a reclamar su derecho. Su estrategia procesal encontraba fundamento en una ley secundaria, la *Judiciary Act* de 1789, legislación que autorizaba el acceso directo a la Corte para que esta emitiera un *Write of Mandamus*, esto es, un mandamiento escrito, que ordenara a Madison, a entregar a Marbury su nombramiento y ponerlo en posesión de su puesto como Juez de Paz.

Cuando Marshall resuelve el conflicto jurídico, considera en su resolución que Marbury tenía la razón de fondo, pues su nombramiento como juez había cumplido con los requisitos esenciales para ser válido. La falta de notificación no invalidaba su legitimidad. No obstante, también estimó Marshall que fue inadecuada la estrategia procesal que eligió Marbury, al no acudir en primera instancia ante un tribunal ordinario a reclamar su derecho. Según Marshall, la *Judiciary Act* de 1789, era inconstitucional, pues

³ CELLOTO, Alonso, *Op. Cit.*, p. 136.

⁴ Ídem.

contemplaba supuestos, no contenidos en la constitución, para acudir directamente a la Corte a reclamar derechos, afirmando que en este caso al Máximo Tribunal sólo podía actuar como corte de apelación.

IV.- EL CONTEXTO POLÍTICO.

Es indispensable, para comprender la resolución de Marshall y su posterior trascendencia jurídica, conocer las circunstancias políticas que rodearon el conflicto. En el año de 1801 se llevaron a cabo en los Estados Unidos elecciones federales, en las cuales se confrontaron como fuerzas políticas, por un lado, el Partido Federalista, que estaba en el poder, y por el otro el Anti-Federalista ó Demócrata-Republicano. El resultado de las elecciones favoreció a este último partido, ganando la presidencia y la mayoría del senado.

El gobierno saliente (Federalista) estaba encabezado por John Adams, como presidente de los Estados Unidos de América. En tanto que Thomas Jefferson resultó en 1801 nuevo presidente electo (Demócrata-Republicano), mismo que inició su periodo el 4 de marzo de ese año.

El último secretario de estado del presidente Adams fue precisamente John Marshall. En tanto, el nuevo Secretario de Estado nombrado por el presidente Jefferson, fue Madison.

Ante la derrota electoral de su partido, Adams y sus correligionarios tomaron las medidas de protección política que estimaron adecuadas. Los federalistas, al perder en las urnas el poder ejecutivo y legislativo, vieron al poder judicial como refugio. En esta tesitura, Adams designa a John Marshall como presidente del Tribunal Supremo. “En efecto, Marshall y la mayoría del Tribunal Supremo, eran federalistas....alineados al gobierno saliente de John Marshall”⁵.

En ésta transición, se instrumenta por los federalistas la designación de diversos miembros de su partido como jueces, la que sin duda es una decisión política. Al advertir la maniobra de los federalistas, Jefferson, reacciona también con racionalidad política

⁵ ETO CRUZ, Gerardo, “John Marshall y la sentencia *Marbury versus Madison*” en *Marbury contra Madison*, Laguna y el Colegio de Guerrero A.C., compilador David Cienfuegos, México 2005, p. 38.

partidista, desconociendo las designaciones, que no habían sido notificadas por escrito a los destinatarios. La molestia de Jefferson se hace evidente cuando escribió “que ningún acto de John Adams, le había causado mayor agravio personal y político que la designación de estos jueces”⁶

En síntesis, la controversia jurídica se origina por una disputa por posiciones de gobierno: la designación de Marbury era eminentemente política y también lo fue la negativa a reconocerle su legítimo nombramiento. El encargado de resolver, Marshall, pertenecía a uno de los bandos en conflicto, y su imparcialidad estaba cuestionada. En esa coyuntura no cabía duda de que la decisión sería complicada, con serias consecuencias para las nacientes instituciones del sistema jurídico-político de Norteamérica.

V.- EL JUICIO

1.- El Acto Reclamado

El 4 de marzo de 1801, terminado ya el periodo de John Adams, y recién iniciado el de Jefferson, no le alcanzó el tiempo al gobierno saliente para entregarle a Marbury su nombramiento como Juez. Cuando éste le pide a Madison la entrega del escrito de su designación, el nuevo Secretario de Estado se niega a entregárselo y, por ende, Marbury no puede entrar en funciones. Esta omisión de Madison constituye propiamente el acto reclamado.

2.- La Demanda

En el mes de diciembre de 1801, en representación de William Marbury, Dennis Ramsay, Robert Townsend Hooe, y William Harper, el abogado Charles Lee, solicitó al Máximo Tribunal, mediante un “*writ of mandamus*”, que ordenara a James Madison que entregara a sus representados los nombramientos como jueces de paz.

⁶ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “Marbury contra Madison”, artículo: “Un juez en problemas, Marbury versus Madison”, editorial Laguna y el Colegio de Guerrero A.C., compilador David Cienfuegos, México 2005, p. 83.

3.- La Resolución

En toda resolución, las partes esenciales son los considerandos y los resolutivos. En los primeros, el Juez analiza los hechos probados a la luz de razonamientos lógico-jurídicos que constituyen los motivos por los cuales arriba a la decisión con la que resuelve la contienda. En tanto que los resolutivos constituyen la enunciación de la decisión, lo cual implica los efectos jurídicos inmediatos del fallo.

En la sentencia de Marshall, los resolutivos resolvieron el conflicto en concreto, atendiendo a una coyuntura política, pero la motivación de su resolución constituyó una perspectiva teórica del control constitucional.

3.1.- Considerandos

Para estructurar su argumentación, Marshall se plantea tres preguntas, respecto a la petición de Marbury: 1) ¿Tenía derecho al cargo que solicitaba?; 2) Si tenía ese derecho y éste había sido violado, ¿Las leyes del país le concedían un medio de defensa?; y, 3) ¿Pedirle a la Suprema Corte la emisión de un *Mandamus* era el recurso adecuado?

En el cuerpo de la sentencia, Marshall reconoce la legitimidad de Marbury para reclamar la posesión del cargo para el que fue designado. En la sentencia se razona que se cumplieron los pasos esenciales del proceso de designación, esto es, la nominación presidencial y la aprobación del senado. Luego entonces, Marbury tenía derecho a que se le entregara su nombramiento, ser reconocido como juez y ejercer su encargo. En consecuencia, Jefferson y Madison actuaron ilegal y arbitrariamente al negarse a entregar a Marbury y a los demás jueces su nombramiento.

En el análisis de la segunda interrogante, concluye que efectivamente las leyes del país sí contemplaban un remedio para la violación de los derechos de Marbury. Ello, siguiendo el principio jurídico según el cual a “toda violación de un derecho debe corresponder un remedio legal”, encontrándolo en el artículo 13 de la Ley Judicial de 1789, que contemplaba entre otras figuras el “*writ of mandamus*”. La resolución parte de la premisa según la cual, la consecuencia básica de la libertad, en un estado de derecho, es sin

lugar a dudas, la facultad de cualquier ciudadano para demandar la protección de la ley cuando se han violentado sus derechos.

Establecido que Marbury tenía derecho a su empleo y que existía un remedio legal para ello, Marshall, respondiendo la última pregunta, resuelve el caso, afirmando que según la Constitución de los Estados Unidos, el Tribunal Supremo es sólo una instancia de apelación. Por lo tanto, al haber acudido directamente a la corte, Marbury equivocó la estrategia procesal, razón por la cual, el Máximo Tribunal no puede expedir el *mandamus* ordenándole a Madison, restituir en sus derechos al demandante.

Ahora bien, toda vez que la *judiciary Act* de 1789, como legislación secundaria, sí contemplaba como facultad del Máximo Tribunal emitir el *mandamus*, Marshall revisó la constitucionalidad de la *Judiciary Act* de 1789. Y concluyó que la ley secundaria era contraria a la constitución y, en tal virtud, era inaplicable. De la resolución se deriva que cualquier Juez, al encontrar en pugna la norma primaria de mayor rango como lo es la constitución, con una norma secundaria, debe siempre decidirse por la primera.

3.2.- Resolutivos

Según los razonamientos de la sentencia, Marbury tenía derecho al cargo que reclamaba y, por ende, Madison debió entregarle el documento de comisión, además la legislación garantizaba la reparación del agravio. Sin embargo, como la sección 13 del Acta Judicial de 1789 excedía la competencia dada al Tribunal Supremo por la Constitución, cuando le otorgaba facultad, en primera instancia, para otorgar autos de *Mandamus*, Marshall negó la expedición del mandamiento escrito.

VI.- ANÁLISIS JURÍDICO.

Del caso Marbury, debe mostrarse la relevancia de diversos aspectos jurídicos, que hoy en día han sido ampliamente estudiados, entre los cuales están: 1) El procedimiento de designación de jueces como una actividad conjunta entre el ejecutivo y el legislativo; 2) El ejercicio del derecho de petición de Marbury, cuando le pidió a Madison que le entregara su designación por escrito, a la cual no recayó respuesta debidamente fundada y motivada; 3) La solicitud de

acceso a información pública que ejerció Marbury cuando requirió a Madison para que le informara sobre la existencia de los nombramientos firmados y sellados.

Por supuesto, no puede obviarse de la perspectiva jurídica que se enuncia claramente esta resolución, según la cual, “los Norteamericanos han reconocido a los Jueces el Derecho de fundamentar sus decisiones sobre la *Constitución* más bien que sobre las *Leyes*. En otros términos están permitidos a no aplicar las leyes que les parezcan anticonstitucionales”⁷.

Ahora bien, hoy en día es un principio aceptado por la teoría constitucional que el legislador secundario puede ampliar las garantías del gobernado, respecto a los derechos fundamentales establecidos en la constitución. Lo que no puede hacer el legislador ordinario, es restringir las garantías. Marshall no reconoció este principio de ampliación de derechos en ley secundaria. Partiendo de la base que era un derecho más amplio para Marbury acudir de entrada ante al corte, en lugar de hacerlo sólo en apelación. Así las cosas, la resolución de Marshall en el caso Marbury establece que debe preferirse a la constitución por encima de cualquier ley, aun y cuando esta otorgue derechos más amplios para los gobernados.

En mi opinión, el principio de supremacía constitucional sólo debe aplicarse en beneficio de los particulares y no en su perjuicio, atendiendo a los principios democráticos de un estado de derecho, entendido como aquel “en el que los poderes públicos, son regulados por normas generales (las leyes fundamentales o constitucionales) y deben ser ejercidos en el ámbito de las leyes que los regulan, salvo el derecho del ciudadano de recurrir a un juez independiente para hacer reconocer y rechazar el abuso o exceso de poder”⁸.

Mención aparte merece el hecho de que Marshall entró al estudio oficioso de la constitucionalidad la ley, en perjuicio del gobernado que había sido violentado en sus derechos, sin que nadie se lo pidiera.

⁷ DE TOCQUEVILLE Alexis, *La Democracia en América*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D.F. 2005, p. 107.

⁸ BOBBIO, Norberto, *Liberalismo y Democracia*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México D.F. 1985, 1986, p. 18.

VII.- ANÁLISIS POLÍTICO

En la época de la resolución, la decisión de la controversia se tornó muy complicada, no nada más porque el presidente del Máximo Tribunal fue el Secretario de Estado que no pudo entregar a tiempo los nombramientos, sino además porque la resolución, a favor o en contra de Marbury, podría lesionar el prestigio del apenas en formación poder judicial. Si la demanda no procedía, se imponía el criterio republicano que rechazaba cualquier facultad de la Corte sobre la administración. Por otro lado, si la solicitud de Marbury procedía, la orden a Madison de notificar los nombramientos, seguramente no se hubiera podido ejecutar.

Bajo esa perspectiva, la resolución de Marshall fue absolutamente pragmática pero jurídicamente brillante. En la sentencia se pone de manifiesto que la pretensión de Marbury era legítima, y con ello censura la omisión de la administración de Jefferson. Pero, por otra parte, declaró que la Corte Suprema no podía restituir al quejoso en sus derechos ni pronunciarse sobre el particular, porque no conoció del asunto en apelación. En suma, la decisión final fue eminentemente política, sin que deje de señalarse que siempre resultará inconveniente la “politización de la justicia”⁹.

La solución política de Marshall resultó magistral, pues le da la razón moral a su correligionario, condena la arbitrariedad de sus adversarios políticos, pero se cuida de emitir una sentencia que no hubiera podido ejecutar. Con ello salva la dignidad de la Suprema Corte, permitiéndole su desarrollo hasta convertirse en la prestigiada institución que hoy conocemos, como elemento indispensable de la democracia americana.

VIII.- ANÁLISIS SISTÉMICO

A partir de la resolución del caso Marbury, se vislumbra un planteamiento práctico de la teoría de la división de poderes, respecto a las funciones de éstos en la funcionalidad sistémica de un régimen político constitucional y democrático. “El asunto central de

⁹ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Justicia Constitucional, Ombudsman y Derecho Humanos*, Editado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, D.F. 2001, p. 649.

su carácter institucional puede formularse preguntando cómo se justifica el poder jurídico de un tribunal constitucional para invalidar actos del parlamento. Esta pregunta nos coloca ante el eterno problema de la relación entre el control de constitucionalidad y la democracia”¹⁰. “La experiencia constituyente norteamericana en relación con la separación de los poderes se vertebra en gran medida a partir del principio del temor y la desconfianza hacia el poder legislativo”¹¹.

En teoría, el poder legislativo ordinario está obligado, cuando elabora las leyes secundarias, a respetar las normas constitucionales, “No obstante, la historia nos ha demostrado que, de hecho estos ordenamientos de carácter general, pueden desatender esa obligación constitucional, lo que da lugar al uso del medio de control que la Constitución contempla para preservar sus postulados fundamentales”¹².

Las modernas democracias contemplan en su mayoría un control del “legislativo ordinario por parte de una corte jurisdiccional a la que se pide el establecimiento de la constitucionalidad de las leyes”¹³, control que necesariamente requiere “un poder judicial independiente del poder político”¹⁴, aspiración inacabada en los ordenes jurídicos vigentes.

IX.- TRASCENDENCIA DEL PRECEDENTE

La sentencia de Marshall, merece reflexión y análisis aun en nuestros días, porque en ella se ponderan dilemas jurídicos aún vigentes. La resolución, por una parte, resolvió una controversia entre partes y, al hacerlo, condenó como ilegal la actuación de Madison, lo que constituyó un triunfo moral de Marbury. Y, por otra parte, para resolver el problema político de ese tiempo respecto a la

¹⁰ ALEXY, Robert, *Teoría del Discurso y Derechos Constitucionales*, Editorial Distribuciones Fontamara, México, D.F. 2005, p. 98.

¹¹ BLANCO VALDEZ, Roberto, *Teoría Constitucional y Derechos Fundamentales*, artículo “La configuración del concepto de constitución en las experiencias revolucionarias francesa y norteamericana” Editado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, D.F. 2002, p. 27.

¹² ESPINOZA BARRAGÁN Manuel Bernardo, *Juicio de Amparo*, Editorial Oxford, México, D.F. 1999, p. 280.

¹³ BOBBIO Norberto, *Op. Cit.*, p. 20.

¹⁴ Ídem.

posibilidad de ejecutar la decisión del poder judicial, analizó la constitucionalidad de una ley, atribuyéndole al poder judicial la facultad de controlar constitucionalmente los actos del legislativo. Sin embargo, después de la resolución de Marbury, en 1803, “tuvo que pasar más de un siglo, para que en 1958 la propia Corte Suprema en el caso “Cooper vs Aaron” sostuviera por vez primera que dicho alto Tribunal se constituía como el intérprete final y supremo de la Constitución¹⁵.

El reproche moral sobre la actuación de Jefferson y Madison, en su momento no fue intrascendente, pues los Estados Unidos eran una democracia en formación, considerando que “no es menester mucha probidad para que un Gobierno Monárquico o un Gobierno Despótico se mantenga o se sostenga. En uno, la fuerza de las leyes, y en otro, el brazo del Príncipe siempre levantado basta para regular y ordenar todo. Pero en un Estado popular es necesario un resorte más, la virtud”¹⁶.

Ahora bien, la trascendencia importante del caso y su resolución fue la aplicación práctica de un modelo de control constitucional, que otorgaba a jueces de cualquier rango, la facultad de valorar la constitucionalidad de leyes: sistema que ha sido denominado “modelo norteamericano”, y que consiste en un control difuso.

Ya desde el siglo XIX, esta atribución de garante de la constitución caracterizaba al poder judicial americano. En este sentido, el propio Tocqueville, afirmaba que: “no creo que hasta el presente ninguna nación del mundo haya constituido el Poder Judicial de la misma manera que los Norteamericanos”¹⁷. En síntesis, en el modelo americano “los jueces tienen la potestad de revisar la adecuación de las normas a la Constitución. Si existen leyes en conflicto aplica la que tiene preeminencia, en este caso la Constitución”¹⁸.

¹⁵ FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Los Tribunales Constitucionales en Iberoamérica*, Editorial Funda, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., Santiago de Querétaro, Qro. 2002, p. 38.

¹⁶ MONTESQUIEU, *El Espíritu de las Leyes*, Editorial Gernika, México, D.F. 2005, p. 53.

¹⁷ DE TOCQUEVILLE Alexis, Op. Cit. p. 106.

¹⁸ GIL RENDÓN Raymundo, *Derecho Procesal Constitucional*, Editorial FUNDAT, México 2004, p. 31.

La sentencia Marbury conmocionó a todo el sistema jurídico americano, cuando declaró la inconstitucionalidad de una ley, concretamente de la *Judiciary Act*, “de esta forma nace el sistema de control constitucional conocido como “americano” o “difuso”, llamado así debido a que cualquier juez ordinario puede decidir sobre la conformidad de la ley aplicable al caso concreto con la Constitución, sea de oficio o a petición de parte (vía incidental). La resolución que en estos casos se dicte consiste en desaplicar la ley contraria a la Constitución en el caso particular”¹⁹.

La propia Suprema Corte en México, reconoce la influencia de caso Marbury, en el control constitucional, cuando se afirma que “en numerosos países del continente americano existe el control difuso o americano de constitucionalidad, consolidado en 1803 mediante la sentencia recaída al caso Marbury vs. Madison. Ese fallo determinó la posibilidad de que cualquier juzgador, sin importar el ámbito en que desarrolle sus funciones, se pronuncie sobre la constitucionalidad de una ley y en su caso deje de aplicarla a un caso concreto”²⁰.

Con esta resolución, Marshall enuncia el rol que corresponde al poder judicial, en un estado constitucional, como el facultado para garantizar el respeto a la supremacía de la constitución; atribución que ahora se encuentra consolidada, considerando que “la justicia constitucional es insoslayable en un país que pretenda vivir en medio de instituciones vigorosas y democracia plena. La estabilidad de los poderes del Estado debe ser cuidada por el nivel de gobierno encargado de proteger la Constitución, es decir, el Poder Judicial de la Federación”²¹.

X.- EL CONTROL CONSTITUCIONAL

En la concepción misma del actual estado democrático constitucional de derecho, encontramos la necesidad de mecanismos

¹⁹ FERRER MAC-GREGOR, Op. Cit., p. 39.

²⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *¿Qué son las acciones de Inconstitucionalidad?*, Editorial Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2004 Segunda Edición, p. 9.

²¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *¿Qué son las Controversias Constitucionales?*, Editorial Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, D.F. 2004, p. 10.

de control, pues “son parte integrante del estado de derecho en sentido profundo, que es el propio de la doctrina liberal, todos los mecanismos constitucionales que impiden u obstaculizan el ejercicio arbitrario e ilegítimo del poder y dificultan o frenan el abuso, o el ejercicio ilegal”²².

La enunciación del control difuso de la constitución fue posible, para Marshall, porque la constitución americana brindaba el soporte para ello. Incluso “por más que la Convención de Filadelfia se clausurase sin ninguna aceptación explícita en el texto constitucional de la institución de la judicial “review “judicial, lo cierto es que mucho antes de que Marshall abriera, y en un cierto sentido podría decirse que cerrara, la cuestión, con su audaz decisión en el citado *mandamos case*, los propios Padres Fundadores habrían de realizar por boca de Hamilton en *El Federalista*, una interpretación precisa de la Constitución, que no dejaba lugar a ningún género de dudas sobre el importantísimo paso histórico que los constituyentes americanos habían dado para firmar el valor jurídico de la Constitución y para crear, con ello un genuino modelo constitucional”²³.

El control difuso encuentra su antítesis en el control estricto de la constitución, donde “el conocimiento de los conflictos constitucionales debía corresponder a un Tribunal Especializado que no tendría que considerarse como cualitativamente diverso de cualquier otro órgano jurisdiccional”²⁴. “En la primera mitad del siglo XX, a raíz de la promulgación de la Constitución austriaca de 1920, surgió en Europa el sistema de control concentrado o austriaco, consistente en que el examen de una norma probablemente inconstitucional es privativo de un solo órgano, que puede llamarse Corte Constitucional o Tribunal Constitucional”²⁵.

No obstante que, en el artículo 133 de la constitución Mexicana, se enuncia como mandato, más que como atribución, la aplicación del control difuso, lo cierto es que la tradición jurídica mexicana ha interpretado que la redacción del artículo 103, de la

²² BOBBIO Norberto, Op. Cit. p. 19.

²³ BLANCO VALDEZ, Roberto, Op. Cit., p. 31.

²⁴ FIX-ZAMUDIO, Héctor, Op. Cit., p. 649.

²⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “¿Qué son las acciones de Inconstitucionalidad?”, Op. Cit., p. 9.

propia constitución, establece en nuestro país el control estricto, por parte sólo de los tribunales federales.

La única excepción, por mi conocida, donde la mayoría de los ministros de la primera sala de la corte, se pronunció con base al control difuso, fue la emitida en la contradicción de tesis 1/2001-PS, en el año del 2002, cuando resolvieron si los jueces penales locales deberían ajustarse a la figura del cuerpo del delito (menos garantista), contenida en los artículos 16 y 19 de la norma suprema, ó a la figura de los elementos del tipo (más garantista), de la legislaturas locales, para estudiar el libramiento de ordenes de aprehensión. Lamentablemente acudieron al control difuso para restringir garantías y, al igual que Marshall, para desconocer el principio que permite a las legislaturas locales ampliar las garantías de la constitución federal. Aunque debe ponderarse que la resolución no fue unánime.

XI.- EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD Y EL CASO MARBURY

Por último, quiero asentar en este artículo, la inquietud que me ocasiona el saber que si Marbury hubiera presentado su demanda ante cualquier Tribunal de amparo en México, en la actualidad, lo más seguro es que, sin analizar para nada el fondo del asunto (como sí lo hizo Marshall), le habrían desechado su demanda por notoriamente improcedente, aplicando el principio de definitividad contenido, como causa de improcedencia, en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo.

Si Marshall hubiera procedido con esa misma metodología, su resolución no sería, hoy por hoy, una de las más estudiadas, comentadas y analizadas desde la perspectiva del derecho constitucional, ni tampoco se habría censurado, al menos, la arbitraria omisión de Madison. La anterior reflexión la considero válida ante la realidad vigente del amparo, donde un gran número de asuntos no son estudiados por el exceso de causas de improcedencia, lo que en aras de disminuir la carga de trabajo de los tribunales de amparo, ha constituido un sistema donde muchos actos de autoridad arbitrarios, se quedan sin estudio, ni sanción. Práctica nefasta para el principio de supremacía constitucional.

XII.- CONCLUSIONES

El caso Marbury es un precedente importante para la comprensión del control constitucional. En él se muestra la tendencia de los factores políticos de influir en la mayoría de las resoluciones jurisdiccionales trascendentes. Sin embargo, una argumentación jurídica adecuada, sirve para salvar las coyunturas políticas más difíciles, sin renunciar al estado derecho.

En el caso Marbury los resolutivos resolvieron el conflicto en concreto, atendiendo a una coyuntura política, pero la motivación de su resolución constituyó una perspectiva teórica del control constitucional.

En el cuerpo de la sentencia, Marshall reconoce la legitimidad de Marbury para reclamar la posesión del cargo para el que fue designado.

Según la resolución, Jefferson y Madison actuaron ilegal y arbitrariamente al negarse a entregar a Marbury su nombramiento.

Marshall, en la resolución, afirma que la Constitución de los Estados Unidos consideraba al Tribunal Supremo sólo como una instancia de apelación.

Para afirmar lo anterior, Marshall, revisó la constitucionalidad de la *Judiciary Act* de 1789, concluyendo que era contraria a la constitución.

En su resolución, Marshall no reconoció el principio de ampliación de derechos fundamentales en ley secundaria. Además, entró al estudio oficioso de la constitucionalidad la ley, en perjuicio del gobernado que había sido violentado en sus derechos.

La resolución de Marshall fue absolutamente pragmática, pero su argumentación fue jurídicamente brillante.

El caso Marbury, merece reflexión y análisis, porque en él se ponderan dilemas jurídicos vigentes.

Marshall analizó la constitucionalidad de una ley, atribuyéndole al poder judicial la facultad de controlar constitucionalmente los actos del legislativo.

La tradición jurídica mexicana ha interpretado que la redacción del artículo 103, de la constitución, establece en nuestro país el control estricto.

Si Marbury hubiera presentado su demanda en el México de hoy en día, sin analizar para nada el fondo del asunto le habrían

desechado su demanda por notoriamente improcedente, aplicando el principio de definitividad.

BIBLIOGRAFÍA

- ALEXY, Robert, “*Teoría del Discurso y Derechos Constitucionales*”, Editorial Distribuciones Fontamara, México, D.F. 2005.
- BLANCO VALDEZ, Roberto, “Teoría Constitucional y Derechos Fundamentales”, artículo “*La configuración del concepto de constitución en las experiencias revolucionarias francesa y norteamericana*” Editado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, D.F. 2002.
- BOBBIO Norberto, “*Liberalismo y Democracia*”, Editorial Fondo de Cultura Económica, México D.F. 1985, 1986.
- CELLOTO, Alonso, “Justicia Constitucional Local”, artículo: “*Formas y modelos de justicia constitucional, un vistazo general*”, Editado por Funda, Fundación universitaria de derecho, administración y política, S.C., México, D.F. 2003.
- DE TOCQUEVILLE, Alexis, “*La Democracia en América*”, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D.F. 2005
- ESPINOZA BARRAGÁN, Manuel Bernardo, “*Juicio de Amparo*”, Editorial Oxford, México, D.F. 1999.
- ETO CRUZ, Gerardo, “Marbury contra Madison”, artículo: “*John Marshall y la sentencia Marbury versus Madison*”, Editorial Laguna y el Colegio de Guerrero A.C., compilador David Cienfuegos, México 2005.
- FIX ZAMUDIO, Héctor, “*Justicia Constitucional, Ombudsman y Derecho Humanos*”, Editado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, D.F. 2001
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, “*Los Tribunales Constitucionales en Iberoamérica*”, Editorial Funda, Fundación universitaria de derecho, administración y política, S.C., Santiago de Querétaro, Qro. 2002.
- GIL RENDÓN, Raymundo, “*Derecho Procesal Constitucional*”, Editorial FUNDAT, México 2004.

- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “Marbury contra Madison “,
artículo: “*Un juez en problemas, Marbury versus Madison*”,
editorial Laguna y el Colegio de Guerrero A.C., compilador
David Cienfuegos, México 2005.
- GRÜN, Ernesto, “*Una visión sistémica y cibernética del derecho
en el mundo globalizado del siglo XXI*”, Editado por Lexis
Nexis, y la Universidad Autónoma de México, a través del
Instituto de Investigaciones Jurídicas, México D.F.
- MONTESQUIEU, “*El Espíritu de las Leyes*”, Editorial Gernika,
México, D.F. 2005
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *¿Qué son las
acciones de Inconstitucionalidad?*, Editorial Suprema Corte
de Justicia de la Nación, México 2004 Segunda Edición.
- _____, *¿Qué son las Controversias Constitucionales?*, Editorial
Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, D.F. 2004.

LA OMISIÓN LEGISLATIVA INCONSTITUCIONAL: EL CASO DE LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE

ROGELIO AVIÑA MARTÍNEZ*

SUMARIO: I. EL DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL II. EL DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL LOCAL. III. INSTITUCIONES DE DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL EN EL ESTADO DE VERACRUZ. IV. LA INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN LEGISLATIVA. V. LA ACCIÓN POR OMISIÓN LEGISLATIVA EN EL ESTADO DE VERACRUZ. A) PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN; B) SUJETOS LEGITIMADOS; C) EFECTOS DE LA SENTENCIA. VI. CONCLUSIONES.

I.- EL DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

A partir de la reforma constitucional publicada el 31 de diciembre de 1994, mediante la cual se realizaron importantes modificaciones al artículo 105 del texto fundamental, se acrecentó en México la gama de mecanismos de regulación constitucional, pues la creación de una acción abstracta de inconstitucionalidad, que da legitimación a las minorías de los órganos legislativos para cuestionar la constitucionalidad de los ordenamientos aprobados por la mayoría, así como la ampliación del ámbito de las controversias constitucionales y la reglamentación de las fracciones I y II de dicho precepto fundamental en mayo de 1995, generó también que el

* Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Chihuahua, realizó estudios de posgrado en Justicia Constitucional: Teoría y Práctica Actual en la Universidad de Castilla- La Mancha, España; estudios de Maestría en Derecho Procesal Constitucional, en la Universidad Panamericana y el Diplomado en Análisis Político Estratégico, en el Centro de Investigación y Docencias Económicas.

juicio de amparo dejara de ser el único instrumento procesal efectivo que garantizara la defensa del ordenamiento constitucional mexicano.

Esta variación de los instrumentos de regulación constitucional, propició necesariamente un estudio dogmático de la nueva jurisdicción constitucional, así como de los instrumentos jurídicos para la defensa de la Constitución, pues hasta antes de dicha reforma, el juicio de amparo era el único medio de defensa materia de estudio por el mundo académico, ya que antes de 1994, era la única herramienta eficiente de regulación constitucional en México.

Ese estudio científico de las nuevas garantías constitucionales, entendidas estas no como los derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos, sino como los instrumentos jurídico-procesales dirigidos a la salva guarda del orden constitucional, resaltó la importancia y fomentó en nuestro país el estudio de la rama del derecho conocida como *Derecho Procesal Constitucional*, conceptualizada y delimitada originalmente por el destacado jurista mexicano Héctor Fix-Zamudio¹ y a la que se refiere como aquella disciplina jurídica que tiene como finalidad el estudio de “*los instrumentos predominantemente procesales que están dirigidos a la*

¹ Eduardo FERRER MAC-GREGOR realiza un interesante estudio sistemático del origen científico de la disciplina conocida como *derecho procesal constitucional*, destacando cuatro etapas entre los años de 1928 y 1956 en las que resalta las contribuciones que grandes juristas han realizado para la conformación de esta ciencia. Así se refiere a la última de las etapas que bautiza como la *Definición conceptual y sistemática (1955-1956)*, que distingue como el último eslabón de la configuración científica del derecho procesal constitucional y en el que atribuye a Héctor FIX-ZAMUDIO mediante su trabajo relativo a *La garantía jurisdiccional de la constitución mexicana. Ensayo de una estructuración procesal del amparo*, '[...] *el primer estudio de construcción dogmática de la disciplina con la intención manifiesta de establecer su contorno y perfil científico.*' Asimismo hace referencia a tres etapas previas: 1.- *La Precursora (1928-1942)* donde afirma se da la cimentación teórica de la disciplina a cargo de Hans Kelsen; 2.- *Descubrimiento procesal (1944-1947)* en la que debido a los estudios realizados por Niceto ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, se reconoce la existencia de una nueva disciplina procesal; y 3.- *Desarrollo dogmático procesal (1946-1955)* que analiza desde la óptica del procesalismo científico hacia el constitucionalismo, destacando contribuciones importantes de J. COUTURE, CALAMANDREI Y CAPPELLETTI., en *Derecho procesal constitucional. Origen científico (1928-1956)*, Madrid, Marcial Pons, 2008.

*reintegración del orden constitucional cuando el mismo han sido desconocido o violado por los órganos del poder*², y que se distingue principalmente por ser una rama autónoma del derecho constitucional³, cuyo objetivo primordial es el estudio científico de los instrumentos establecidos para la defensa de los ordenamientos constitucionales, y que aunque desde 1956, Héctor Fix Zamudio ya hacía referencia a dicha rama del derecho, no es sino hasta estos tiempos en que el estudio sistemático de esa materia ha cobrado a nivel nacional e internacional una importante consolidación como disciplina jurídica autónoma⁴.

Esta rama autónoma del derecho, según Héctor Fix Zamudio, comprende tres aspectos que estima nuestro autor, deben separarse únicamente para efectos de estudio, pues considera que en la práctica están estrechamente relacionados y a los que para los fines de este ensayo los referiremos brevemente: a) *el derecho procesal constitucional de las libertades*, que se enfoca básicamente al estudio de aquellos mecanismos instituidos para la defensa de los derechos humanos; b) *el derecho procesal constitucional orgánico*, que tiene como finalidad la protección directa de las disposiciones y principios constitucionales que consagran las atribuciones de los diversos órganos del poder⁵, y en el que se sitúa la acción de constitucionalidad y las controversias constitucionales que regulan las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal; y c) *el derecho procesal constitucional trasnacional*, que se encarga del análisis de aquellos mecanismos tendientes a proteger principalmente derechos humanos o principios de carácter supranacional que pueden o tienen inherencia en el ámbito constitucional.

² FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Breves reflexiones sobre el concepto y contenido del derecho procesal constitucional” en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4ª. ed., México, Porrúa, 2003, t. I, p. 273.

³ Sobre la justificación del derecho procesal constitucional como disciplina jurídica autónoma, véase: FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *El derecho procesal constitucional como disciplina jurídica autónoma*, p. 124 y ss., en <http://www.bibliojuridicas.org/libros/4/1624/8.pdf>

⁴ Para mayor referencia sobre la consolidación del derecho procesal constitucional como disciplina autónoma, véase: Eduardo FERRER MAC-GREGOR, *op. cit.*, nota 1, pp. 32-43.

⁵ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción al derecho procesal constitucional*, México, FUNDAP, 2002, p. 101.

II.- EL DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL LOCAL.

Adicionalmente debe precisarse que nuestro sistema de competencias, permite que además de la justicia constitucional que regula nuestro texto fundamental, coexistan los medios para la defensa de las constituciones estatales, mecanismos que se han incluido como parte del *derecho procesal constitucional*, bajo la connotación de *local*, de ahí que los estados están en condiciones plenas de regular en sus normas fundamentales, los instrumentos o medios procesales que les permitan controlar su propio orden constitucional, por lo que como parte de los sectores del derecho procesal constitucional, se ha identificado al *derecho procesal constitucional local*, que se considera como el sector de conformación más reciente y el cual tiene como rasgo distintivo el que su estudio está dirigido a analizar los mecanismos o instrumentos asignados para salvaguardar exclusivamente las constituciones estatales o locales, no así los ordenamientos supremos de índole nacional o federal como en la especie resulta con juicio de amparo; la acción de inconstitucionalidad o las controversias constitucionales, por citar algunos de ellos.

Aunque de carácter reciente, el derecho procesal constitucional local ha dado muestra de amplio desarrollo e innovación, pues a diferencia de lo que acontece en nuestro sistema de control constitucional federal, a nivel estatal se han incorporado en algunos textos constitucionales, instrumentos procesales novedosos para la defensa de su constitución, tal es el caso de la acción de inconstitucionalidad que con carácter preventivo se instituyó en la Ley de Justicia Constitucional para el estado de Coahuila de Zaragoza, y que incorpora un mecanismo de regulación constitucional innovador en el sistema jurídico mexicano como lo es el *control previo de constitucionalidad*⁶, cuyo tema, hasta cierto

⁶ El aspecto de la oportunidad ha sido utilizado por varios autores para referirse conceptualmente al control preventivo de constitucionalidad, sin embargo este medio de control tiene otros elementos que lo caracterizan a saber: 1.- Es de índole *Jurisdiccional* debido a que el contralor es un órgano jurisdiccional. 2.- Es *concentrado*, ya que se atribuye el control a un único tribunal u órgano especializado, que puede ser parte de poder judicial o constituido especialmente

punto distante en México, hace manifiesto que su inclusión en la Ley de Justicia Constitucional Local del Estado de Coahuila sea una de las más importantes aportaciones al derecho procesal constitucional local, pues hasta antes de la expedición de la citada ley, todos los controles eran de los denominados *a posteriori* o *sancionadores*, y actualmente a través de este instrumento procesal, el Gobernador del estado que hubiere vetado una ley aprobada por el Congreso Local, podrá solicitar opinión al Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado, sobre la validez de la misma, previamente a que la norma se encuentre formalmente conformada⁷.

III.- INSTITUCIONES DE DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL EN EL ESTADO DE VERACRUZ.

Derivado de la reforma constitucional publicada en la Gaceta Oficial el 3 de febrero de 2000, fueron incorporadas a la Constitución del Estado de Veracruz una serie de instituciones constitucionales que contribuyeron a desarrollar en dicha entidad federativa y a nivel nacional lo que se conoce como el sector *local* del derecho procesal constitucional, pues brevemente podemos destacar que con motivo de la señalada reforma, se otorgaron facultades al Tribunal Superior de Justicia a efecto de constituirlo como un órgano especializado en la regulación constitucional local, que funciona en Pleno y en Sala, según se verá más adelante, y que

para dichos fines. 3.- Es *declarativo* debido a que la nulidad no se produce porque el Tribunal lo establezca, sino que la pone de manifiesto; y 5.- es *abstracto* debido a que es un control de interés de orden constitucional, en el que el controlador verifica la conformidad de la norma con el texto fundamental fuera de todo caso concreto. Para mayor información sobre el control preventivo de constitucionalidad y sus elementos consúltese: Alegre Martínez, Miguel Ángel, *Justicia constitucional y control preventivo*, España, Universidad de León, 1995.

⁷ Sobre el Control Previo y la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Coahuila, véase: AVIÑA MARTÍNEZ, Rogelio Arturo, “El control previo en el derecho constitucional local: un visor a la ley de justicia constitucional local para el estado de Coahuila Zaragoza” en GÁMIZ PARRAL, Máximo N., ASTUDILLO CÉSAR y otro (coords.), *Derecho Constitucional Estatal. Memorias del VI y VII congresos estatales de los estados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 256.

es competente para conocer de los mecanismos procesales de control constitucional que a lo largo de este breve estudio comentaremos.

Así en la sección primera del capítulo cuarto, del texto constitucional se instituyeron una serie de ordenamientos que tienen como finalidad lo que se denomina “*Del Control Constitucional*”, y en donde se establece (Art. 64) la existencia de una Sala Constitucional como parte integrante del Tribunal Superior de Justicia y que se instaura a fin de que éste último órgano supremo, pueda dar cumplimiento a las funciones que le encomiendan el artículo 56 de la norma suprema del estado, tendientes a “*garantizar la supremacía y control*” de la Constitución “*mediante su interpretación y anular las leyes o decretos contrarios a ella*” (fracción I), y a “*proteger y salvaguardar los derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve, mediante el juicio de protección correspondiente*” (fracción II).

Además de la Sala Constitucional, se amplió la competencia constitucional del Tribunal Superior de Justicia que es parte integrante del Poder Judicial del Estado y que se conforma por tres salas de carácter civil y una especializada en la materia electoral, las que a su vez se integran por tres magistrados. Dichas Salas participan en el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, mediante su respectivo presidente a reserva de la Electoral. Dicho órgano supremo estatal, actuando en Pleno, conocerá de los siguientes instrumentos de regulación constitucional a saber:

- a) *Las controversias constitucionales, que se surjan entre dos o más municipios; uno o más municipios y el Poder Ejecutivo o el Legislativo locales; y el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Los efectos de las sentencias pueden ser generales, cuando sean aprobadas por las dos terceras partes de los miembros del Pleno.*
- b) *Las acciones de inconstitucionalidad (control abstracto) en contra de leyes o decretos, debiendo ejercitarse dentro de los 30 días a su promulgación y publicación. Tendrá legitimación el gobernador del estado y la*

LA OMISIÓN LEGISLATIVA INCONSTITUCIONAL: EL CASO DE LA
CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE

tercera parte de los miembros del Congreso Local, requiriendo la misma votación calificada que en el caso de las controversias constitucionales para que tengan efectos generales la sentencia.

- c) *Las acciones por omisión legislativa, cuando se considere que el Congreso no ha aprobado alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución local. Tendrán legitimación el gobernador del estado o la tercera parte de los ayuntamientos*⁸.

Es importante detenernos a fin de destacar que el Tribunal Superior de Justicia del estado de Veracruz, es un órgano especializado en la defensa de la Constitución local, que puede calificarse como un Tribunal Constitucional, pues siendo parte integrante del poder judicial, es la única autoridad que tiene asignada la regulación del ordenamiento constitucional estadual, pues según se ha dicho *supra*, el Tribunal Superior de Justicia es el único facultado para conocer y resolver las controversias constitucionales; las acciones de inconstitucionalidad; y las acciones por omisión legislativa. Instrumentos todos que están diseñados para conservar el orden constitucional del estado de Veracruz.

Adicionalmente, siguiendo el modelo propalado por el tratadista Hans Kelsen, podemos estimar que el sistema de control que se prevé en la Constitución del estado de Veracruz es de carácter *concentrado* en oposición al control denominado *difuso*, pues como brevemente comentaremos a continuación, tal mecanismo de regulación, reúne los signos distintivos de ese tipo de controles constitucionales.

Así podemos iniciar por destacar que el control constitucional en el estado de Veracruz, le corresponde a “*un único y especial órgano constitucional*”, en este caso al Tribunal Superior

⁸ FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, “La nueva sala constitucional en el estado de Veracruz” en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, t. IV, p. 3782.

de Justicia, que al ser un órgano integrante del Poder Judicial del estado, adquiere una contexto de orden jurisdiccional que tiene a su cargo la salvaguarda del texto constitucional mediante el conocimiento de las controversias constitucionales; las acciones por omisión legislativa; y las acciones de inconstitucionalidad. Instrumentos procesales

Esta aseveración relativa a que el Tribunal Superior de Justicia en él es el único y especial órgano encargado para la defensa de la Constitución del estado de Veracruz, no se demerita por el hecho de que la Sala Constitucional, tenga entre sus funciones,⁹ la de resolver el *juicio para la protección de derechos humanos* que procede contra actos o normas provenientes del Congreso, del Gobernador o de los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública, estatal municipal y de los organismos autónomos del estado, que violen los derechos humanos reservados a los ciudadanos de Veracruz; o la de “*Dar respuesta fundada y motivada a las peticiones formuladas por los demás tribunales y jueces del Estado, cuando tengan duda sobre la constitucionalidad o aplicación de una ley local, en el proceso sobre el cual tengan conocimiento.*” Lo anterior se estima es así, ya que dicha Sala Constitucional, mediante su presidente, conforma el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, es decir, no es ajena o independiente del último señalado regulador constitucional, por tanto para los efectos que se ha señalado, podemos sostener que la salvaguarda del

⁹ El artículo 64 de la Constitución para el Estado de Veracruz, otorga a la Sala Constitucional competencia para conocer, además, los siguientes asuntos:

[...]

II. Conocer y resolver, en instancia única, de las resoluciones del ministerio público sobre la reserva de la averiguación previa, el no ejercicio de la acción penal y las resoluciones de sobreseimiento que dicten los jueces con motivo de las peticiones de desistimiento que formule el ministerio público;

III. Sustanciar los procedimientos en materia de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y las acciones por omisión legislativa, y formular los proyectos de resolución definitiva que se sometan al pleno del Tribunal Superior de Justicia;”

orden constitucional, esta conferido a un sólo y especializado órgano que para tales efectos funciona en Pleno o en Sala.

Igualmente en la estructura y conformación de los instrumentos para regulación constitucional, se incluyó una *acción abstracta*, denominada *acción de inconstitucionalidad*, y en virtud de la cual el operador de la norma no abordará el estudio de la constitucionalidad a propósito de un caso específico o concreto, sino que realizará un estudio abstracto de la ley o decreto calificado de inconstitucional, contra la norma constitucional que se estime trasgredida, o dicho de otra manera, el regulador del texto supremo, se limitará a verificar la regularidad de la norma cuestionada con la norma constitucional, a fin de constatar que las leyes o decretos materia de la acción de inconstitucional, sean conformes con el texto constitucional y en caso contrario, deberá expulsarlas del sistema jurídico.

Otro aspecto no menos importante que se previó en la Constitución veracruzana, es el efecto *erga omnes* de sus resoluciones, y que se condicionó a que la sentencia estimatoria de inconstitucionalidad que se dicte en las acciones de inconstitucionalidad y en las controversias constitucionales, haya sido aprobada por al menos las dos terceras partes del Pleno que integra el Tribunal Superior, en cuyo caso dicha declaración podrá tener efectos generales, haciéndole perder para siempre su eficacia normativa general a la ley o decreto objeto de la sentencia considerada inconstitucionalidad¹⁰.

¹⁰ Por lo que hace a los efectos de las sentencias estimatorias de inconstitucionalidad, podemos precisar que en el modelo americano, en sentido estricto, el juez no anula la ley, sino que declara una nulidad preexistente, esto es, se limita a inaplicar en el caso concreto, la ley que considera contradictoria a la norma fundamental, de ahí que los efectos de dichas sentencias declarativas de inconstitucionalidad, tienen efectos retroactivos (*ex tunc*); en el sistema Kelseniano, el Tribunal Constitucional, concebido como un legislador negativo, los efectos de la sentencia estimatoria de inconstitucionalidad, será el de expulsar la norma jurídica del sistema jurídico; la decisión del Tribunal de anular una ley, tiene el mismo carácter que una ley abrogativa de otra norma legal. Es un acto de legislación negativa. De ahí que la declaratoria de inconstitucionalidad no será retroactiva, sino que los tendrá a partir del momento de su declaración. La sentencia aquí no es meramente declarativa, sino constitutiva. Cfr. FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO, *La justicia constitucional ante el siglo XXI: la progresiva convergencia de los sistemas americano y europeo-kelseniano*, UNAM, Instituto de investigaciones jurídicas, México, 2004, p.7.

IV.-INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN LEGISLATIVA

Muestra también de ese carácter novedoso que ha caracterizado a los medios de control que se asignan al derecho procesal constitucional local, es sin duda alguna, el mecanismo regulado por la Constitución Política del estado de Veracruz, que como a detalle se verá más adelante, desarrolla una figura de control constitucional que la doctrina comúnmente acepta bajo la expresión “*inconstitucionalidad por omisión*” y que se caracteriza por controvertir, no los actos del poder legislativo como acontece generalmente con los instrumentos de control constitucional, sino la omisión, que alude a una inactividad, a una o inacción o un dejar de hacer o decir algo¹¹, específicamente a la falta de desarrollo por parte del poder legislativo, de aquellas normas constitucionales de obligatorio y concreto desarrollo, de tal suerte que impida su plena eficacia¹².

A efecto de situar dogmáticamente el tema que se aborda y conocer algunos de sus signos distintivos, traeré a colación la definición que ha dado Javier Tajadura Tejada sobre *la omisión legislativa inconstitucionalidad*, y que ha conceptualizado como *el incumplimiento de mandatos constitucionales permanentes y concretos*¹³ de la que se desprenden los siguientes elementos, los que para su mejor comprensión transcribiré enseguida textualmente:

A) Se trata, en primer lugar, de no reducir la omisión legislativa inconstitucional a un simple no hacer, a una mera abstención u omisión, sino de identificar una exigencia constitucional de acción. No basta un simple deber general de legislar para fundamentar una omisión inconstitucional. En sentido jurídico constitucional, “omisión” significa no hacer

¹¹ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio, “Aproximación al concepto de inconstitucionalidad por omisión” en CARBONEL, Miguel (coord.), *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 19.

¹² Cfr. Ídem., p. 29.

¹³ TAJADURA TEJADA, Javier, “La inconstitucionalidad por omisión y los derechos sociales” en CARBONEL, Miguel, op. cit., p. 290.

aquello lo que, “de forma concreta”, se estaba constitucionalmente obligado.

B) En segundo lugar – y siguiendo la exposición de Gomes Canotilho- en cuanto que las omisiones legislativas inconstitucionales derivan del incumplimiento de mandatos constitucionales legislativos, esto es, de mandatos constitucionales concretos que vinculan al legislador a la adopción de medidas legislativas de concreción constitucional, han de separarse de aquellas otras omisiones de mandatos constitucionales abstractos, o lo que es igual de mandatos que contienen deberes de legislación abstractos.

Los anteriores elementos nos permiten concluir que la *omisión legislativa inconstitucional*, debe estar sustentada en un *factor temporal* que se traduciría en el incumplimiento permanente del mandato a legislar; asimismo esta omisión no debe ser una omisión simple, sino que debe tener insita una *obligación constitucional de acción* que impida ante su inatención una aplicación del ordenamiento supremo o en su caso y más grave aún, una violación a un derecho fundamental; y finalmente ese mandato de orden constitucional debe ser concreto en oposición a abstracto, es decir, que contenga un deber definido o contextualizado de legislar, no así como acontece por citar un ejemplo con la fracción II del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una vez analizado aunque de forma breve, la definición, y los elementos de la omisión legislativa inconstitucional, abordaremos en el capítulo siguiente *la acción por omisión legislativa* que prevé la Constitución del estado de Veracruz, y que se reitera, constituye una importante aportación al derecho procesal constitucional local, pues en primer término merece resaltar que la inconstitucionalidad por omisión legislativa no es un instrumento de regulación constitucional del que se tenga un amplio repertorio literario, como sucede con otros mecanismos de control; y en segundo lugar, tampoco existe un modelo, cuya estructura o sistemática procesal haya sido plenamente aceptado por los

ordenamientos constitucionales que hayan incorporado dicha figura en sus textos, de suerte tal que permita tomarlo como un referencia, como contrariamente acontece en el caso del juicio de amparo mexicano, que generó gran influencia en gran parte de los ordenamientos jurídicos latinoamericanos, así como en España,¹⁴ pues aunque existen algunas constituciones nacional y locales que incorporan dicha figura, su regulación presenta variantes de que las hace diferentes entre sí¹⁵, por ende mayor merito aún, la institución de este concepto de control, en el ordenamiento constitucional veracruzano.

V.- LA ACCIÓN POR OMISIÓN LEGISLATIVA EN EL CASO DEL ESTADO DE VERACRUZ.

La denominada inconstitucionalidad por omisión legislativa, se encuentra contenida en la Constitución del estado de Veracruz en la llamada *acción por omisión legislativa* que se encuentra regulada por el artículo 64 del citado texto supremo, cuya resolución está encomendada al Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado¹⁶, correspondiéndole a la Sala Constitucional exclusivamente, sustanciar el procedimientos correspondiente y elaborar los proyectos de las sentencias respectivas (fracción III).

¹⁴ “[...] en la actualidad son, además de México, trece legislaciones latinoamericanas la que consagran la institución tutelar del amparo precisamente con esta denominación, a saber, por orden alfabético: Argentina, Bolivia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela, y esto sin contar con el *mandado de seguranca* del Brasil que posee muchos puntos de contacto con nuestro juicio de amparo, especialmente en materia administrativo, a todo lo cual debe agregarse la consagración del amparo en la Constitución Española de 1931, también por influencia mexicana.” FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Breve introducción al juicio de amparo mexicano, en *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 3ª ed., México, Porrúa, p. 157.

¹⁵ Para profundizar sobre los ordenamientos constitucionales nacionales y locales que prevén la denominada *inconstitucionalidad por omisión*, así como las particularidades de cada uno de ellos, véase: BAZÁN, Víctor, “Respuestas normativas y jurisdiccionales frente a las omisiones inconstitucionales: una visión de derecho comparado” en CARBONEL, Miguel, op. cit., nota 11, p. 91 y ss.

¹⁶ El artículo 57 de la Constitución del Estado de Veracruz-Llave, establece que el Pleno del STJ se integrara: “[...] por el presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien lo presidirá, y por los presidentes de cada una de sus Salas, a excepción de la electoral [...]”

LA OMISIÓN LEGISLATIVA INCONSTITUCIONAL: EL CASO DE LA
CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE

Así específicamente el citado artículo 65, establece que será el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, quien conocerá además de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad, de:

“[...]

III.- De las acciones por omisión legislativa cuando se considere que el Congreso no ha aprobado alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de esta Constitución, que interponga:

- a) El Gobernador del Estado; o*
- b) Cuando menos la tercera parte de los ayuntamientos.*

La omisión legislativa surtirá efectos a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Estado. En dicha resolución se determinará un plazo que comprenda dos períodos de sesiones ordinarias del Congreso del Estado, para que éste expida la ley o decreto de que se trate la omisión. Si transcurrido este plazo no se atendiere la resolución, el Tribunal Superior de Justicia dictará las bases a que deban sujetarse las autoridades, en tanto se expide dicha ley o decreto.

- a) Procedencia de la acción.*

Ahora bien sobre el particular conviene comentar que para la procedencia de la acción por omisión legislativa, no se establece en la norma *per se*, que deba existir algún quebranto o invasión de esferas en los órganos legitimados para excitarla, como acontece en el caso de las controversias constitucionales (fracción I), o bien que dicha inactividad del órgano legislativo se exija vinculada necesariamente de alguna obligación constitucional específica o

concreta, sino que sólo basta para su procedencia que el Congreso del estado, deje de aprobar alguna ley o decreto y que esa falta de actividad, afecte el debido cumplimiento de la Constitución.

En ese orden de ideas, considero que *la acción por omisión legislativa* esta soportada en dos supuestos a saber: 1. Una inactividad o un no hacer por parte del órgano encargado de la creación de la leyes; y 2. Que dicho no hacer o esa inactividad legislativa impida un cumplimiento al ordenamiento constitucional.

Por lo que refiere al primero de los supuestos citado, esto es, *la inactividad legislativa propiamente dicha*, no debe perderse de vista que el ordenamiento constitucional en estudio, pone de manifiesto que la materia de la acción estará acotada exclusivamente a aquellos casos en que existiendo un proyecto de ley o decreto, por alguna razón, no hayan sido aprobados por el órgano legislativo del estado, lo que de suyo significa, por exclusión, que no serán objeto de verificación constitucional, aquellos supuestos en los que sin existir dichos proyectos de ley o decreto, se deje de desarrollar algún precepto constitucional que por sí mismo no brinde operatividad práctica y que por ende exija del legislador su regulación, así como tampoco lo serán, o al menos así se advierte del texto del artículo 65 constitucional, aquellos casos en los que la norma constitucional contenga un mandato o exigencia de acción específica sobre un tema concreto, por consiguiente correrá a cargo del órgano controlador la fijación de los criterios para la atención de estas insuficiencias normativas.

Otro aspecto sobre el que merece detenernos es el relativo al *factor de temporalidad* a que alude el precepto en estudio, y del que se podrá apreciar ausencia de regulación, pues no se establece expresamente cual es el período de tiempo en que debe permanecer la inactividad del legislador a fin de que los sujetos legitimados, estén en aptitud de promover *la acción por omisión legislativa*, aunque podemos considerar para el efecto lo comentado por José Julio Fernández, quien al abordar el estudio del factor de temporalidad mencionado a señalado que: “*No obstante, este especie de plazo al legislador, pasado el cual parece que ya podría articularse la acción por omisión legislativa, no tiene mucho sentido puesto que, [...] en ningún momento se aborda la cuestión del período de tiempo de inacción cuyo transcurso hace aparecer la omisión legislativa. Aunque no conste en el tenor literal de la*

*regulación, está claro que este período tiene que existir y el órgano fiscalizador lo debe tener en cuenta para no afectar a un principio que hay que seguir manteniendo, la libertad de conformación del legislador [...]*¹⁷.

Es decir, la anterior consideración da por hecho que el presupuesto de temporalidad deberá abordarse por el operador de la norma de una forma sistemática con los demás ordenamientos que disponen, desde su inicio, el procedimiento legislativo, de suerte tal que deben considerarse por éste, los períodos de tiempo exigidos para la conformación de las leyes de tal manera que el ejercicio de la acción por omisión legislativa no redunde en los plazos establecidos en el proceso para la creación de las normas.

En otro orden de ideas, tenemos que acorde al artículo 34 de la Constitución del estado de Veracruz, el derecho de iniciar leyes o decretos se hace extensivo, entre otros, al Gobernador del Estado, así como los Ayuntamientos o Concejos Municipales, los que también se encuentran legitimados para accionar el medio de regulación constitucional que nos ocupa, con la salvedad de que en el caso de los Ayuntamientos, se exige sea promovida al menos por la tercera parte de éstos últimos.

En lo que respecta al segundo de los supuestos en que se sustenta *la acción por omisión legislativa* y que se traduce básicamente en que la inactividad legislativa genere un cumplimiento al ordenamiento constitucional, vale comentar únicamente que para la procedencia de la acción, es suficiente, que se acredite que la falta de acción del Congreso estatal, generó una violación al texto constitucional.

b) Sujetos legitimados.

El *supra* citado artículo 65 constitucional, otorga legitimación para interponer *la acción por omisión legislativa* exclusivamente al Gobernador del estado y a la tercera parte de los ayuntamientos, ello se entiende de esa manera dado que como se ha mencionado el mecanismo de control constitucional en estudio, tiene

¹⁷ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio, “La omisión legislativa en la constitución del estado de veracruz-llave en el marco de la teoría general de dicho instituto”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.), *op. cit.*, nota 8, pp. 3761 y 3762.

como objetivo regular la inactividad del órgano legislativo del estado que se deposita en una asamblea denominada *Congreso* (Art 20 constitucional). Asimismo la legitimación otorgada al Gobernador y al menos a la tercera parte de los ayuntamientos, obedece a dentro del proceso legislativo que regula el artículo 34 de la Constitución estatal, también tienen conferido el derecho de iniciar leyes o decretos (fracciones III y V), por tanto puede decirse que les resulta a ambos sujetos legitimados un interés de que se concluyan satisfactoriamente los proyectos de ley o decreto que en el ámbito de sus respectivas competencias, sean sometidos al Congreso local.

c) Efectos de la sentencia estimatoria de omisión legislativa.

Por lo que hace a los efectos de la sentencia estimatoria de inconstitucionalidad por omisión legislativa, tenemos que el mismo artículo 65 de la Constitución del Estado, señala que:

“La omisión legislativa surtirá sus efectos a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Estado. En dicha resolución se determinará un plazo que comprenda dos períodos de sesiones ordinarias del Congreso del Estado, para que éste expida la ley o decreto de que se trate la omisión. Si transcurrido este plazo no se atendiere la resolución, el Tribunal Superior de Justicia dictará las bases a que deban sujetarse las autoridades, en tanto se expide dicha ley o decreto”.

Sobre el particular, es importante destacar varios aspectos. Uno de ellos es que los efectos de *la omisión legislativa* no se surten con la sola emisión de sentencia estimatoria de inconstitucionalidad que dicte el Tribunal Superior de Justicia, sino que además es necesario que el fallo se publique en la Gaceta Oficial del Estado.

Asimismo el reproducido ordenamiento constitucional, impone al Tribunal Superior de Justicia la obligación de conceder al Congreso del Estado *“en la resolución”* un plazo forzoso equivalente a dos períodos de sesiones ordinarias a efecto de que

LA OMISIÓN LEGISLATIVA INCONSTITUCIONAL: EL CASO DE LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE

expida la ley o decreto materia de la sentencia estimatoria de inconstitucionalidad. En ese contexto tenemos que el artículo 25 de la Constitución del Estado de Veracruz, establece a ese respecto:

“El Congreso se reunirá a partir del 5 de noviembre de cada año para celebrar un primer período de sesiones ordinarias, el cual concluirá el día último del mes de enero del año siguiente; y a partir del 2 de mayo de cada año para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias que terminará el día último del mes de julio”.

Por lo anterior se infiere que el período de tiempo concedido para el cumplimiento de la sentencia del Tribunal Supremo de Justicia, será de 179 días naturales.

Ahora bien, si transcurrido dicho “plazo” nos se atendiere la ejecutoria de inconstitucionalidad, el controlador de la norma, *dictará las bases a que deban sujetarse las autoridades en tanto se expida dicha ley o decreto.*

En este sentido, considero que la figura de *la acción por omisión legislativa* resulta imperfecta por cuanto a su efectivo control de constitucionalidad y que puede ser analizado desde varias ópticas, desde luego, aquella que es concerniente al quebranto del principio de división de poderes que puede estimarse vulnerado al momento en que el Tribunal Superior de Justicia como órgano regulador del texto supremo, ante el incumplimiento de la sentencia estimatoria de omisión legislativa por parte del Congreso, *dicte las bases a que deban sujetarse las autoridades* en tanto se expide la ley o decreto, pues baste con señalar que si se atiende a la naturaleza de la acción por omisión legislativa, la cual puede definirse, citando a Aguiar de Luque,¹⁸ como la *violación constitucional provocada por la inactividad del órgano legislativo pese a la existencia de un mandato constitucional explícito al respecto*, se advierte que en un sentido estricto, la finalidad de dicho medio de regulación constitucional, debiera ser el provocar que el órgano controlado

¹⁸ AGUIAR DE LUQUE, Luis, “El tribunal constitucional y la función legislativa: el control del procedimiento legislativo y de la inconstitucionalidad por omisión”, *Revista de derecho político*, Madrid, núm. 24, p. 25.

levantara la inactividad génesis de la inconstitucionalidad, procediendo a cumplir el mandato supremo, expidiendo en la especie, el acto legislativo que le sea requerido.

Por tanto, resulta un tanto cuestionable la emisión de la bases provisionales señaladas, tema sobre el que no profundizaremos por no ser la materia de este estudio, pero que si exigiría un análisis detenido y particular, por lo que me limitare a agregar a este respecto, que probablemente hubiese convenido más, el establecimiento de alguna medida coercitiva que garantizara el efectivo cumplimiento de la estimatoria de omisión legislativa que emita el Tribunal Superior de Justicia, pues el ordenamiento constitucional no prevé cuestión alguna sobre el particular.

VI.- CONCLUSIONES.

La reforma constitucional del 3 de febrero de 2000, que trajo consigo la creación de una Sala Constitucional, así como el otorgamiento de facultades exclusivas para el control constitucional al Tribunal Supremo de Justicia del estado de Veracruz, y que como se ha mencionado en este ensayo, lo hace un verdadero *Tribunal Constitucional*, ejerciendo un control de constitucionalidad de tipo *concentrado* en oposición a *difuso*, pues aunque la Sala Constitucional tenga asignadas ciertas facultades de regulación constitucional, cierto es igualmente que esta última es parte integrante del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, por tanto, consideramos es viable sostener que la salvaguarda del ordenamiento supremo del estado, esta conferido a un único y exclusivo órgano.

Es importante también, destacar el mecanismo de defensa de tipo *abstracto* (en oposición a *concreto*) que mediante *la acción de inconstitucionalidad*, se incorporó al texto constitucional y por virtud del cual el operador de la norma, realizará un estudio abstracto de la ley o decreto calificado de inconstitucional, contra la norma constitucional que se estime trasgredida a fin de verificar su conformidad con esta última. Estudio que se realiza fuera de todo caso concreto.

La incorporación de las denominadas *controversias constitucionales* que permitirán a los distintos poderes y órganos del estado, dirimir localmente aquellos conflictos que llegasen a

suscitarse entre éstos, y en cuyas sentencias estimatorias, al igual que *las acciones de inconstitucionalidad*, podrán tener efectos *erga omnes*, es decir, de carácter general con respecto a las situaciones futuras, siempre y cuando hayan sido aprobadas por las dos terceras partes de los miembros del Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

La inconstitucionalidad por omisión legislativa,¹⁹ incorporada a la Constitución del estado de Veracruz bajo la denominada *acción por omisión legislativa*, que constituye una muestra del amplio desarrollo e innovación en México de los instrumentos de defensa de las constituciones y que como se ha mencionado más arriba, está dirigida a controvertir en vía constitucional la inactividad del legislador a efecto de que en el plazo legalmente regulado, expida la ley o decreto cuya omisión afectó el debido cumplimiento de la Constitución estatal y que si bien la Constitución Veracruzana no define expresamente su concepto de omisión legislativa, si podemos considerarla, siguiendo a José Julio Fernández,²⁰ como “*ausencia de ley o decreto que provoca un incumplimiento de la Constitución (o defectuoso cumplimiento de la misma)*”. Y cuya institución del derecho procesal constitucional local que *per se* representa una importante e invaluable aportación al sistema jurídico mexicano, que debe ser reconocida y que exige ser materia de estudio por otras entidades federativas y por federación misma a fin de valorar su incorporación en los respectivos ordenamientos constitucionales.

Así, podemos concluir que todas estas instituciones, sin duda alguna, vienen a conformar y robustecer el sector más nuevo del *derecho procesal constitucional* identificado como *local*, pues dichas garantías y órganos constitucionales, están dirigidas a salvaguardar exclusivamente la Constitución del estado de Veracruz, incorporando a este ordenamiento, aspectos novedosos a nivel nacional, para protección del ordenamiento constitucional local, lo que nos lleva a concluir que tales instrumentos procesales y especialmente *la acción por omisión legislativa* sobre la cual se realizó un estudio más detallado, son verdaderos mecanismos de

¹⁹ Para mayor abundamiento sobre los aspectos dogmáticos de la inconstitucionalidad por omisión legislativa, véase también: FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio, *La inconstitucionalidad por omisión. Teoría general, derecho comparado, el caso español*, Madrid, Civitas, 1999.

²⁰ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio, *op. cit.*, nota 11, p. 3764.

regulación constitucional, de carácter innovador en nuestro país y para *derecho procesal constitucional local*.

BIBLIOGRAFÍA

AGUIAR DE LUQUE, Luis, “El tribunal constitucional y la función legislativa: el control del procedimiento legislativo y de la inconstitucionalidad por omisión”, *Revista de derecho político*, Madrid, núm. 24.

ALEGRE MARTÍNEZ, Miguel Ángel, *Justicia constitucional y control preventivo*, España, Universidad de León, 1995.

AVIÑA MARTÍNEZ, Rogelio, “El control previo en el derecho constitucional local: un visor a la ley de justicia constitucional local para el estado de Coahuila Zaragoza” en Gámiz Parral, Máximo N., Astudillo César y otro (coords.), *Derecho Constitucional Estatal. Memorias del VI y VII congresos estatales de los estados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

BAZÁN, Víctor, “Respuestas normativas y jurisdiccionales frente a las omisiones inconstitucionales: una visión de derecho comparado” en Carbonel, Miguel, (coord.), *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

CARBONEL, Miguel, *Constitución reforma constitucional y fuentes del derecho* en México, 4ª ed., México, Porrúa, 2001.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Derecho procesal constitucional. Origen científico (1929-1956)*, Madrid, Marcial Pons, 2008.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, “La nueva sala constitucional en el estado de Veracruz” en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo

LA OMISIÓN LEGISLATIVA INCONSTITUCIONAL: EL CASO DE LA
CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE

(coord.), Derecho procesal constitucional, 4ª. ed., México,
Porrúa, 2003, t. IV.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *El derecho procesal
constitucional como disciplina autónoma*, p. 124 y ss. En
<http://www.bibliojuridicas.org/libros/4/1624/8.pdf>

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, *La justicia constitucional ante
el siglo XXI: la progresiva convergencia de los sistemas
americano y europeo-keseniano*, México, UNAM, Instituto
de Investigaciones Jurídicas, 2004.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Breves reflexiones sobre el concepto y
contenido del derecho procesal constitución” en Ferrer
Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal
constitucional*.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción al derecho procesal
constitucional local*, México, FUNDAP, 2002.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio, “La omisión legislativa en
la constitución del estado de Veracruz-llave en el marco de
la teoría general de dicho instituto”, en Ferrer Mac-Gregor,
Eduardo (coord.), Derecho procesal constitucional, 4ª. ed.,
México, Porrúa, 2003, t. IV.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio, “Aproximación al
concepto de inconstitucionalidad por omisión” en Carbonel,
Miguel, (coord.), *En busca de las normas ausentes. Ensayos
sobre la inconstitucionalidad por omisión*, México, UNAM,
Instituto de Investigaciones Jurídicas.

_____, *La inconstitucionalidad por omisión. Teoría
general*, derecho comparado, el caso español, Madrid,
Civitas, 1999

TAJADURA, TEJADA, Javier, “La inconstitucionalidad por
omisión y los derechos sociales” en Carbonel, Miguel,
(coord.), *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la*

ROGELIO AVIÑA MARTÍNEZ

inconstitucionalidad por omisión, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

EL INFORME PRESIDENCIAL EN MÉXICO, RETOS Y PERSPECTIVAS PARA EL SIGLO XXI.

ELISEO MURO RUIZ*

SUMARIO: I. —ORIGEN DE LA PREEMINENCIA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN NUESTRO SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO, Y LA POCA RELEVANCIA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN EL SIGLO XX II. EL SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA BAJO EN NUEVO FORMATO PRESIDENCIAL, UNA INSTITUCIÓN DE CONTROL PARLAMENTARIO III. EL SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL, A TRAVÉS DEL INFORME PRESIDENCIAL, EN LA EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL MEXICANA IV. LA PREGUNTA PARLAMENTARIA, EN EL MARCO DEL NUEVO SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS A TRAVÉS DEL INFORME PRESIDENCIAL.

INTRODUCCIÓN.

En el nuevo mapa geopolítico, social y económico de nuestra nación, la realización histórica de la norma máxima se producirá a través del funcionamiento de su propia estructura, especialmente la división de poderes. La relevancia de esta concepción e institucionalización de poderes, sugiere la necesidad de recuperar su alcance y darle nueva vida. Esto implica reconocer la importancia de cada uno de ellos, así como las formas de vinculación y colaboración que hagan efectivas sus funciones. Por tanto, analizar el informe presidencial es una oportunidad de equilibrio y colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

* Doctor por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Asesor externo la Comisión de Puntos Constitucionales, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Fue cardinal encontrar un mecanismo ágil que permitiera un diálogo directo entre el titular del Poder Ejecutivo y los integrantes del Poder Legislativo; se trataba de establecer en la Constitución ese diálogo entre poderes, y no un informe presidencial de carácter eminentemente informativo, y poder constituir un acto de control en virtud de que, el Poder Legislativo posteriormente analizará el contenido del informe, y como consecuencia, poner en marcha otros actos, inclusive, la exigencia de responsabilidad política de algún miembro de la administración pública federal. Así, por medio de este acto se ponen en contacto el Poder Ejecutivo, el Congreso y la ciudadanía.

Se trata de salir del menosprecio hacia la política, para replantear la politización de la sociedad, reencontrarla y poder así reinventar y reformar la política, en concordancia con el espíritu planteado por los grandes pensadores republicanos. Es precisamente el objetivo de fondo de la reforma del artículo 69 constitucional, para hacer posible la transición a una nueva era, en la que la esencia de la vida democrática sea el debate, la confrontación de ideas y la puesta en escena pública de las acciones gubernamentales. Ello es posible con el nuevo formato del informe presidencial, puesto que la gestión y tarea de gobernar es de todos los días.

I. ORIGEN DE LA PREEMINENCIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN NUESTRO SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO, Y LA POCA RELEVANCIA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN EL SIGLO XX.

Las discusiones sobre la separación de poderes han ocupado a generaciones de teóricos desde los albores del constitucionalismo. La finalidad ha sido salvaguardar los controles dentro del Estado. Esto obedece a una supervisión y separación del ejercicio de los poderes constitucionales, por lo que constituye un correctivo en la organización del funcionamiento de los órganos públicos. La existencia de un gobierno no debe comprometer el grado de libertad y acumulación de poder de sus instituciones, ya que en el absolutismo fueron concentradas e ilimitadas libres de toda revisión. En consecuencia, los contrapesos contribuyen a aminorar los

excesos gubernamentales, y no permitir la invasión de atribuciones ni la acumulación de ellas en una sola persona o entidad¹.

En cualquier Estado y hasta en los despotismos del antiguo oriente, se comprueba la existencia de un proceso de distribución de atribuciones. En el occidente moderno, el clamor liberal y democrático contra el gobierno omnipresente y absolutista, llevaron a una reorganización del esquema del poder gubernamental. De ahí que, en un Estado democrático como el nuestro en los albores del siglo XXI, la separación de los órganos estatales implica una relación con los partidos políticos, las organizaciones sociales, los medios de comunicación, las instituciones financieras (Banco de México), electorales, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre otras².

Entonces, para comprender el presidencialismo latinoamericano (con signos militares, liberales o conservadores), es imprescindible estudiar las raíces del poder público en nuestras naciones, emergidas a la libertad a principio del siglo XIX, cuyo tronco común es el derecho español y el portugués, tal y como lo describe en Doctor Jorge Carpizo, el Doctor Jesús Orozco Henríquez, entre otros³. No sólo fundamentarnos en el Derecho

¹ Sobre el equilibrio y contrapesos de los poderes constitucionales, véase a CARPIZO, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*. México. Edit. UNAM. 4ª edición, 1980, pp. 194 y ss; PEDRAZA PENSALVA, Ernesto. *La Jurisdicción en la Teoría de la División de Poderes de MONTESQUIEU*. Revista de Derecho Procesal Iberoamericano. Madrid, España. No. 4, 1976, p. 914 y ss; BOBBIO, Norberto. *El Filósofo y la Política*. Fondo de Cultura Económica. México. 2002. 2ª ed. Pp. 204 y ss.

² Sobre los desafíos de los Estados democráticos, véase a BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica. México. 2003. 1ª reimpresión. Pp. 28 y ss.

³ En el siglo XIX, las instituciones estatales se concibieron como entes jurídicos del derecho público. El Poder Legislativo se consideró como una institución de influencia superior; al no haber hombres designados por la naturaleza para representar a la sociedad y ejercer la soberanía, era necesario escoger a los encartados de aplicar la jurisdicción estatal. Es el único medio legítimo para llevar a cabo este proceso a través de la elección popular, pues de otra manera es casi imposible que, los individuos se pongan de acuerdo para intervenir en los asuntos públicos. Sobre el tema de la evolución de nuestras instituciones constitucionales, ver a CARPIZO, JORGE. "En búsqueda del DN y algunas influencias en los sistemas presidenciales y parlamentarios", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, número conmemorativo, sexagésimo aniversario 1948-2008, y del mismo autor, "Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina. México.

Constitucional y en las interpretaciones doctrinarias, sino especificar aspectos históricos, sociológicos y económicos, elementos que reflejan la influencia del Poder Ejecutivo en esos países, especialmente en el nuestro. Es cardinal comprender el proceso y las peculiaridades por las cuales, estos países otorgaron preeminencia al Ejecutivo sobre el Legislativo, como la tradición indígena, la afirmación del poder nacional, las tendencias federalistas y centralistas, el poder de la iglesia, los sistemas electorales, la organización social, la responsabilidad política del Ejecutivo, las presiones externas, la inestabilidad institucional y la escasa cultura política. Estos elementos han influido de manera distinta en todas las naciones latinoamericanas.

La reforma del Estado mexicano involucra a todos los órganos constitucionales, partiendo del órgano de representación, que ha de propugnar un Estado democrático, capaz de dar cabida y representar el mosaico de culturas e identidades regionales que componen la pluralidad nacional⁴. También debemos considerar que, los orígenes de la preponderancia del Ejecutivo sobre el órgano Legislativo se encuentran en los problemas de defensa nacional; en los factores técnicos que se manifiestan en la dirección de la burocracia y en la planeación de las políticas públicas, como las económicas, financieras, fiscales, educativas, etcétera; en la diplomacia, para hacer prevalecer la paz e impulsar las relaciones con otros países; en la crisis de los órganos legislativos y los partidos políticos; en la lucha contra los grupos de presión; en la masificación e industrialización de la sociedad contemporánea, etcétera.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 13 y ss; OROZCO HERNIQUEZ, Jesús. “Tendencias recientes en los sistemas presidenciales latinoamericanos”, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, número conmemorativo, sexagésimo aniversario 1948-2008; SERNA DE LA GARZA, José María. “La reestructuración del sistema presidencial mexicano: opciones y perspectivas”, en Memoria del encuentro iberoamericano La Democracia Constitucional en América Latina y las Evoluciones recientes del presidencialismo. Bogotá. Universidad Externado de Colombia, 2009.

⁴ “Presidencialismo”, autor anónimo, en el periódico Nueva Imagen, *El Paladín*, Nueva Epoca. Año 1, No. 5. Zacatecas, Zac. Enero de 2000, p. 3; “Los Rostros Maquillados de México”, por Elena GALLEGOS, en *La Jornada*, México, D.F. 05 de enero de 2000. Sección Política; “Las Atrofias Presidenciales”, por José Angel CONCHELLO, en *El Financiero*, México, D.F. del 28 de abril de 1998, p. 34.

EL INFORME PRESIDENCIAL EN MÉXICO, RETOS Y PERSPECTIVAS PARA EL SIGLO XXI

El crecimiento de las atribuciones del Ejecutivo en todos los países⁵, ha determinado que se confundan los términos gobierno y Presidente de la República, o Poder Ejecutivo. El concepto común respecto el poder público se centra en las decisiones del Ejecutivo. En los regímenes presidenciales, la realidad constitucional corrobora esta imagen. Bastante se ha discutido el porqué de un Poder Ejecutivo fuerte respecto los otros poderes y sus mecanismos de mando. No obstante, Hamilton, James Madison y John Jay, describen que, es importante un Ejecutivo fuerte para dar unidad a un país y proveer permanencia bajo las facultades necesarias, de lo contrario, resultaría un mal gobierno. El fortalecimiento del Poder Ejecutivo ha sido distinto en cada país. Esto en razón a la naturaleza de la sociedad, su carácter económico, político, social y cultural. Por ello, el Derecho Constitucional es reflejo de una época y de relaciones de poder de una nación.

En nuestro país, el Presidente de la República fue hasta el 02 de julio de 2000 la clave de nuestro sistema político. Esto obedeció a una tradición autoritaria del mundo indígena y del gobierno colonial español;⁶ a la inestabilidad política luego de su independencia

⁵ El antecedente inmediato del sistema presidencial es el consagrado en la Constitución de los Estados Unidos de América, previsto en su Constitución de 1787. Para su instauración se basó en el sistema monárquico inglés: en lugar de contar con un jefe de Estado hereditario sería de elección popular con funciones limitadas. Así, las ideas contenidas en las obras de LOCKE, MONTESQUIEU, en las constituciones de New York de 1777 y la de Massachusetts de 1780, influirían en la Constitución Política de Estados Unidos de América. Esta Carta Magna y la Constitución española de 1812, serían soporte de nuestra forma de gobierno consagrada en la Constitución de 1824 y en la de 1917. Como características principales destacan, la existencia del veto como facultad del presidente; las sesiones de un Congreso bicameral y la forma para convocarlo a sesiones extraordinarias, etcétera. Por su parte, la Constitución de 1857 establecía el no veto, un Congreso unicameral y dos períodos de sesiones. Al respecto, consúltese la obra de manera íntegra de FERNANDEZ RUIZ, Jorge. Poder Ejecutivo. México-Porrúa., 2008, así como las publicaciones de PIÑON, Francisco. Presidencialismo. Estructura de Poder en Crisis. México. Edit. Plaza y Valdés Editores. 2ª ed. Marzo, 1995, pp. 23 y ss; GARCIA DIEGO DANTAN, Javier. "Calles, el estadista", en la Revista Examen, México, D.F., publicación mensual del PRI. Año 5, Núm. 565, Enero de 1994, pp.16 y 17; HAMILTON, Alexander, y otros. El Federalista. México. Fondo de Cultura Económica. 1957.

⁶ Hay quienes señalan, como Octavio PAZ y Miguel DE LA MADRID, que nuestro sistema presidencial se remonta a las figuras del Tlatoani entre los aztecas y otros pueblos prehispánicos de mesoamérica, como en el Istmo de Tehuantepec, y

durante casi cincuenta años⁷; a la prórroga en el poder de Don Benito Juárez y Don Porfirio Díaz, cuya explicación se basa en la necesidad aplicar una política “mano dura”, en virtud del prevaleciente desorden político, institucional, económico y social del país. Por eso, en la Constitución de 1917 se contempló un Poder Ejecutivo fuerte, para garantizar la permanencia y estabilidad de un gobierno útil y activo. Así, los consejos del Jurista Rabasa se hacían realidad en la Constitución de 1917: concebir al Presidente de la

posteriormente en el Virrey de la Nueva España. Si bien es cierto que, dichas figuras son imperativas, teocráticas y absolutas, cada una de ellas responde a situaciones sociales, económicas e históricas distintas. Desde los tiempos precortesianos, la colonia y en la actualidad, se ha acostumbrado a ver en el titular del Ejecutivo al hombre más poderoso del país. Además, en los primeros años de nuestra vida independiente, esta titularidad estuvo ocupada por generales y caudillos militares, quienes ejercían el poder imperativa y poderosamente. En este contexto, la rama ejecutiva se consideró en el siglo XX, como la más poderosa en nuestro sistema constitucional. Ver a PAZ, Octavio. “Crítica de la pirámide”. México. Edit. Siglo XXI Editores, S.A.; DE LA MADRID, Miguel. Estudios de Derecho Constitucional. México. Edit. Porrúa. 1980, pp. 248 y ss; ORTEGA MARTINEZ, Melesio. Reseña histórica de Tehuantepec. México. 2ª edición del autor en Oaxaca, 2006.

⁷ Apunta el jurista Emilio Rabasa que, en los años posteriores a 1822, la nación tuvo varios Congresos Constituyentes, que produjeron un Acta Constitutiva en 1822, varias Constituciones (la federal de 1824 y las centralistas de 1836 y 1843) y una Acta de Reformas de 1847 que introduce el federalismo de la Constitución de 1824; la Carta Magna de 1857, con un Poder Ejecutivo electo popularmente de forma indirecta y que trató de buscar un mayor equilibrio entre los poderes constitucionales. Igualmente, hubo varios golpes de Estado y cuartelazos en nombre de la soberanía popular; muchos planes revolucionarios, manifiestos, multitud de asonadas y protestas. Un ejemplo de esto es el gobierno de Juárez, que en sus distintos periodos aplicó los extensos poderes para gobernar a un país con un gran desequilibrio interno, tanto en el ámbito político (los gobernadores de los Estados estaban muy fuertes, puesto que eran dueños y señores de la geografía en que se asentaba su potestad) como en el orden económico (que frenaba su crecimiento). Asimismo, se luchó contra las amenazas a la Constitución liberal por parte de grupos opuestos, como la burguesía que apoyaba los intereses de Napoleón “el Pequeño”. Para poder gobernar, Benito Juárez hizo a un lado la propia Constitución de 1857, que le daba preponderancia al Legislativo sobre el Ejecutivo. Así, las luchas libradas entre liberales y conservadores fueron la causa fundamental de la inestabilidad referida, situación que propició el desorden. Luego, las asambleas constituyentes abundaron sobre qué nación se quería. Por ende, las primeras Constituciones del siglo XIX fueron un reflejo de la situación política imperante, pues cada una mostraba e imponía las tendencias del grupo en el poder. Indáguese en RABASA, Emilio. La Constitución y la Dictadura. México. Edit. Porrúa. 1982. 6ª edición, pp. 3 y ss.

EL INFORME PRESIDENCIAL EN MÉXICO,
RETOS Y PERSPECTIVAS PARA EL SIGLO XXI

República de manera libre en su ámbito de acción, con el fin de poder desarrollar su política sin más limitaciones que las fijadas por la ley.

Para legitimar esta fuerza del Ejecutivo, era necesario que la elección presidencial fuera directa, para que la acción de este poder tuviera la aceptación de la sociedad y no quedara a merced del Poder Legislativo. Al fin de cuentas, durante los gobiernos posrevolucionarios, el Presidente de la República se convirtió en un Ejecutivo con amplia capacidad de maniobra frente a los otros dos poderes de la Unión, y ligado a la sociedad únicamente en el momento de las elecciones, por lo que se convirtió en un poder absoluto y totalizador⁸.

En el fortalecimiento del Ejecutivo también influyó el debilitamiento de líderes cacicales y de los jefes militares en los años posteriores a la consolidación del PNR, PRM y PRI; la unidad burocrática de las organizaciones obreras, campesinas y profesionistas; la creciente centralización de la actividad financiera del Estado (fiscal, monetaria, finanzas públicas); el control de los medios masivos de comunicación; el que la mayoría de los legisladores pertenecieran al partido oficial, por lo que imperaba la disciplina partidista para obtener éxito en su carrera política; el desempeño de actos más allá de la Constitución Política, como las facultades metaconstitucionales del Presidente de la República en la designación de su sucesor, de legisladores y gobernadores de las entidades federativas; el hecho de que, el Poder Judicial en ciertas ocasiones no se oponía a faltas a la ley por parte de la administración pública; el carácter no competitivo de las elecciones, pues el PRI por definición, ganaba las elecciones presidenciales y el partido seguía con acceso a posiciones futuras, ya que el titular del Ejecutivo federal al ser el líder del PRI, instituía incentivos para los disciplinados.

Durante los sexenios de los Presidentes Miguel de la Madrid, Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo, comenzó a romperse

⁸ Para mayor información, consultar el Diario de los Debates del Congreso Constituyente. 1916-1917. México. Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana. 1960, vol. II, pp. 309-475, 597, 603-604, 756.

el esquema mencionado, finalizado en las elecciones del 2 de julio de 2000. En razón de su estructura partidista, el Presidente de la República era el jefe indiscutible de la clase política, pues fungía como árbitro en sus pugnas mayores, y por tanto, era el soporte de la transmisión del poder. Era el eje de una coalición política ganadora⁹.

En décadas posteriores a la Revolución Mexicana del siglo XX, se denotaba la debilidad del Congreso de la Unión, ya que el Presidente de la República en turno era el líder de un gran partido político que ocupaba todas las instancias constitucionales, capaz de controlar monolíticamente los mecanismos de decisión legislativa. Se consideraba que, el Presidente de la República era Jefe del PRI; influía en los legisladores de su partido, aspecto que originó un desequilibrio en la relación con el Poder Legislativo, que tradicionalmente ganaba electoralmente dicho instituto político. Igualmente, contribuyó al posicionamiento del titular del Ejecutivo en el espectro político nacional, la reforma constitucional de 1933, la cual prohibió para periodos inmediatos, la reelección presidencial, de gobernadores de los Estados, de legisladores estatales y federales.

No obstante, esta reforma evitaba que se constituyeran cacicazgos en el órgano de representación nacional, ya que se trataba de contrarrestar a los caciques de las regiones del país. Esto lo aprobó el PNR en su Convención de Aguascalientes el 30 y 31 de octubre de 1932, para ser incorporado como postulado revolucionario en su declaración de principios. Ello refleja que, nuestro sistema presidencial construyó al sistema político y delineó todo tipo de políticas públicas, como la económica, agraria, fiscal, etcétera.

Entonces, se puede explicar la actuación de nuestro Poder Legislativo en el siglo XX, ya que un solo partido político penetraba las ramas ejecutiva y legislativa, aunado a que su liderazgo recaía en el Presidente de la República en turno y en consecuencia, debilitaba al Congreso de la Unión, pues la disciplina de los congresistas se premiaba con promoción de sus carreras políticas, ya sea en el partido, las dependencias del Ejecutivo, las empresas paraestatales,

⁹ En la Revista "Proceso" del 09 de julio del 2000, se explica cómo los expresidentes de la República, Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo, fueron desquebrajando al Partido Revolucionario Institucional, para dar pauta a la implementación de las políticas en materia economía del siglo XXI.

con otros cargos de elección popular, etcétera. Por lo contrario, la indisciplina truncaba su carrera política¹⁰.

¹⁰ Es de destacar que, en el fortalecimiento del Presidente de la República durante el siglo XX, también contribuyó la reforma estatutaria del PNR, consistente en la desaparición de los partidos regionales como entidades fundadoras del partido. En este sentido, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Lázaro Cárdenas (1934-40), se convirtió en el líder indiscutible del Partido Nacional Revolucionario, quien luchó por debilitar a los partidos y maquinarias locales en beneficio de su Comité Ejecutivo Nacional. Esto propició un monopolio político por parte del Presidente de la República y la posibilidad de repartir las posiciones políticas. Recordemos que, ante el desquebrajamiento social, político y económico de nuestro país, la visión de los políticos de esta época era la unificación del país a través de un instituto partidista. Todo ello contribuyó a la conformación de un sistema de partido único durante el siglo XX, el cual impregnó su poderío en todas las esferas del poder público. De 1946 a 1977, se consideró como una etapa “hegemónica”; de 1979 a 1985, fue un lapso en el que se tuvo cierto control y dominio sobre los partidos políticos de oposición, aunque el PRI empezó a perder representación en municipios y capitales estatales, debido al avance del Partido Acción Nacional; una tercera etapa fue a partir de 1988, caracterizada por un PRI mayoritario dentro de un sistema de partidos, que comenzaba a avanzar. Consecuentemente, algunos estudiosos del tema estiman que, el proceso de la transición política mexicana se alargó más de lo conveniente, el cual se concretizó con las elecciones del 2 de julio de 2000, fecha en que el PRI perdió la Presidencia de la República. Por su parte, Carlos Fuentes manifestó en una conferencia en Los Angeles, California en EUA (diario nacional Reforma, 27 de marzo, 1999), que la permanencia del PRI por tanto tiempo en el poder, se deben en gran medida, al hecho de que haya enarbolado y aplicado diferentes corrientes ideológicas, es decir, ha sido un todo: un partido enmascarado que ha adoptado todas las posturas doctrinarias imaginables, nacionalista, revolucionario y socialista. Pero hoy día tendrá que renovarse para ser un partido más en nuestro sistema político y aprender a ser oposición. Debo estas reflexiones a Esteban Moctezuma Barragán, en su análisis publicado en el diario El Financiero, del 23 de enero de 2000; CARDENAS SUARES, Héctor. E. “Crisis Europea: lecciones para México,” en Examen, publicación mensual del CEN del PRI. México, D.F. Año 5, No. 56. Enero, 1994, p. 32; OÑATE LABORDE, Santiago. “Rumbo al siglo XXI”, en Examen, publicación mensual del CEN del PRI. México, D.F. Año 7, No. 81, mayo de 1996, pp. 4-11; CASTELAZO José R. “El Reto de los partidos políticos frente al desarrollo político,” en Examen, publicación mensual del CEN del PRI. México, D.F. Año 8, No. 22. Junio de 1996, pp. 24-25; CARDENAS SUARES, Héctor. E. “Crisis Europea: lecciones para México,” Examen, publicación mensual del CEN del PRI. México, D.F. Año 5, No. 56. Enero, 1994, p. 32; CARBALLO, Emmanuel. “¿Ganando el PRI, gana México?”. El Universal, diario de circulación nacional. México, D.F., del 10 de marzo de 1988; ABASCAL Y MACIAS, Rafael. “PRI: 71 años en el poder,” en El Financiero, diario de circulación nacional, México, D.F., del 03 de marzo de 2000; DOMÍNGUEZ, Jorge I. “El Orden Político en las Sociedades de Samuel Hintington y el Estado Latinoamericano,” en Este País, revista mensual. No. 90. México. Sep. 1998, pp. 4-5; GUTIERREZ RIVAS, Rodrigo.

Por ello, es necesario despojar del Poder Ejecutivo la imagen de ser la principal fuente de leyes¹¹. Es substancial impulsar y consolidar una intensa participación y colaboración del Congreso de la Unión, en el marco del nuevo formato de informe presidencial, con el fin de contribuir en una mejor supervisión sobre las actividades del Poder Ejecutivo. Los mexicanos necesitamos un Congreso de la Unión que sea la expresión y representación del multiculturalismo nacional; que se convierta en un centro de iniciativa, elaboración y fomento de reformas constitucionales, de legislación secundaria y de políticas públicas que requiere la nación, y que supere la inmovilidad constitucional para convertirse en factor efectivo del cambio político¹².

II. EL SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA BAJO EN NUEVO FORMATO PRESIDENCIAL, UNA INSTITUCIÓN DE CONTROL PARLAMENTARIO.

El control parlamentario es un control de carácter político cuyo agente es el órgano legislativo, que consiste en una acción general del gobierno y la acción de toda entidad pública, con la

“El Conflicto Calles-Cárdenas: Un Acercamiento al Origen del Presidencialismo Mexicano”, en Ensayos sobre el Presidencialismo Mexicano. Dirección de la colección, Miguel Carbonell y Sánchez. México. Edit. Aldus. 1994, pp. 65 y ss.

¹¹ Se ha criticado el hecho de que, al no mencionarse el Ejecutivo federal en el artículo 135 de la Carta Magna, como parte integrante del constituyente permanente, sea el impulsor de los cambios constitucionales, función reservada para el Congreso de la Unión y las legislaturas locales. En cambio, Fauzi Hamdan afirma lo contrario, ya que el Presidente de la República sí debe intervenir en el proceso legislativo (iniciativa de leyes, el ejercicio del derecho de veto, el acto de promulgación y publicación de la ley), y de esta forma, contribuir a la colaboración entre los poderes constitucionales. Con relación a estas críticas, ver a HAMDAN, Fauzi. “Las Facultades Legislativas del Presidente de la República”, en la Revista de Investigaciones Jurídicas. México. Escuela Libre de Derecho, 1981, pp. 178 y ss; SÁNCHEZ, Héctor. “Cambio Político y División de Poderes.” México, D.F., en Revista del Senado de la República. Abril-junio. Núm. 3. Vol. 2, pp. 21 y ss.

¹² Consúltense a CASTRO LOZANO, Juan de Dios. “Fortalecimiento del Poder Legislativo,” en revista del Senado de la República. México, D.F. Abril-junio, 1996. Núm. 3, vol. 2, p. 21 y ss; ABASOLO C., Ana Beatriz. “El Diputado Federal y su Función,” en la Revista Perfil Económico. México, D.F. Sep.-oct. 1994. Año 2, Núm. 9, pp. 25 y ss.

única excepción de las incluidas en la esfera del Poder Judicial, que por principio, es un poder que goza de total independencia respecto de los demás poderes del Estado¹³. La responsabilidad política se

¹³ Hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial, el control parlamentario no se comprendía en la mayor parte de las Constituciones, aunque en la práctica era frecuente su ejercicio; en concreto, los primeros instrumentos de control parlamentario sobre el gobierno aparecen con cierta nitidez en el Parlamento británico a comienzos del siglo XVIII y en el continente europeo, especialmente en Francia a la caída de Napoleón, consolidándose en la práctica parlamentaria de la “Monarquía de julio” encabezada por Luis Felipe I (1830-1848). Así, el control de las cámaras sobre el gobierno, es una práctica que se ha venido plasmando en los reglamentos de aquéllas desde aproximadamente 1875, pasando por dos interesantes procesos evolutivos en torno a 1918 y 1945. Este concepto ha experimentado una transformación, que en primer término bajo un contexto de monarquías constitucionales, se organizó el control a partir de la inmunidad del jefe de Estado, de suerte que, la responsabilidad de éste se salvaba por medio del refrendo, y sólo el Consejo de Ministros podía ser objeto de control. Una segunda etapa vinculó la responsabilidad política y la responsabilidad penal; posteriormente, se fusionaría la responsabilidad político-penal, que exigía la dimisión de los miembros del gobierno bajo la amenaza de ser juzgados. Así, la primera etapa se experimenta en las nacientes constituciones tras la caída de los imperios alemán, austro-húngaro y ruso, que determina la responsabilidad expresa del gobierno ante el parlamento (siendo los primeros países en consagrarla, Alemania, Austria, Checoslovaquia y Polonia). Consecuentemente, la institucionalización o racionalización de la responsabilidad gubernamental es una visión más amplia del control parlamentario y de sus instrumentos, pues se aleja considerablemente de la idea de que, el control es un instrumento cuyas finalidades principales son, sancionar, ratificar o destituir un gobierno para concebirlo como, el instrumento que fija con precisión las relaciones entre éste y el Parlamento. Posteriormente, el concepto democratizador del constitucionalismo de los años veinte, detenido sólo por las dictaduras de los años treinta, acabó por vigorizar en la segunda mitad de la década de los cuarenta, la posición central del Parlamento en el sistema político, consolidando su papel central a través de sus tradicionales funciones legislativa, presupuestaria y de control, adquiriendo un notable protagonismo en diversos campos, en el que el Parlamento asume funciones de dirección e impulso de la acción política. Los efectos de una y otra etapa se manifiestan en la formalización y juridificación de todas las funciones parlamentarias que involucran, necesariamente, a la función de control parlamentario. Ulteriormente, florece el concepto de responsabilidad política difusa y la noción de minoría parlamentaria. Esto dejaban fuera del mismo, a los ordenamientos en donde hay separación rígida de poder, y el Ejecutivo no emerge legitimado por la confianza parlamentaria y resultaba difícil encuadrar, en aquella noción de control, instrumentos tradicionales del Derecho Parlamentario, a través de los cuales se ejerce un evidente control pero que no están ligados a sanción alguna, como es el caso de las preguntas parlamentarias. Por otra parte, se concebía al Parlamento en su conjunto, como el sujeto de dicho control y aunque la actual noción no niega esta evidencia, reconoce

considera cardinal, como la fiscalización del gobierno, que se manifiesta a partir de la libertad de crítica, especialmente de la oposición parlamentaria, que es capaz de transformar los equilibrios políticos, provocando, más que una destitución inmediata del mismo, el desgaste del gobierno; incluso las minorías deben de tener garantizado el derecho de libre crítica.

Pensar así el control parlamentario, es concebir que, es un control de político-jurídico, que por una parte, es subjetivo, es decir, no deriva de la existencia de un canon fijo y predeterminado de valoración, pues ésta descansa en la libre apreciación que realiza el órgano controlante; y por otra parte, es jurídico, en razón de que, pueden determinarse ciertas responsabilidades administrativas y/o penales a servidores públicos del Poder Ejecutivo, derivadas de esa función fiscalizante por parte del órgano legislativo.

Bajo el contexto del control parlamentario¹⁴, es importante destacar varios aspectos, como qué entendemos por sistemas

a las minorías parlamentarias como el agente más interesado en el ejercicio de aquél, por cuanto entiende que, en un Estado democrático la victoria de la mayoría no produce la aniquilación de la minoría, sino un sistema en el que la minoría también cuenta con derechos. Estas estimaciones se fundamentaron, entre otros, a VALADÉS, Diego. La parlamentarización de los sistemas presidenciales. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2008, 2ª edición, pp. 10 y ss; SAYEG HELU, Jorge. El Poder Legislativo Mexicano. México. Edit. Trillas. 1991, pp. 7-11; CAMACHO SOLÍS, Manuel. Cambio Sin Ruptura. México. Edit. Alianza Editorial. 1994, pp. 119-113; VILLAMIL, Genaro. Ruptura en la Cúpula. México. Edit. Plaza y Valdés. Dic. 1995, pp. 11-61.

¹⁴ La apreciación que se haga de la acción fiscalizadora respecto el Poder Ejecutivo, puede verse afectada por una situación concreta, las eventualidades y/o razones políticas que la motiven. Pero no solamente lo anterior convierte al control parlamentario en político, sino que también lo caracteriza la cualidad de los titulares del control, que son sujetos que se distinguen por su condición eminentemente política, por tratarse de miembros que forman parte de un órgano parlamentario y cuyo interés en cuestionar, vigilar y/o desgastar la imagen del Poder Ejecutivo en su actuación gubernamental. Por ello, resalta el carácter voluntario de este control pues su realización y desarrollo depende en gran medida, de la voluntad de los miembros que forman la oposición parlamentaria. Esto puede convertir al control parlamentario en sucesivo y previo, por lo que puede recaer sobre actividades ya desarrolladas o sobre actividades futuras. Entonces, lo que busca el sistema de rendición de cuentas del nuevo formato presidencial como un esquema de control parlamentario, es fiscalizar y controlar las áreas de la administración pública, con el fin de evidenciar sus errores por acción u omisión. Sobre el tema del control del poder, consúltese la obra de VALADÉS, Diego. El control del Poder. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 95 y ss, y del mismo autor, la

democráticos, como formas de gobierno; qué significado tiene el control parlamentario a través de las actividades parlamentarias; cuál es el papel de la oposición y las minorías en los órganos legislativos en esta clase de control; a qué nos referimos al hablar del control parlamentario en la acción del gobierno; qué clase de sanción es capaz de provocar este control, entre otros aspectos. Entonces, este concepto se relaciona con la responsabilidad política y jurídica del Poder Ejecutivo, es decir, se refleja en toda la actividad de las cámaras de diputados y de senadores destinada a fiscalizar la acción de la administración pública del Ejecutivo, lleve o no aparejada la posibilidad de sanción o de exigencia de responsabilidad política inmediata.

III. EL SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL, A TRAVÉS DEL INFORME PRESIDENCIAL, EN LA EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL MEXICANA.

1. Constitución Política de la Monarquía Española (1812).

El primer antecedente de los artículos 69 y 92 constitucionales vigentes, data de los artículos 121 y 123 de la Constitución Política de la Monarquía Española, jurada por las Cortes de Cádiz el 19 de marzo de 1812, que tuvo vigencia temporal en la Nueva España. Establecía la obligación del monarca de asistir a la apertura y clausura de las Cortes y disponía que, el rey pronunciara un discurso con propuestas sobre lo que juzgara necesario, que debía ser respondido por el presidente de las Cortes en términos muy generales e incluso, incluía el supuesto de lectura del presidente para el caso de ausencia del Rey. Al respecto, los numerales mencionados planteaban lo siguiente:

Art. 120. Si el Rey se hallare fuera de la capital, se le hará esta participación por escrito, y el Rey contestará del mismo modo.

Art. 121 El Rey asistirá por sí mismo a la apertura de las Cortes; y si tuviere impedimento, la hará el presidente el día señalado, sin que por ningún motivo pueda diferirse para otro. Las mismas formalidades se observarán para el acto de cerrarse las Cortes.

Art. 123 El Rey hará un discurso, en el que propondrá a las Cortes lo que crea conveniente, y al que el presidente contestará en términos generales. Si no asistiere el Rey, remitirá su discurso al presidente, para que por éste se lea en las Cortes.

Esto representa el primer antecedente del informe presidencial mexicano que se tiene registrado. Por un lado establecía la obligatoriedad del monarca (pudiendo equipararse al Poder Ejecutivo actual) de ofrecerlo mediante un discurso y por el otro, de las cortes para darle respuesta en términos generales, por lo que se equipara al Poder Legislativo actual.

2. En el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (1814).

Entre las normas contenidas en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, que fue expedida en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, se establecían en su Capítulo XII, denominado De la autoridad del Supremo Gobierno, las atribuciones y obligaciones del mismo (equiparable al Poder Ejecutivo), como la prevista en el numeral 174. Consistía en presentar al Congreso cada seis meses, un informe breve de los ingresos, inversiones y sobre la existencia o la falta de caudales públicos y, anualmente otro, que estuviera además documentado:

Art. 174. Asimismo, presentará cada seis meses al Congreso un estado abreviado de las entradas, inversión y existencia de caudales públicos, y cada año le presentará otro individual y documentado, para que ambos se examinen, aprueben y publiquen.

Es acertado exponer que, el informe presidencial no es sólo un discurso de la “corona”, que en un gobierno parlamentario provoca la deliberación del órgano legislativo y se aprueba o rechaza en todo o en parte; ni es un programa de acción política que un “gabinete” pone a consideración del órgano legislativo; tampoco es un documento a discutir por el Congreso de la Unión de forma

EL INFORME PRESIDENCIAL EN MÉXICO, RETOS Y PERSPECTIVAS PARA EL SIGLO XXI

pasiva. El Poder Legislativo, es pieza fundamental para un equilibrado ejercicio del poder político, para que éste se lleve a cabo de acuerdo con el marco legal y con estricto apego a las normas éticas, de racionalidad, de oportunidad, de prudencia, de corrección y de eficiencia, que deben imperar en la gestión de los negocios públicos.

La consolidación democrática exige necesariamente poderes públicos fuertes; ello implica el mejoramiento de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, que permita un buen desempeño institucional, que se traduce en configurar un sistema de relaciones adecuado, un sistema de equilibrios y contrapesos bien diseñado, en la que exista correspondencia en las facultades y las responsabilidades de dichos poderes, de suerte que, se garanticen relaciones de cooperación, colaboración y construcción de bienes y servicios públicos.

3. En la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (1824).

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, que establecía la primer República Popular Federal, ordenaba en sus artículos 67 y 68 que, el presidente de la federación asistiera a la apertura de sesiones del Congreso General, que sería anualmente cada 1º de Enero, momento en el que debía pronunciar un discurso que reflejara la importancia del acto. Su discurso sería respondido por el presidente del Congreso en términos generales, tal y como se describe a continuación:

SECCION SÉPTIMA.

Del Tiempo, duración y lugar de las sesiones del Congreso general.

Art. 67 El Congreso general se reunirá todos los años el día 1º de enero en el lugar que se designará por una ley. En el reglamento de gobierno interior del mismo, se prescribirán las operaciones previstas a la apertura de sus sesiones, y las formalidades que se han de observar en su instalación.

Art. 68 A ésta asistirá el Presidente de la federación, quien pronunciará un discurso análogo a este acto tan importante; y el que presida al Congreso contestará en términos generales.

Art. 120 Los secretarios del despacho darán a cada cámara luego que estén abiertas sus sesiones anuales, cuenta del estado de su respectivo ramo.

De esta manera, en ésta Constitución se instaura con más claridad la figura de lo que se conoce como “informe presidencial”. Se establece la obligación de rendirlo verbalmente y de ser contestado en términos generales. Esto es una herencia de lo establecido por la Constitución de la Monarquía Española de 1812.

4. Leyes Constitucionales de 1836:

El estudio de la división de poderes implica una mayor complejidad de la realidad social y la configuración normativa del Estado. La versión clásica de sus órganos legislativo y ejecutivo adquiere nueva forma ante las transformaciones sociales, culturales, políticas y económicas de nuestro país. Esta distribución es un mecanismo para evitar la arbitrariedad de los poderes y contar con un verdadero equilibrio entre ellos, articulados por la estructura constitucional que distingue las funciones y órganos superiores del Estado. Debido a que las relaciones sociales se modifican a través del tiempo, la propia Constitución posee un sentido histórico, pues constituye un instrumento de interpretación de la realidad en un momento determinado, como son las Leyes Constitucionales de 1836:

Cuarta. Organización del Supremo Poder Ejecutivo.

Art. 31 A cada uno de los ministros corresponde:

- I. El despacho de todos los negocios de su ramo, acordándolos previamente con el Presidente de la República;

EL INFORME PRESIDENCIAL EN MÉXICO,
RETOS Y PERSPECTIVAS PARA EL SIGLO XXI

II. Autorizar con su firma todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, en que él esté conforme, y versen sobre asuntos propios de su ministerio;

III. Presentar a ambas Cámaras una memoria especificativa del estado en que se hallen los diversos ramos de la administración pública respectivos a su ministerio.

Esta memoria la presentará el secretario de hacienda en julio de cada año, y los otros tres en enero.

5. Bases de Organización Política de la República Mexicana (1843).

Artículo 95.- Son obligaciones de cada uno de los ministros:

I. Acordar con el Presidente el despacho de todos los negocios relativos a su ramo.

II. Presentar anualmente a las Cámaras antes del 15 de Enero una memoria especificativa del estado en que se hallen los ramos de la administración pública correspondientes a su ministerio, proponiendo en ella las reformas que estime convenientes.

El ministro de hacienda la presentará el 8 de Julio, y con ella la cuenta general de gastos del año último, el presupuesto general del siguiente año, y la iniciativa de las contribuciones con que deben cubrirse.

Las Constituciones posteriores a 1824 y anteriores a las de 1857, omitieron especificar que, el Presidente de la República debería informar sobre el estado de la administración pública. La obligación de informar del estado de la Administración Pública se reservó para los Ministros encargados de despacho. Así, tanto la Constitución de 1824 (artículo 120) como las Leyes Constitucionales o siete leyes de 1836 (artículo 31), las Bases Orgánicas de 1843 (artículo 95) y el Acta de Reformas de 1847, consignaban que, a los ministros o secretarios de despacho,

correspondía presentar una "memoria especificativa" del estado en que se encontrarán los diversos ramos de la administración pública, y que el Ministro de Hacienda lo haría antes que los demás mandatarios, incluyendo la cuenta general de los gastos del año anterior, el presupuesto del siguiente y la iniciativa sobre los medios o contribuciones con los que debía cubrirse el presupuesto.

La obligación del titular del Ejecutivo de asistir a la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso se estableció por vez primera en el México independiente en el artículo 68 de la Constitución de 1824, que señalaba: "El Congreso General se reunirá todos los años el día primero de enero" y "a ésta asistirá el Presidente de la federación, quien pronunciará un discurso análogo a este acto tan importante; y el que presida el Congreso contestará en términos generales". Esta fue la primera ocasión en que se estableció, independientemente del sistema de división de poderes, la relación respetuosa y coordinada entre los titulares de dos de los poderes públicos del país.

6. En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1857).

En la Constitución de 1857 vuelve a establecerse en su artículo 63 que, durante la asistencia del Presidente de la Unión a la apertura de sesiones del Congreso, pronunciaría un discurso en el que manifestara el estado que guardaba el país, y la Cámara respondería en términos generales.

Además, en el artículo 89 se señalaba que, una vez abiertas las sesiones del primer periodo, los "secretarios de despacho" darían cuenta al Congreso del estado de sus respectivos ramos (obligatoriedad prevista a partir de la Constitución de 1824). Además, se volvió a consignarse la tradición de la asistencia del Presidente al Congreso en la apertura de sesiones:

Art. 63. A la apertura de sesiones del congreso asistirá el presidente de la Unión, y pronunciará un discurso en que manifieste el estado que guarda el país. El presidente del congreso contestará en términos generales.

Art. 89. Los secretarios del despacho, luego que estén abiertas las sesiones del primer período, darán cuenta al congreso del estado de sus respectivos ramos.

En esta Constitución se aludía a un discurso, que consistía en una reminiscencia semántica del sistema parlamentario inglés, que se refería a un discurso de la corona. Estas intervenciones en el siglo XIX eran breves, medidas y elegantes. Fue Porfirio Díaz quien inició la práctica de convertir el discurso en informe y dividirlo en secciones, según los rubros de la administración pública, y desde el año 1867 a propuesta de Don Sebastián Lerdo de Tejada, las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo debían darse por escrito, aunque esto no impidió la presencia del Presidente de la República ante el Congreso, para que diera lectura a su informe.

Es relevante indicar que, el hecho de realizar la apertura del primero periodo de sesiones en la Cámara de Diputados atiende a una tradición constitucional derivada de esta Constitución. Se trata de un aspecto del unicamarismo que caracterizó este documento constitucional, así como el hecho de que, en el siglo XIX los diputados eran los representantes del pueblo, el cual está sobre todo y a éste se deben consideraciones. De ahí que, actualmente la sesión solemne la presida el presidente de la Cámara de Diputados.

Durante la vigencia de este documento constitucional no se conoce que, un presidente del Congreso haya criticado la actuación del Ejecutivo en el momento de contestar su discurso. En la época de Juárez, Lerdo y Díaz, se observa la necesidad de un Poder Ejecutivo fuerte: Juárez fija la forma de gobierno para encausar la administración; Díaz inaugura la política integral para rehacer la autoridad y la organización coercitiva, establecer la paz e imponer el orden. Esto favoreció el desarrollo económico del país, pues llegó inversión extranjera, se construyeron vías de comunicación (ferrocarril, caminos) y se agilizaron las fuerzas productivas, así como a nuevas relaciones sociales, por lo que surgió una burguesía formada por terratenientes, latifundistas y especuladores. Entonces, los presidentes fuertes, como Juárez y Díaz, se ampararon en la legitimidad constitucional y en su prestigio personal, no solo para conseguir la paz y dirigir la transformación económica del país, sino para imponer la soberanía del Estado; neutralizar, conciliar o destruir otras instancias que se oponían, como el clero, los

cacicazgos o las tiranías locales. Para lograrlo, usaron la ley como el arma del convencimiento o la violencia.

Este sistema dictatorial fue necesario para hacer frente a las condiciones que imponían una estructura social, económica y política desquiciada e inorgánica. La tarea era inmensa: gobernar muchos pueblos distintos que habían vivido en diferentes periodos de evolución, además de la presencia de un exterior amenazante, por lo que se necesitó de una clara inteligencia y una constante actividad. Para ello, Díaz dispuso de la conciliación de estas comunidades, la ampliación económica, el mantenimiento de la paz, la gratificación de las aspiraciones de los amigos y su propia energía. Se alude que, la política nunca pudo ser sometida al imperio de la Constitución, ya que Díaz concentró en sus manos todo el poder subdividido: eligió gobernantes, hizo las veces del Poder Legislativo y Judicial; sus Secretarios de Estado eran más bien un consejo semejante al de los soberanos absolutos¹⁵.

7. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Esta Constitución recogió la tradición histórica y política de México y establecería, en su artículo 69 que, el Presidente de la República asistiría a la apertura del periodo de sesiones del Congreso de la Unión y presentaría un informe por escrito sobre el estado que guardaba la administración pública del país.

Dicho artículo ha tenido sólo tres reformas desde su publicación original hasta la actualidad, sin embargo en la última de ellas se establece una variante substancial, pues con el llamado cambio de formato, se anula la arraigada tradición de la asistencia del Presidente de la República para señalar la exclusiva obligatoriedad de la presentación de dicho informe sólo por escrito:

¹⁵ Estos temas los tratan con maestría MOLINA ENRIQUEZ, Andrés, *Los Grandes Problemas Nacionales*, México. Imp. de A, Carranza e hijos, 1909, pp. 65 y ss; VILLA AGUILERA, Manuel, *La Institución Presidencial. El Poder de las Instituciones y los Espacios de la Democracia*, México, UNAM y Edit. Miguel Angel Porrúa. 1987; CARPIZO, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, México, Edit. Siglo XXI editores. 1978, y del mismo autor, "Informe del Presidente de la República, en *Diccionario de Derecho Constitucional*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002, pp. 299-300.

EL INFORME PRESIDENCIAL EN MÉXICO,
RETOS Y PERSPECTIVAS PARA EL SIGLO XXI

Art. 69.- A la apertura de sesiones del Congreso, sean ordinarias o extraordinarias, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito; en el primer caso, sobre el estado, general que guarde la administración pública del País; y en el segundo, para exponer al Congreso o a la Cámara de que se trate, las razones o causas que hicieron necesaria su convocación, y el asunto o asuntos que ameriten una resolución perentoria.

Esta Constitución dispuso que se trataría de un informe, lo cual dio lugar en décadas sucesivas a ceremonias que duraban hasta cinco horas. En este documento constitucional ya no apareció la resta al informe presidencial. Al respecto, el jurista Emilio Rabasa estimó que, la Carta Magna del 1917 suprimió la respuesta del presidente de la Cámara de Diputados, porque era lo mejor que podría hacerse en esa época. Para ello, se abordó el tema del equilibrio entre los dos poderes, el Legislativo y el Ejecutivo, tópico fundamental en la organización política de los Estados-nación de régimen dualista. No obstante, es adecuado referirse que, Don Venustiano Carranza no trató de poner fin a la figura de responder al informe presidencial; el Congreso Constituyente al aprobarla tampoco opinó al respecto, por lo que pudiera estimarse como una omisión involuntaria. El que los informes presidenciales del Presidente Carranza los contestara el presidente del Congreso en turno corrobora este comentario. Así, cuando él asistió a la apertura del Congreso Constituyente el 1º de diciembre de 1916, respondió su mensaje el diputado Luis Manuel Rojas; en su mensaje el 15 de abril de 1917, le contestó el diputado Eduardo Hay; el 1º de septiembre de 1917 lo contestó el legislador Jesús Urueta; el 1º de septiembre de 1918 lo contestó el diputado Federico Montes; el 1º de abril de 1919 lo respondió el diputado Gildardo Gómez y el del 1º de septiembre de 1919 el diputado Arturo Méndez.

Si se hubiese elegido por eliminar la respuesta al informe presidencial, ésta no se hubiese gestado en la época en que vivían todos los promotores y autores de la supuesta derogación. El hecho de que se diga que, la respuesta debe darse en términos generales significa que, el presidente del Congreso no puede felicitar ni reprobar, sino que consiste en una cortesía para alguien que ocupa el más alto puesto político nacional. Posteriormente, el análisis y lo que resulte es competencia del Congreso.

A. Primera reforma del 24/11/1923.

Art. 69 A la apertura de sesiones ordinarias del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarde la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión o de una sola de las Cámaras, el presidente de la Comisión permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

La ceremonia del informe presidencial ante el Congreso de la Unión se convirtió por mucho tiempo en una ceremonia mítica figura presidencial. Fue hasta que, con la reforma política de 1977, que se traduce en una integración plural de la Cámara de Diputados en 1979, con el arribo a la Cámara de nuevas fuerzas políticas y se da la posibilidad de que, la Cámara de Diputados sea más dinámica en sus trabajos, se cuestione más la acción del gobierno, se discuta más en la aprobación del presupuesto de egresos, así como en la revisión de la cuenta pública.

B. Segunda reforma del 7/4/1986.

Art.69 A la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarde la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión o de una sola de las Cámaras, el presidente de la Comisión permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Es acertado señalar que, juristas, filósofos, politólogos e investigadores de los asuntos públicos del país, han sugerido que, la mejor garantía para la democracia es la existencia de mejores controles en el ejercicio el poder. De ahí que, ha sido trascendental hacer efectivo el sistema de pesos y contrapesos establecido en la Constitución, para examinar la situación política y administrativa del Estado mexicano. Este objetivo se ha materializado a través de estas reformas constitucionales, como la que aquí se describe, sin vulnerar la división de poderes, el respeto y la colaboración entre instituciones emanadas de la voluntad popular. De ahí que, la

separación de poderes se ha presentado como un fenómeno histórico a través de limitaciones graduales, las cuales se han incorporado en las Constituciones de los Estados constitucionales, como el mexicano.

Esta fórmula clásica de separación de poderes sigue siendo válida, aun cuando se han formulado infinidad de Cartas Magnas en los distintos países. Por ello, es usual escuchar a abogados, políticos y estudios del tema, que el Ejecutivo mexicano ha sido “el todo” y el Legislativo “la nada”; que el Presidente de la República ha asumido facultades y funciones que limitan la actuación de la asamblea representativa y, que ésta ha permanecido sumisa ante la creciente omnipotencia de aquél. En esto han influido las características sociales, culturales, económicas y políticas de nuestro país, como el carácter unitario del mando derivado del imperativo de realizar la obra de la Revolución Mexicana: un Ejecutivo fuerte, capaz de hacer frente a una serie de reacciones interiores y presiones exteriores; un Ejecutivo que no pudiera ser obstaculizado ni maniatado por el Legislativo, que durante la época posrevolucionaria se consolidaría con el apoyo de un partido único y predominante. No obstante, fue un sistema que, con sus defectos, vicios, injusticias y virtudes, brindó a nuestra nación estabilidad política con un gobierno civil. Durante los primeros sexenios posrevolucionarios, se tejó una coalición política que permitió al Presidente de la República abatir a las antiguas fuerzas oligárquicas, realizar una reforma agraria y eliminar enclaves imperialistas que actuaban en la economía nacional; garantizar la participación política a las clases sociales oprimidas, así como implementar un proyecto industrializador hacia 1940.

C. Última reforma del 15/8/2008 (se reforma el primer párrafo y se añade un segundo).

Art.69. En la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el Presidente de la Comisión

Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.

Artículo 93.

Lunes 05 de febrero, de 1917 (DOF, original).

Artículo 93. Los secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del Estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado para que informen, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su secretaría.

Jueves 31 de enero, 1974 (DOF, se reforma y adiciona).

Artículo 93. Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Martes 06 de diciembre de 1977 (DOF, se reforma y adiciona).

Artículo 93.

.....

“Las Cámaras a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados y de la mitad, si se trata de los

EL INFORME PRESIDENCIAL EN MÉXICO,
RETOS Y PERSPECTIVAS PARA EL SIGLO XXI

Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.”

Sábado 31 de diciembre de 1994 (DOF, se reforma).

Artículo 93...

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Jueves 02 de agosto de 2007 (DOF, se reforma).

Artículo 93. *Los Secretarios de Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.*

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Viernes 15 de agosto de 2008 (DOF, se reforma).

Artículo 93. *Los Secretarios del despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, dará cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.*

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las actividades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

.....

Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días a partir de su recepción.

El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos.

Estas reformas se basaron en una serie de reflexiones en torno a la relación entre poderes. En ese sentido, Montesquieu en su libro "Del Espíritu de la Leyes", trazó las coordenadas de un diseño estratégico para evitar la concentración del poder político y garantizar la vigencia de lo que actualmente conocemos como derechos fundamentales. Con el tiempo, las ideas de Montesquieu fueron adquiriendo una traducción institucional concreta en los Estados constitucionales modernos, de manera que, la división de poderes se convirtió en una exigencia mínima e indispensable para la existencia de una Constitución. No obstante las reformas que hasta el momento se han mencionado, no abordan directamente la forma en que el Presidente de la República habrá de presentar su informe, ya que sólo se establece que, será por escrito y manifestará en este el estado general que guarda la administración pública federal. De ahí que a la postre, se haya formulado el acuerdo parlamentario y publicado en la gaceta de la Cámara de Diputados el 29 agosto del año 2008, con el fin de subsanar esta cuestión. La Ley Orgánica del Congreso en lo sucesivo, deberá establecer estas bases y las condiciones en las que pueda asistir a presentarlo, es decir, procurar un adecuado control del poder y el fortalecimiento de la rendición de cuentas mediante la presentación de mecanismos que lo faciliten.

IV. LA PREGUNTA PARLAMENTARIA, EN EL MARCO DEL NUEVO SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS A TRAVÉS DEL INFORME PRESIDENCIAL.

El informe presidencial es un acto de rendición de cuentas que se hace ante el Poder Legislativo, actuando las dos Cámaras del Congreso como asamblea única, y posteriormente, por separado

EL INFORME PRESIDENCIAL EN MÉXICO, RETOS Y PERSPECTIVAS PARA EL SIGLO XXI

cada Cámara realizar el análisis del informe. Este informe es una exposición por escrito que formula el Presidente de la República y lo presenta anualmente al Congreso de la Unión, para manifestar el estado general que guarda la administración pública federal. El Presidente está constreñido a enviarlo una vez al año, el 1º de septiembre, al iniciar el primer periodo de sesiones, en una sesión conjunta de ambas cámaras en el recinto de la Cámara de Diputados. Por ello, ha sido primordial fortalecer el diálogo entre estos dos poderes constitucionales de la república. Para ello, el nuevo formato de presentación del informe de gobierno ha de convertirse en un diálogo institucional, de ahí que, resulta pertinente mantener el sistema de rendición de cuentas que el Ejecutivo hace a la nación por medio de sus representantes populares, para brindar mayor fluidez a la relación entre estos dos poderes públicos.

De tal suerte, el sistema de rendición de cuentas por parte del Ejecutivo federal a través del nuevo formato presidencial, es un control parlamentario con una característica importante en el Estados democrático mexicano, que se ejerce por medio de todas las actividades que desarrolla el órgano legislativo, es decir, se refiere a los procedimientos parlamentarios mediante el ejercicio del conjunto de actuación, por lo que son multifuncionales dentro de las competencias del Congreso de la Unión, o de alguna de sus cámaras. En consecuencia, entendemos que, la función de control no puede reducirse a procedimientos determinados, sino a la totalidad de la actuación de nuestro Poder Legislativo nacional.

Dicho concepto engloba los clásicos instrumentos de control parlamentario, que son aplicables en este nuevo sistema de rendición de cuentas a través del informe presidencial, que para empezar, empieza con la pregunta parlamentaria, pero que puede derivarse en comisiones de investigación, en discusión de proyectos de ley o del presupuesto, etcétera. Igualmente, se conjuga el rol de la oposición y las minorías parlamentarias en esta clase de control. Tanto las minorías y las mayorías tienen interés en el ejercicio del control parlamentario para fiscalizar la labor del Poder Ejecutivo.

Este tipo de control se desempeña por todos los grupos a través de todos los procedimientos normativos de las cámaras de diputados y de senadores, cuya apreciación crítica de la acción gubernamental debe ser inexcusablemente ofrecida a la sociedad, para que ésta continúe siendo políticamente abierta. No obstante, las

minorías y la oposición son las que tienen un mayor interés en demostrar lo errado de la acción del Poder Ejecutivo; en cambio, la mayoría, que apoya o es afín al programa que desarrolla éste, se interesa en destacar sus éxitos y sus logros. Evidentemente, el órgano legislativo se ha considerado como un poder controlador, cuya actividad se ha venido ampliando y debe de extenderse aún más para abarcar todos los ámbitos en donde el Ejecutivo actúa, pues cada día son más las esferas donde éste interviene.

Precisamente, existen grados de intensidad del control parlamentario, como definir las tareas en las que el Parlamento no debe intervenir, como las actividades cuyo fundamento lo encontraríamos en la interpretación del principio de división de poderes; precisar las actividades en donde el Parlamento debe intervenir con prudencia cuando sea necesaria su participación, aplicando criterios científicos y profesionales en determinados sectores, como la política monetaria, la educativa, la política financiera, la energía nuclear, de las relaciones internacionales, revisar la políticas de adjudicación de obras y valoración-destino de recursos, el proceso de nombramientos de determinadas autoridades de relevancia nacional, etcétera.

La figura de la pregunta parlamentaria es característica de los sistemas parlamentarios, pero que se ha adoptado en los órganos legislativos de los países con sistema presidencial. Una pregunta parlamentaria significa que, un orador hace uso de la voz en un clima de libertad, orden, seguridad e independencia. En los sistemas monárquicos se consideró que, la presencia del rey en el recinto parlamentario lo ponía en peligro, por lo que se optó por no deliberar y no llegar al extremo de tener que discutir, limitándose a escuchar. Este criterio se adoptó en varios sistemas presidenciales, como México. Si bien, el control parlamentario se ejerce por medio de todas las funciones del órgano legislativo, ello no es obstáculo para entender que, hay mecanismos y órganos en donde dicho control se percibe con una mayor nitidez, como las comparecencias de los miembros del gabinete y las preguntas formuladas por los secretarios de Estado, al procurador general de la República y a los directores de las entidades paraestatales, como instrumentos de que disponen los legisladores para obtener información respecto de

EL INFORME PRESIDENCIAL EN MÉXICO,
RETOS Y PERSPECTIVAS PARA EL SIGLO XXI

cuestiones puntuales y concretas a cerca de las políticas públicas de las dependencias del Ejecutivo¹⁶:

1. Órganos desconcentrados por Secretarías.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Servicio de Administración Tributaria

Servicio de Administración de Bienes Asegurados

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e
Informática

Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Comisión Nacional de Seguros y Fianzas

Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas
Públicas

Nacional Financiera

Secretaría de Economía

Comisión Federal de Competencia

Comisión Federal de Mejora Regulatoria

Secretaría de Comunicaciones y Transporte

Comisión Federal de Telecomunicaciones

Instituto Mexicano del Transporte

Secretaría de Educación Pública

Comité Administrador del Programa Federal de
Construcción de Escuelas

Consejo Nacional para la Cultura y las Artes

Instituto Nacional de Antropología e Historia

Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura

Instituto Nacional de Derechos de Autor

Instituto Politécnico Nacional

¹⁶ MURO RUIZ, Eliseo. Algunos elementos de técnica legislativa. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2007, pp. 290-291, 459-469.

Radio Educación
Universidad Pedagógica Nacional

Secretaría de Gobernación

Consejo Nacional de Población
Centro de Investigación y Seguridad Nacional
Instituto Nacional de Migración
Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo
Municipal
Archivo General de la Nación
Instituto Nacional de Estudios Históricos de la
Revolución Mexicana
Coordinación General de la Comisión Mexicana de
Ayuda A Refugiados
Secretaría Técnica de la Comisión Calificadora de
Publicaciones y Revistas Ilustradas
Centro de Producción de Programas Informativos y
Especiales
Nacional de Prevención de Desastres

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y
Alimentación

Apoyos y Servicios a la Comercialización
Agropecuaria
Instituto Nacional de Investigaciones Forestales
Agrícolas y Pecuarias
Sistema Integral de Información Agroalimentaria y
Pesquera
Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad
Agroalimentaria

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
Instituto Nacional de Ecología
Comisión Nacional del Agua

EL INFORME PRESIDENCIAL EN MÉXICO,
RETOS Y PERSPECTIVAS PARA EL SIGLO XXI

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la
Biodiversidad

Secretaría de la Función Pública
Comisión Nacional de Avalúos de Bienes Nacionales

Secretaría de Energía
Comisión Reguladora de Energía
Comisión Nacional para el Ahorro de Energía

Secretaría de Salud
Centro Nacional de Prevención y Control de VIH-
SIDA e ITS
Instituto Nacional de Salud Pública
Comisión Nacional de Arbitraje Médico
Centro Nacional de Transplantes
Centro Nacional de la Transfusión Sanguínea
Centro Nacional de Vigilancia Epidemiológica
Centro Nacional para la Salud de la Infancia y
Adolescencia
Centro Nacional de Rehabilitación
Dirección General de la Administración del
Patrimonio de la Beneficencia Pública

Secretaría de Relaciones Exteriores
Instituto Mexicano de Cooperación Internacional

Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo

Secretaría de Seguridad Pública
Sistema Nacional de Seguridad Pública
Policía Federal Preventiva
Consejo de Menores
Prevención y Readaptación Social

Secretaría de Turismo
Centro de Estudios Superiores en Turismo

Secretaría de Desarrollo Social
Instituto Nacional de Desarrollo Social

2. Organismos descentralizados por Secretarías.

Secretaría de Gobernación
Instituto Mexicano de la Radio
Talleres Gráficos de México

Secretaría de la Defensa Nacional
Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas
Mexicanas
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Casa de Moneda de México
Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los
Usuarios de Servicios Financieros
Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas
Públicas
Instituto para la Protección al Ahorro Bancario
Lotería Nacional para la Asistencia Pública
Patronato del Ahorro Nacional
Pronósticos para la Asistencia Pública

Secretaría de Desarrollo Social
Comisión Nacional de las Zonas Áridas
Comisión para la Regularización de Tenencia de Tierra
Instituto Nacional Indigenista

Secretaría de Energía
Comisión Federal de Electricidad
Instituto de Investigaciones Eléctricas
Instituto Mexicano del Petróleo
Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares
Luz y Fuerza del Centro
Pemex-Exploración y Producción
Pemex-Gas y Petroquímica Básica
Pemex-Petroquímica
Pemex-Refinación
Petróleos Mexicanos

EL INFORME PRESIDENCIAL EN MÉXICO,
RETOS Y PERSPECTIVAS PARA EL SIGLO XXI

Secretaría de Economía

Centro Nacional de Metrología
Consejo de Recursos Minerales
Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y
Alimentación

Colegio de Postgraduados
Productora Nacional de Biológicos Veterinarios
Productora Nacional de Semillas

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Aeropuertos y Servicios Auxiliares
Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios
Conexos
Leyes
Servicio Postal Mexicano
Telecomunicaciones de México

Secretaría de Educación Pública

Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte.
Centro de Enseñanza Técnica Industrial
Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial
Centro de Investigación Científica y Educación
Superior de Ensenada, B. C.
Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del
Instituto Politécnico Nacional
Centro de Investigaciones en Química Aplicada
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en
Antropología Social
Colegio de Bachilleres
Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
Comisión de Operación y Fomento de Actividades
Académicas del Instituto Politécnico Nacional
Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos
Comité Administrador del Programa Federal de
Construcción de Escuelas
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

Consejo Nacional de Fomento Educativo
El Colegio de la Frontera Sur
Fondo de Cultura Económica
Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis
Mora
Instituto Mexicano de Cinematografía
Instituto Mexicano de la Juventud
Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica
Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto
Politécnico Nacional

Secretaría de Salud

Hospital General de México
Hospital General “Dr. Manuel Gea González”
Hospital Infantil de México “Federico Gómez”
Instituto Nacional de Cancerología
Instituto Nacional de Cardiología “Ignacio Chávez”
Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición
“Salvador Zubirán”
Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias
Instituto Nacional de la Senectud
Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía “Dr.
Manuel Velazco Suárez”
Instituto Nacional de Pediatría
Instituto Nacional de Perinatología
Instituto Nacional de Psiquiatría “Ramón de la Fuente
Muñiz”
Instituto Nacional de Salud Pública
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la
Familia

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Comisión Nacional de los Salarios Mínimos

Procuraduría General de la República

Instituto Nacional de Ciencias Penales

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS NO SECTORIZADOS

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los
Trabajadores del Estado
Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los
Trabajadores
Instituto Mexicano del Seguro Social

3. Comisiones intersecretariales.

Comisión calificadora de libros y revistas ilustradas.
Comisión nacional de salarios mínimos.
Comisión de avalúos de bienes nacionales.
Comisión intersecretarial del servicio civil de carrera.
Comisión intersecretarial de gasto, inversión y
financiamiento.
Comisión intersecretarial de la política industrial.
Comisión intersecretarial de desincorporación.
Comisión intersecretarial consultiva de la obra pública.
Comisión para asuntos de la frontera norte.
Comisión para la transparencia y el combate a la
corrupción en la administración pública federal.
Comisión nacional para el conocimiento y uso de la
biodiversidad.
Comisión de radiodifusión.
Comisión mexicana de ayuda a refugiados.
Comisión intersecretarial encargada de coordinar las
actividades de las secretarías de estado y demás
instituciones a las que la legislación confiere el
cuidado de documentos históricos de la nación.
Comisión intersecretarial para la protección, vigilancia
y salvaguarda de los derechos de propiedad
intelectual.
Comisión intersecretarial de precios y tarifas de los
bienes y servicios de la administración pública
federal.
Comisión del programa nacional de solidaridad.
Comisión intersecretarial del gabinete agropecuario.

Comisión intersecretarial para la atención de los compromisos internacionales de México en materia de derechos humanos.

Consejo nacional para las comunidades mexicanas en el exterior.

Comisión intersecretarial para la conmemoración del aniversario del natalicio de don miguel hidalgo y costilla.

Comisión intersecretarial para el desarrollo rural sustentable.

4. Empresas de participación estatal mayoritaria en proceso de desincorporación por Secretaría.

Secretaría de Gobernación.

Periódico El Nacional, S.A. de C.V.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Almacenes Nacionales de depósito, S.A. Banco de Crédito Rural del Centro, S.N.C.

Banco de Crédito Rural del Centro Norte, Centro Sur, del Golfo, del Istmo, del Noreste, del Noroeste, del Norte, de Occidente, del Pacífico-Norte, del Pacífico-Sur, Peninsular, S.N.C.

Banco Nacional de Comercio Interior, S.N.C.

Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C.

Exportadores Asociados, S.A. de C.V.

Financiera Nacional Azucarera, S.N.C.

Ocean Garden Products, Inc.

Servicios de Almacenamiento del Norte, S.A.

Terrenos de Jáltipan, S.A.

Secretaría de desarrollo Social.

Incobusa, S.A. de C.V.

Secretaría de Energía.

Terrenos para Industrias, S.A.

EL INFORME PRESIDENCIAL EN MÉXICO,
RETOS Y PERSPECTIVAS PARA EL SIGLO XXI

Secretaría de Agricultura, ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

- A. Bodegas Rurales Conasupo, S.A. de C.V. Estatutos Sociales de Liconsa S.A. de C. V.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

- A. Administración Portuaria Integral de Guaymas, S.A. de C.V. Ley de Puertos, Ley de Navegación y Reglamento de la Ley de Puertos.
- B. Administración Portuaria Integral de Mazatlán, S.A. de C.V.
- C. Administración Portuaria Integral de Puerto Vallarta, S.A. de C.V.
- D. Administración Portuaria Integral de Topolobampo, S.A. de C.V.
- E. Administración Portuaria Integral de Tuxpan, S.A. de C.V.
- F. Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S.A. de C.V.

5. Fideicomisos por Secretaría de Estado.

Secretaría de la Defensa Nacional.

- A. Fideicomiso para Construcciones Militares.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- A. Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural.
- B. Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura.
- C. Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras.
- D. Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda.
- E. Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios.
- F. Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios.

Secretaría de Desarrollo Social.

- A. Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares-FONHAPO.
- B. Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías.

Secretaría de Economía.

- A. Fideicomiso de Fomento Minero.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

- A. Fideicomiso de Riesgo Compartido. Reglas de Operación del Programa del Fondo de Riesgo Compartido para el Fomento de Agro negocios.
- B. Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

- A. Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional.

Secretaría de Educación Pública.

- A. Fideicomiso para la Cineteca Nacional.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

- A. Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores.

Secretaría de la Reforma Agraria.

- A. Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Secretaría de Turismo.

- A. Fondo Nacional de Fomento al Turismo. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- B. Fondo de Información y Documentación para la Industria.
- C. Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos.

6. Fideicomisos públicos en proceso de desincorporación.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- A. Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

- A. Fideicomiso para la Comisión Nacional de Caminos Alimentadores y Aeropistas.

Esta figura de la pregunta parlamentaria contribuye al fortalecimiento de las relaciones institucionales que en todo sistema democrático involucran a los poderes Legislativo y Ejecutivo,¹⁷ ya que constituyen verdaderos medios de fiscalización o inspección de carácter individual, en el sentido de que, cualquier diputado o senador puede formularlas por sí mismos. Las preguntas tienen como sujeto destinatario, a los comparecientes servidores públicos del Poder Ejecutivo federal, respecto las áreas de las que directa o indirectamente sean responsables. Estos instrumentos de control han de tener un objeto concreto y preciso, como corresponde a su característica de ser el medio más rápido para conseguir cierta información. Así, se favorece una contestación puntual y sin dilaciones. Estas preguntas se pueden presentar por escrito y contestarse de forma oral, ya sean en sesiones del Pleno o de las comisiones. En las respuestas orales, suelen llevar la posibilidad de replicar con base en la respuesta proporcionada por el funcionario en turno.

Es oportuno señalar que, en la mayor parte de los países que reconocen este medio de control suelen dedicarse semanalmente por lo menos dos horas para el desahogo de las preguntas. En México, estas interrogaciones se dirigen al servidor público federal compareciente sobre materias de carácter general o de particular relieve político. Se recomienda que, sean concretas y precisas, para dar pauta a respuestas relacionadas directamente con la esencia de alguna política gubernamental del Ejecutivo, o bien, con hechos aislados, pero dotados de una gran relevancia política y social, que

¹⁷ MURO RUIZ, Eliseo, *Origen y evolución del sistema de comisiones del Congreso de la Unión*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006, pp. 143 y ss.

se materializan jurídicamente en una serie de documentos jurídico-administrativos, como son los siguientes:

- Reglamentos.
- Decretos.
- Acuerdos
- Convenios
- Circulares.
- Oficios-circulares.
- Programas.
- Manuales.
- Instructivos.
- Reglas.
- Planes.
- Normas oficiales mexicanas.
- Normas mexicanas.
- Normas técnicas.
- Normas.
- Normas generales.
- Estatutos.
- Licitaciones y contratos administrativos.
- Condiciones generales.
- Ordenes.
- Resoluciones.
- Bases, políticas y lineamientos.
- Bases de coordinación.
- Anexos.
- Declaratorias.
- Aclaraciones.
- Avisos.
- Fe de erratas.

Los retos que implica una nación moderna, democrática y participativa, sólo se lograrán con pleno respeto entre los poderes, fortaleciendo al Poder Legislativo para que sus actividades tengan reconocimiento de la sociedad, y con transparencia en las acciones se permitan a los gobernados evaluar y corregir, apoyar e influir en el progreso del país. Por ello, aumentar la capacidad fiscalizadora del Poder Legislativo sobre las acciones del Ejecutivo, para lograr un contrapeso a favor del primero, favorecerá la rendición de

cuentas de manera cotidiana, impulsando una relación entre ambos más frecuente y permanente.

Uno de los capítulos sustanciales de la agenda política es justamente el equilibrio de los poderes públicos, que en un principio, sugiere el fortalecimiento del Poder Legislativo, para conferirle rasgos parlamentarios al sistema político. Se trata de dotar a este poder constitucional de mecanismos que aumenten su capacidad planificadora, fiscalizadora y ratificadora sobre acciones y decisiones del Poder Ejecutivo, para que rinda cuentas de sus actos a las cámaras legislativas de manera más cotidiana. Para ello, fue indispensable cambiar el formato de la manera de presentar el informe presidencial, haciendo a un lado el formalismo del mismo en el cual, se exalta un solo poder por encima de los otros dos. La función de control del poder es equilibrar el ejercicio del poder para garantizar la vigencia de la Constitución Política, asegurar el respeto de los derechos humanos y hacer posible la vigencia de la democracia y el Estado de Derecho. En este contexto, el Poder Legislativo es la pieza central del sistema de la división de poderes y de la democracia representativa y participativa.

El informe presidencial ya no es, como fue en el pasado, el día del Presidente o el monólogo presidencial, ni la algarabía, ni el aplauso, ni la contestación cortesana legislativa en torno a la figura del titular del Ejecutivo; no debe ser más un acto informativo y de lectura unipersonal. Es un foro de diálogo plural, de intercambio de opiniones entre el Ejecutivo y el Legislativo; es un medio que propicie una completa interlocución; que genere plática y diálogo serio, tolerante y respetuoso entre el Congreso y el jefe del Ejecutivo; es un instrumento republicano que permite confrontar posiciones, visiones, ideas y proyectos respecto de la política nacional.

Es una exigencia, detonar los mecanismos constitucionales y legales que incentiven el diálogo y la negociación entre los poderes públicos, particularmente entre el Ejecutivo y el Legislativo. Consiste en establecer figuras o métodos que fortalezcan el intercambio, la colaboración y la ayuda mutua entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, que a su vez abonen al fortalecimiento del principio de separación de poderes, y con ello, la consolidación del orden constitucional y de la democracia.

Fue imprescindible buscar una permanente colaboración entre los poderes Ejecutivo y el Legislativo, mediante el diálogo y un punto de encuentro en las soluciones de los asuntos nacionales. Así, el informe presidencial es ahora un auténtico mecanismo de control político, un espacio de evaluación del desempeño de la sociedad respecto el Ejecutivo y el Legislativo, que permita racionalizar el poder y logre un equilibrio y balance del poder político, mediante la rendición de cuentas por parte del Ejecutivo a la soberanía (el pueblo), y donde el Congreso sea el espacio público donde haya de rendirse, dada su representatividad popular. Así, el control parlamentario ha de conceptualizarse como un control de tipo político que se ejerce a través de todas las actividades del órgano legislativo, con especial interés de las minorías, y cuyo objeto es la fiscalización de la acción general del Poder Ejecutivo, como deuda externa, delincuencia organizada, corrupción, narcotráfico, desempleo, desabasto, inflación y falta de oportunidades educativas, entre otros temas, lleve o no aparejada una sanción inmediata.

De las disposiciones constitucionales reformadas y adicionadas, se establece el nuevo régimen relativo al informe presidencial, tocante la forma y los términos en que el Ejecutivo federal debe presentar al Congreso de la Unión el informe anual, en que por escrito manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. El propósito es modernizar los mecanismos de comunicación entre estos Poderes de la Unión, sin obligación de que concurra personalmente el titular del Ejecutivo, conforme al principio de rendición de cuentas. Para ello, la sesión de Congreso General tendrá lugar a las diecisiete horas del lunes 1 de septiembre de cada año, en el salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, conforme al siguiente orden del día:

- Lista de asistencia.
- Declaración de apertura.
- Intervenciones de los grupos parlamentarios alusivas a la apertura del primer periodo ordinario de sesiones del año legislativo que comienza.
- Recepción y trámite del informe presidencial, con declaratoria formal de recepción por el Presidente del Congreso de la Unión.
- Acta de la sesión de Congreso General.

EL INFORME PRESIDENCIAL EN MÉXICO,
RETOS Y PERSPECTIVAS PARA EL SIGLO XXI

El informe presidencial por escrito será recibido el propio 1 de septiembre de cada año por las Mesas Directivas de las respectivas Cámaras, para efectos de su formal presentación en la sesión de Congreso General, en que se declara la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias. En todo caso, deberá estar presente un secretario de cada una de ellas.

El presidente del Congreso de la Unión convendrá la hora de recepción del informe por escrito que presente el Presidente de la república, en la inteligencia de que, la entrega deberá efectuarse antes de las diecisiete horas del 1 de septiembre, que es la hora prevista para la sesión de Congreso General, según lo dispuesto en el artículo 6o., numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

El acto de recepción del informe que presente el Presidente de la república se efectuará en el lugar de las instalaciones de la Cámara de Diputados que disponga el Presidente del Congreso de la Unión. Los secretarios, diputado y senador, darán fe de la recepción del documento escrito del Ejecutivo federal y extenderán la constancia que corresponda. En la sesión de Congreso General para la apertura del periodo de sesiones ordinarias, después que se haya hecho la declaratoria de apertura de los trabajos a que se refiere el numeral 2 del artículo 6o. de la Ley Orgánica del Congreso General y desahogadas las intervenciones de los grupos parlamentarios, según el orden del día, la Secretaría procederá a dar cuenta de la recepción del informe escrito presentado por el Presidente de la república sobre el estado general que guarda la administración pública del país y entregará dicho documento al Presidente del Congreso.

Una vez que tenga en su poder el documento que contiene el informe por escrito, el Presidente del Congreso de la Unión formulará en voz alta la siguiente declaratoria: “El Congreso de la Unión declara formalmente cumplida la obligación del presidente de la república a que se refiere el párrafo primero del artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Acto seguido, el Presidente del Congreso ordenará la remisión a las Cámaras de Diputados y de Senadores de los ejemplares correspondientes del informe por escrito presentado por el Presidente de la república, con el propósito de que se aboquen por separado al análisis correspondiente.

El análisis que cada cámara debe plantear a cerca del informe por escrito que presente el Presidente de la república sobre el estado general que guarda la administración pública del país, y en su caso, la formulación de preguntas por escrito al Presidente de la república y la comparecencia de servidores públicos, con el fin de rendir los informes respectivos, serán definidos por cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, de acuerdo con el numeral 93 de la Carta Magna.

La entrada en vigor de este nuevo régimen constitucional obliga a modificar la legislación secundaria para ajustarla a las nuevas disposiciones de la Ley Suprema, por lo que el Congreso de la Unión deberá introducir las reformas y adiciones pertinentes en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en el Reglamento para el Gobierno Interior del propio Congreso General, cuyos contenidos actuales mantienen aún la regulación correspondiente a los textos constitucionales anteriores a las recientes reformas y adiciones.

Estas modificaciones de la legislación secundaria pueden efectuarse a partir del 1° de septiembre de 2008, fecha en la que el Presidente de la república debe presentar el informe por escrito a que se refiere el artículo 69 constitucional, conforme al formato derivado de las modificaciones constitucionales mencionadas, por escrito y sin la obligación de asistir a la sesión de apertura del primer periodo ordinario de sesiones. En consecuencia, los integrantes de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos de la Cámara de Diputados consideraron indispensable la aprobación de un acuerdo parlamentario que hiciera posible, en ausencia de las normas secundarias pertinentes, dar cumplimiento cabal al nuevo mandato constitucional contenido en el artículo 69 relativo a la recepción, al trámite y al análisis del informe que debe presentar por escrito el presidente de la república el 1° de septiembre. Así, este acuerdo parlamentario se aprobó el 28 de agosto y se publicó en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el 29 de agosto de 2008.

La correlación de fuerzas existentes en el Congreso de la Unión genera que, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo cambien para adaptarse a las nuevas formas de representación política. Estas relaciones se tornan cada vez más complejas, en las que la figura presidencial cada vez se ve sometida

a mayorías opositoras heterogéneas. De ahí que, se hace necesario tomar medidas para sentar las bases hacia una reforma del Estado, en razón de que, las condiciones políticas se presentan cada vez más complicadas, lo que exige una decidida voluntad política por parte de todos los actores involucrados, a fin de implantar acciones que hagan equitativa esta relación entre poderes, que necesariamente implica el fortalecimiento del Poder Legislativo.

BIBLIOGRAFIA

- ABASCAL Y MACIAS, Rafael. "PRI: 71 años en el poder," en El Financiero, diario de circulación nacional, México, D.F., del 03 de marzo de 2000.
- ABASOLO C., Ana Beatriz. "El Diputado Federal y su Función," en la Revista Perfil Económico. México, D.F. Sep.-oct. 1994. Año 2, Núm. 9.
- BOBBIO, Norberto. El Filósofo y la Política. Fondo de Cultura Económica. México. 2002. 2ª ed.
- _____, El futuro de la democracia. Fondo de Cultura Económica. México. 2003. 1ª reimpresión.
- CAMACHO SOLIS, Manuel. Cambio Sin Ruptura. México. Edit. Alianza Editorial. 1994.
- CARBALLO, Emmanuel. "¿Ganando el PRI, gana México?". El Universal, diario de circulación nacional. México, D.F., del 10 de marzo de 1988.
- CARDENAS SUARES, Héctor. E. "Crisis Europea: lecciones para México," en Examen, publicación mensual del CEN del PRI. México, D.F. Año 5, No. 56. Enero, 1994.
- CARDENAS SUARES, Héctor. E. "Crisis Europea: lecciones para México," Examen, publicación mensual del CEN del PRI. México, D.F. Año 5, No. 56. Enero, 1994.
- CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. México. Edit. Siglo XXI editores. 1978.
- _____, "Informe del Presidente de la República, en Diccionario de Derecho Constitucional. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2002.
- _____, La Constitución Mexicana de 1917. México. Edit. UNAM. 4ª edición, 1980.

- CASTELAZO José R. “El Reto de los partidos políticos frente al desarrollo político,” en Examen, publicación mensual del CEN del PRI. México, D.F. Año 8, No. 22. Junio de 1996.
- CASTRO LOZANO, Juan de Dios. “Fortalecimiento del Poder Legislativo,” en revista del Senado de la República. México, D.F. Abril-junio, 1996. Núm. 3, vol. 2.
- CONCHELLO, José Angel. “Las Atrofas Presidenciales”, en El Financiero, México, D.F. del 28 de abril de 1998.
- DE LA MADRID, Miguel. Estudios de Derecho Constitucional. México. Edit. Porrúa. 1980.
- Diario de los Debates del Congreso Constituyente. 1916-1917. México. Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana. 1960, vol. II.
- DOMÍNGUEZ, Jorge I. “El Orden Político en las Sociedades de Samuel Hintington y el Estado Latinoamericano,” en *Este País*, revista mensual. No. 90. México. Sep. 1998.
- GALLEGOS, Elena. “Los Rostros Maquillados de México”, en *La Jornada*, México, D.F. 05 de enero de 2000. Sección Política.
- GARCIA DIEGO DANTAN, Javier. “Calles, el estadista”, en la *Revista Examen*, México, D.F., publicación mensual del PRI. Año 5, Núm. 565, Enero de 1994.
- GUTIERREZ RIVAS, Rodrigo. “El Conflicto Calles-Cárdenas: Un Acercamiento al Origen del Presidencialismo Mexicano”, en Ensayos sobre el Presidencialismo Mexicano. Dirección de la colección, Miguel Carbonel y Sánchez. México. Edit. Aldus. 1994.
- HAMDAN, Fauzi. “Las Facultades Legislativas del Presidente de la República”, en la Revista de Investigaciones Jurídicas. México, Escuela Libre de Derecho, 1981.
- HAMILTON, Alexander, y otros. El Federalista. México. Fondo de Cultura Económica. 1957.

- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Esteban, su análisis publicado en el diario *El Financiero*, del 23 de enero de 2000.
- MOLINA ENRIQUEZ, Andrés. *Los Grandes Problemas Nacionales*. México. Imp. de A. Carranza e hijos. 1909.
- MURO RUIZ, Eliseo. *Algunos elementos de técnica legislativa*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2007.
- _____, *Origen y evolución del sistema de comisiones del Congreso de la Unión*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2006.
- Nueva Imagen*, El Paladín, Nueva Epoca. Año 1, No. 5. Zacatecas, Zac. Enero de 2000.
- OÑATE LABORDE, Santiago. “Rumbo al siglo XXI”, en *Examen*, publicación mensual del CEN del PRI. México, D.F. Año 7, No. 81, mayo de 1996.
- ORTEGA MARTINEZ, Melesio. *Reseña histórica de Tehuantepec*. México. 2ª edición del autor en Oaxaca, 2006.
- PAZ, Octavio. “Crítica de la pirámide”. México. Edit. Siglo XXI Editores, S.A..
- PEDRAZA PENSALVA, Ernesto. *La Jurisdicción en la Teoría de la División de Poderes de Montesquieu*. *Revista de Derecho Procesal Iberoamericano*. Madrid, España. No. 4, 1976.
- PIÑÓN, Francisco. *Presidencialismo. Estructura de Poder en Crisis*. México. Edit. Plaza y Valdés Editores. 2ª ed. Marzo, 1995.
- RABASA, Emilio. *La Constitución y la Dictadura*. México. Edit. Porrúa. 1982. 6ª edición.
- Revista “Proceso”* del 09 de julio del 2000.
- SANCHEZ, Héctor. “Cambio Político y División de Poderes.” México, D.F., en *Revista del Senado de la República*. Abril-junio. Núm. 3. Vol. 2.
- SAYEG HELU, Jorge. *El Poder Legislativo Mexicano*. México. Edit. Trillas. 1991.

- VILLA AGUILERA, Manuel. La Institución Presidencial. El Poder de las Instituciones y los Espacios de la Democracia. México. UNAM y Edit. Miguel Angel Porrúa. 1987.
- VILLAMIL, Genaro. Ruptura en la Cúpula. México. Edit. Plaza y Valdés. Dic. 1995.

LA ÉTICA EMPRESARIAL EN EL NUEVO CONTEXTO GLOBAL.

ISAÍAS RIVERA*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. PROBLEMAS EN LA BASE TEÓRICA DE LA ÉTICA EMPRESARIAL ANTES DEL COSMOPOLITANISMO EN LA EDAD GLOBAL. III. ANÁLISIS CRÍTICO ÉTICO EMPRESARIAL PARA UN COSMOPOLITANISMO EN LA EDAD GLOBAL. IV. PLATAFORMA ÉTICA EMPRESARIAL PARA EL COSMOPOLITANISMO EN LA EDAD GLOBAL. V. ¿PAGA LA MORAL? VI. EDUCACIÓN DE LA ÉTICA EMPRESARIAL PARA UN COSMOPOLITANISMO EN LA EDAD GLOBAL. VII. ¿POR QUÉ LA CONSCIENCIA SOCIAL Y LAS CONSECUENCIAS SOCIALES SON ESENCIALES PARA EL MODELO CRÍTICO Y LA ÉTICA EMPRESARIAL EN EL COSMOPOLITANISMO EN LA EDAD GLOBAL? VIII. ¿POR QUÉ ES EL ENFOQUE DE ANÁLISIS CRÍTICO ÉTICO, ÉTICO?

I. INTRODUCCIÓN

La literatura de la ética empresarial tiende a evitar la postura de prevención en los asuntos sociales, debido en gran parte por su naturaleza intrínseca del enriquecimiento y la búsqueda de ganancias. Además ayuda a ejemplificar los modelos útiles de la práctica individual, que a la misma vez, persiguen una conducta ética que se puede convertir viable cuando existan las condiciones “apropiadas” en el ejercicio empresarial.

Si fuéramos a argumentar estrictamente sobre la base de que la literatura de la ética empresarial debería ser dictada desde un contexto ético no-comprometedor, muy probablemente seríamos conducidos a imperativos carentes de visión dictados desde una torre de marfil. El hecho de que las prácticas empresariales sean

* Candidato a Doctor en Estudios de Políticas Culturales y Educativas por la Universidad de Loyola en Chicago. Maestro en Filosofía Social por la misma Universidad. Maestro en Administración de Instituciones Educativas por el ITESM. Profesor de planta en el ITESM Campus Chihuahua.

propensas a generar resultados tanto positivos como negativos, llama a un cuidadoso compromiso social que debería de tomarse en consideración para el nuevo contexto global.

Por lo tanto, es mi propósito ejemplificar en este escrito como la educación de la ética empresarial debe convertirse consciente de la justicia económica y esforzarse para evitar el fenómeno de acción-reacción, donde, históricamente el marco ético de la literatura empresarial ha procedido a reparar conductas empresariales carentes de ética.

Con el fin de hacer esto, primero debo poner una base teórica que ejemplifique por qué el análisis crítico-ético y, la conducta en las prácticas empresariales y en la literatura de la ética empresarial, pueden permitir una mejora en la justicia social y económica y la mitigación de la pobreza, sobre todo en países periféricos. Es decir, si uno desvía la atención de la responsabilidad social proclamando una conducta ética en la práctica empresarial y dirige la literatura de la ética empresarial únicamente a la reacción, con desprecio a prevenir la acción, la conducta ética en la práctica está obligada a fallar en el cosmopolitanismo en la edad global (Global Age Cosmopolitanism).

En este escrito, exploraré la posición que la literatura educacional en la ética empresarial debería de tomar en cuenta para el conocimiento de las necesidades del público con el fin de promover el cosmopolitanismo en la edad global. También argumentaré el cómo descuidar la prevención de la acción-reacción continuará propagando una mayor desigualdad que puede incrementar gradualmente mayores malestares sociales, los cuales están obligados a deteriorar la prosperidad económica e inclusive afectar las garantías esenciales de los individuos en países centrales.

II. PROBLEMAS EN LA BASE TEÓRICA DE LA ÉTICA EMPRESARIAL ANTES DEL COSMOPOLITANISMO EN LA EDAD GLOBAL

La literatura de la ética empresarial ha sido clasificada aquí como teórica y práctica, con el fin de comprender los dos enfoques generales que han dado forma a la manera en que el campo es estudiado, particularmente en los cursos universitarios de ética

empresarial. Sin embargo, ¿podemos argumentar que la literatura de la ética empresarial debe incrementar la teoría moral como una ruta alternativa para promover la justicia social y la igualdad? ¿Debería el crecimiento de la teorización filosófica incrementar las oportunidades de la conducta ética empresarial en las prácticas empresariales? Sin embargo, históricamente, la teoría crítica de la literatura de la ética empresarial y la práctica pueden ser ligeramente localizadas a través de las obras de DeGeorge y McHugh, entre otras. Aunque también se puede afirmar que la literatura de la ética empresarial ha alegado crítica filosófica y teoría ética en su enfoque filosófico aplicado o práctico debido a la falta de una aplicación funcional que ofrece a las prácticas empresariales actuales y específicas y a la búsqueda de los beneficio.

El problema no es descifrar si un individuo o un grupo de personas que participan en prácticas empresariales están más o menos inclinados a ser corruptos, a cometer fraude, a discriminar o a participar en prácticas económicas turbulentas, después de estudiar la teoría moral. Yo argumento que el problema reside en la naturaleza misma de las prácticas empresariales. La literatura de la ética empresarial, tanto filosófica como práctica, tiende a enfocar las prácticas empresariales éticas y no-éticas a través de bases teóricas que pueden ser interpretadas como relativas en cuanto a la ética, o inclusive muy idealistas para ser consideradas en las prácticas empresariales. Además, la literatura de la ética empresarial tiene una tradición que tiende a determinar de sucesos históricos los buenos y malos rasgos que se esperan de un practicante empresarial, y los resultados positivos y negativos que son comúnmente alcanzados de esas prácticas empresariales.

Después de ejemplificar un cuidadoso análisis de los patrones históricos de conducta, la literatura de la ética empresarial usualmente procede a dictar el “deber” de la conducta empresarial, que suele ser cuando la parte ética de la ética empresarial se dedica a la descripción literaria. Sin embargo, desde el análisis de la literatura en la ética empresarial, podemos ver que muy pocas o ninguna literaturas se dedican a la esencia¹ de la conducta ética empresarial.

¹ En el uso de *esencia* trato de ejemplificar una descripción real empresarial de la relación que la literatura de la ética empresarial y a lo que uno se puede referir como práctica de la ética empresarial. Un ejemplo de esto podría ser la naturaleza del análisis costo-beneficio en el clásico caso ético de la literatura en la ética

La esencia de la ética empresarial y la interpretación de la conducta ética empresarial en la literatura de la ética empresarial se basan en el relativismo. Se trata de un relativismo ético debido a que la esencia empresarial, así como la práctica misma debe tratar con el motivo oculto de los beneficios. Esto se debe al hecho de que las prácticas empresariales son flexibles y necesitan adaptarse constantemente a las condiciones sociales y económicas con el fin de crear beneficios. Tradicionalmente, en las prácticas empresariales, estas condiciones en primer lugar tienen contemplado a los beneficios como el resultado social más importante.

Por lo tanto, podemos decir que la literatura de la ética empresarial ha servido como una herramienta académica para la interpretación de una conjunción entre la ética y el relativismo en las prácticas empresariales. Necesitamos preguntarnos, ¿a qué nivel pueden las prácticas empresariales ser juzgadas como éticas o no-éticas? El relativismo en las prácticas empresariales y la lucha de la literatura en la ética empresarial por alcanzar un claro entendimiento de lo que es considerado ético y no-ético en las prácticas empresariales, anula el deber de una conducta ética en las empresas.

Podemos acordar que, en principio y práctica, los negocios están basados en la oferta y demanda de bienes, productos o

empresarial, el Ford-Pinto, donde una cuenta de saldos utilitaria entre la vida de un individuo y el costo de reparación de un carro. No es mi intención debatir lo bueno o lo malo de una decisión empresarial, o involucrarme en literatura relacionada, la cual por cierto creo influenció grandemente en la reforma de leyes y la consciencia social. Es sin embargo mi intención ejemplificar la esencia empresarial como la práctica misma; también preguntar: ¿Hasta que grado puede ser y deja de ser ética? Debido al hecho de que las prácticas empresariales se adaptan para muchas condiciones con el fin de crear beneficios. Principalmente se cree que los beneficios establecen mayores condiciones para una conducta ética. Para mayor información acerca del caso Ford-Pinto ver: DOUGLAS, John Fielder, *The Ford Pinto Case: A Study in Applied Ethics, Business and Technology*, SUNY New York University Press, New York, 1994.

El caso del Ford-Pinto no es el único que nos ayuda a ejemplificar la dicotomía entre la ética empresarial y las prácticas empresariales. Existen muchos otros caso, como por ejemplo el de la compañía farmacéutica Bayer, la cuál es imputada de importar materias primas desde regiones con conflictos bélicos, financiar ensayos clínicos no éticos, obstaculizar la comercialización de medicamentos vitales en un país de desarrollo y comercializar peligrosos herbicidas. Para mayor información sobre el caso Bayer, y muchos otros ejemplos, ver: WERNES, KLAUS Y WEISS, Hans *El libro negro de las marcas: El lado oscuro de las empresas globales*. Editorial de Bolsillo, México, 2006.

servicios con el fin de crear un beneficio marginal. Los beneficios, principalmente tratan de establecer y crear mayores oportunidades en el escenario social, tales como oportunidades de empleo, libertad económica, mejor educación y condiciones apropiadas para vivir. Estas condiciones sociales, en esencia, deberían de incrementar la conciencia o el deseo de una mejor vida y de una conducta ética en la sociedad. Sin embargo, históricamente, las condiciones sociales de vida para la mayor parte han sufrido la distribución de la riqueza desde una práctica marginada de beneficios, que han resultado en una repartición desigual de beneficios sociales para los individuos de una sociedad que no poseen ningún medio de producción. Por lo tanto, ¿sería justo decir que una de las principales vanguardias de la ética empresarial se ocupa exclusivamente de analizar las diferentes actividades generadas por estos beneficios?

De acuerdo a la Enciclopedia de Filosofía Stanford, la ética empresarial es definida como la “disciplina ética aplicada que se ocupa de las características morales de la actividad comercial”². En aras de la base teórica, está dentro de nuestro interés entender la relación entre la ética y la conducta ética en los negocios y las actividades sociales que realizan cualquier esfuerzo comercial. Sin embargo, las prácticas empresariales o cualquier tipo de actividad comercial con el fin de generar beneficios, no necesita atención especial o una relación con una actividad ética directa. Podemos preguntarnos en cuánto a esta práctica, ¿es socialmente requerido para una compañía o un individuo ser considerado ético, con el fin de producir o consumir? Las prácticas empresariales todavía no se han diseñado exclusivamente para atender a ambos, los previstos éticos sociales y rentables, y las acciones y resultados privados.

La literatura de la ética empresarial como disciplina ha tratado de implementar marcos teóricos éticos y morales en las prácticas empresariales. No sería apropiado juzgar la literatura de la ética empresarial en base a malas prácticas empresariales, o viceversa. Sin embargo, ¿qué tan importante sería entender y analizar las prácticas empresariales como prácticas amorales? Es decir que, debido en la atención intrínseca puesta en generar

² MARCOUX, ALEXEI, “Business Ethics”, *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Summer 2008 Edition) <http://plato.stanford.edu/entries/ethics-business/> (accessed May 15, 2008)

beneficios marginales, algunas o la mayoría de las prácticas empresariales pueden participar simultáneamente en prácticas éticas y no éticas. Por lo tanto, es importante reflejar como la literatura de la ética empresarial para un cosmopolitanismo en la edad global puede participar en la dialéctica de la desigualdad económica global, sin basar su argumentación estrictamente sobre la ética o la moral como conocimiento.

Es muy importante recordar que las prácticas empresariales aprueban fundamentalmente el aspecto de la practicidad y/o la flexibilidad como una demanda primaria en su búsqueda esencial de beneficios. Capaldi afirma que para las prácticas empresariales la, “explicación es una forma de conocimiento práctico y presupone que el conocimiento práctico es más fundamental que el conocimiento teórico”³, siendo que el conocimiento teórico debería ser considerado como un elemento primario de enseñanza detrás de la literatura de la ética empresarial. Además, si debemos de estar preocupados por la teoría ética en la ética empresarial, Capaldi procede a afirmar que el mayor reto para la filosofía analítica no es “identificar el ámbito de la práctica, si no explicarlo teóricamente”⁴.

Esto siendo un asunto en el cual argumentaré que el cosmopolitanismo practicante en la edad global que se enfoca en la educación, necesitará incluir la teoría de desigualdad económica en relación a medidas preventivas socioeconómicas que están por ser propuestas a través de la literatura en la ética empresarial. Además, siendo estas prácticas las que educaran individuos a ser más conscientes en las acciones que necesitan ser tomadas en cuenta para crear mejores condiciones sociales, particularmente en los países periféricos.

III. ANÁLISIS CRÍTICO ÉTICO EMPRESARIAL PARA UN COSMOPOLITANISMO EN LA EDAD GLOBAL

“Hay algo en la crítica que tiene parentesco con la virtud”⁵

³ CAPALDI, Nicolas, “What Philosophy Can and Cannot Contribute to Business Ethics” *The Journal of Private Enterprise* Vol. 21 No. 2 (2006)

⁴ Ibid.

⁵ FOUCAULT, Michel, *What is Critique* in Rainbow, Paul and Nikolas Rose, Eds. 1994. *The Essential Foucault: Selections from Essential Works of Foucault, 1954.1984.*, The New Press, New York

Hay dos aspectos fundamentales de la teoría crítica tradicional que permita a la literatura de la ética empresarial propagar al cosmopolitanismo en la edad global como una ética por ser aprobada en las prácticas empresariales globales; primero, conciencia social básica y segundo, una perspectiva analítica literaria académica, que analicé las consecuencias sociales que pueden ser creadas por la falta de acción.⁶ La idea de la conciencia social como preventiva puede ser ejemplificada por la tradición del pensamiento crítico de la pregunta Kantiana *Aufklärung*, que proporcionará las capacidades heurísticas del individuo, y la reinención de afianzar en la literatura de la ética empresarial, donde un sentido de auto responsabilidad y realización autónoma ocurrirán previo a las prácticas empresariales.

Si fuéramos a alcanzar el cosmopolitanismo en la edad global, la literatura en la ética empresarial debe investigar temas específicos, tales como la mitigación de la pobreza en áreas del mundo donde las prácticas empresariales han sido responsables. La ética empresarial en el cosmopolitanismo en la edad global necesita también diseñar canales académicos de comunicación que se ocupen no solo de las relaciones éticas de acuerdo a una cultura en particular, sino también información precisa de un impacto económico. Esto ayudará a los estudiantes de negocios y a los practicantes empresariales, a que puedan participar mejor en los aspectos preventivos analíticos y críticos.; aspectos sociales preventivos que contemplarán y estudiarán los impactos de desigualdad económica que afectan a las personas en ubicaciones internacionales específicas donde la inversión esta por ocurrir y como esta puede ser prevenida.

El cosmopolitanismo en la edad global debería suponer para el individuo en sociedad una capacidad de entendimiento entre las

⁶ Cuando hablo de conciencia y consecuencias siendo aplicadas a la literatura de la ética empresarial para influir en la conciencia social. Intento afirmar que desde que los beneficios en negocios son el punto principal, la conducta ética en la práctica empresarial esta en desventaja. Por lo tanto, es mi idea integrar primero conciencia para una etapa preventiva, y segundo las consecuencias de un análisis social crítico. Estas dos variables pueden ser usadas con el fin de propagar una conjunción dialéctica ética en la literatura de la ética empresarial para que pueda habituar inherentemente al individuo en una constante etapa de ecuación, donde ella o el realice los posibles resultados sociales y globales de una conducta no ética en la práctica empresarial.

acciones buenas y malas, basándose en la relación entre el pensamiento racional y la crítica a la metodología en la educación tradicional de la ética empresarial, con el fin de prevenir errores económicos generados en prácticas empresariales pasadas. Debemos dejar claro que la teoría ética Kantiana no está enfocada en resultados particulares. Sin embargo, Kant reta al individuo “a trabajarse a sí mismo fuera de su inmadurez que se ha convertido en su naturaleza”⁷ significando que la conducta racional y autónoma, de acuerdo a Kant, puede desencadenar la libre realización. La literatura crítica de la ética empresarial que estudia los errores que han generado gran desigualdad económica entre naciones, puede propagar auto conciencia y el entendimiento de posibles amenazas entre el estado de indiferencia de los individuos. De lo contrario, prácticas empresariales irresponsables que son indiferentes a la igualdad económica global pueden ser equiparadas con el concepto kantiano de la naturaleza “inmadura” del individuo, creando un serio impedimento para la ética empresarial en el cosmopolitanismo en la edad global.

En la base de la actitud crítica en la ética empresarial debería estar implícito que la idea consciente de uno mismo en relación a las condiciones sociales y económicas externas debe presentarse al individuo a través de la literatura de la ética empresarial para promover el cosmopolitanismo en la edad global. Por tanto, comencemos con una premisa inicial presentada en esta sección, que establece que una actitud crítica puede llevar a la virtud. Las ramificaciones de una actitud crítica y los diferentes acercamientos viables en la literatura de la ética empresarial pueden permitir que al destinatario considerar la conducta ética como una evasión de las consecuencias negativas sociales que afectan, por ejemplo, la integridad económica del individuo sin importar la ubicación geográfica, periférica o central.

Debe quedar claro que, si vamos a utilizar la consciencia y las consecuencias dentro de un método de estudio crítico en la literatura de la ética empresarial, entonces podemos intentar alcanzar un proceso de pensamiento racional basado en el análisis de eventualidades próximas indeseables. El proceso de pensamiento

⁷ KANT, Immanuel, *Practical Philosophy*, Translated and edited by Mary J. Gregor, Cambridge University Press, New York, 1996

racional estaría altamente influenciado por escenarios de posibles resultados negativos para uno mismo. La contemplación de posibles escenarios negativos permitirá al individuo diseñar éticamente basándose en planes de contingencia preventiva que influyeran las prácticas empresariales, y los resultados globales. La ética empresarial para el cosmopolitanismo en la edad global necesita inculcar en el individuo el entendimiento de las posibles repercusiones económicas negativas a un nivel personal y global cuando se apoyan las prácticas empresariales no éticas.

IV. PLATAFORMA ÉTICA EMPRESARIAL PARA EL COSMOPOLITANISMO EN LA EDAD GLOBAL.

¿Cómo puede uno argumentar por un diseño de prevenciones económicas basado en el cálculo de resultados sociales negativos en la ética empresarial siendo una práctica virtuosa? Se tiene que tomar en cuenta que esta práctica esta basada en un patrón de conducta que implica el logro de la conducta ética solo en el entendido de que las consecuencias negativas afectaran los resultados personal de una forma negativa. Es imperativo que persigamos esta premisa, ya que es mi intención reiterar que una teoría ética realista en los negocios debe poder aplicar formas viables de conducta que se adapten a la práctica empresarial de la edad global. Un ejemplo que nos puede ayudar a entender mejor la virtud basada en las actitudes del individuo, puede ser citando uno de los pasajes de justicia de Platón, donde podemos divisar una codicia de intereses monetarios y relaciones de poder. Así cómo habla Sócrates del poder mantenido en el *Anillo de Gyges*.

*...él llegó a esta conclusión que, al recoger el giro hacia adentro, se hizo invisible, hacia fuera, visible. Habiendo percibido esto, se manejó para convertirse en uno de los enviados al rey; a la llegada, habiendo seducido a su esposa, con su ayuda, él puso una mano sobre el rey, matándolo y tomando el liderazgo.*⁸

En este pasaje Platón, a través de Sócrates, pretende ilustrar

⁸ PLATO, *The Republic*, Edited by C.D.C Reeve, Hackett Publishing Company, Indianapolis, 2004

la tendencia de la naturaleza humana para refrendar el egoísmo. Desde una perspectiva ética, es difícil justificar el homicidio como una gran causa para que un individuo logre riquezas y poder. Sin embargo, que tan obvio es para la especie humana aceptar que nuestra atención primaria esta enteramente dedicada para nuestros parientes más próximos, y los que apreciamos, antes que preocuparnos por alguien más que este fuera del rango. Aún mas, Gyges teniendo la oportunidad, hizo sólo sus deseos y no tuvo en cuenta a los demás. ¿Sería justo preguntarnos si nosotros, como humanos, somos inherentemente compasivos? Podemos debatir de cualquier forma, como se ha hecho a lo largo de la historia; sin embargo, lo que intento argumentar, es que las prácticas empresariales en relación a los beneficios, tienden a aprobar la naturaleza intrínseca de la acumulación de riquezas y poder, como fue el caso de Gyges.

El cosmopolitanismo en la edad global necesita abordar la importancia de la interrelación económica que existe entre los individuos y lo global, y cómo uno es consecuencia del otro en las prácticas empresariales globales. Las prácticas empresariales éticas en el cosmopolitanismo de la edad global no pueden adherirse exclusivamente a la convicción de la libre empresa y solo sostener una relación intrínseca con los beneficios. No hay ninguna negación que en sí la ética puede convertirse en una mercancía, sin embargo, nuestro punto de interés va más allá de las mercancías en sí. ¿Podrá la ética, como una práctica moral empresarial, aprobar la justicia económica?

V. ¿PAGA LA MORAL?

*Dame eso que yo quiero, y tu tendrás esto que tu quieres, es el significado de cada oferta; y es la manera de obtener de uno a otro la mayor parte de los buenos oficios, que estamos en necesidad de. No es de la benevolencia del carnicero, el cervecero, o el panadero, que esperamos nuestra cena, sino de su propio interés. Nos dirigimos a nosotros mismos, no a su humanidad, pero a su amor propio, y nunca hablar con ellos de nuestras propias necesidades, sino de sus ventajas.*⁹

⁹ SMITH, Adam, in Kathryn Sutherland Ed 1993 *The Wealth of Nations* (New York

El cuidado de sí mismo es una característica humana intrínseca, que se convierte relevante en el periodo Greco Romano, de acuerdo a Foucault¹⁰. Epimeleia Heautou describe la idea del cuidado de sí mismo. Foucault afirma que el cuidado de sí mismo esta construido a través de la práctica. Con el fin de que esta idea funcione en nuestras prácticas empresariales del cosmopolitanismo en la edad global, involucrará más que “auto-apego” e implicará una especie de trabajo, una actividad; implica atención, conocimiento, y técnica en las actividades diarias¹¹. En las prácticas empresariales de la edad global, sería importante entender el cuidado de sí mismo, como un concepto ético, dado que en toda la empresa las prácticas de mercado libre, pueden ser consideradas un concepto arraigado en la ética de sí mismo.

El interés propio o el amor propio, como Adam Smith lo describió, trabajan a favor de uno mismo dentro de un proceso de intercambio, donde no nos enfocamos en nuestras necesidades, sino en las ventajas económicas, profesionales y sociales que son creadas en el sistema de mercado libre. Smith nunca se ocupó de defender la idea de que con el fin del amor propio para ser proclamado entre individuos, tenía que reinar en cada nivel social un libre flujo económico. Por lo tanto, es solo a través de la determinación personal que cada individuo puede llegar a una libre auto realización y a los logros económicos que permiten al individuo satisfacer y satisfacerse dentro de una escena social.

A través del siglo pasado, las prácticas empresariales han triunfado económicamente siguiendo la idea de libertad dentro del sistema de mercado de Smith, la cual promueve idealmente la auto realización. Sin embargo, es necesario reconocer que las desigualdades económicas han sido generadas a lo largo del siglo pasado entre los individuos y países. Con el fin de que en el contexto global se propaguen nuevas ideas sobre las prácticas empresariales, la literatura de la ética empresarial necesitara aceptar la conectividad política, económica y educacional que han creado

University Press) Adam Smith presents this idea in Book one, Chapter two: entitled: *On the Principle Which Gives Occasion to the Division of Labor*

¹⁰ FOUCAULT, Michel, in Arnold I. Davidson Ed. 2005 *The Hermeneutics of the Subject: Lectures at the College de France 1981-1982* (New York: Palgrave Macmillan)

¹¹ Ibid

estas prácticas, para poder hacer frente a estas desigualdades económicas que pisotean la ética global.

La fórmula de Adam Smith es un recurso atractivo por el amor de sí mismo a través de un proceso libre que recompensa el mérito, trabajo y determinación individual. La perspectiva de Smith también se puede explicar a través de Foucault cuando afirma que *epimeleia heautou*, o el cuidado de sí mismo, “implica una cierta forma de atender lo que pensamos y lo que tiene lugar en nuestro pensamiento”¹². Además, *Aufklärung* ha inculcado el requisito del éxito a los individuos que comparten el tiempo y el espacio en la práctica de la libre empresa, que justifica al individualismo como un camino coherente y único para lograr la felicidad. Sin embargo, ¿Cuánto más podrá ser sostenible el sistema de libre empresa a través del individuo auto-amado que se preocupa por sí mismo con el fin de lograr una autonomía económica, si al mismo tiempo la desigualdad económica entre naciones e individuos sigue creciendo? ¿Cómo es que en el mundo occidental se ha entendido para la mayor parte una nueva forma de pensamiento ético a través de la tradición del libre mercado?

Alguna de la literatura en la ética empresarial, la cual se enfoca en la responsabilidad económica, comúnmente establece las actitudes basadas en el objetivo por los practicantes empresariales. El problema para el cosmopolitanismo en la edad global radica en el hecho de que la mayoría de las transacciones empresariales globales dirigidas por estos practicantes han, a largo plazo, sido responsables de las desigualdades sociales y económicas generadas en el pasado reciente. Sin embargo, es justo decir que estos auto-amados practicantes empresariales generan oportunidades económicas locales y globales para los individuos. Oportunidades que al mismo tiempo crean grandes posibilidades sociales y personales que se traducen en beneficios económicos que permiten al individuo en sociedad, adquirir el tiempo y espacio requeridos para alcanzar amor propio que describe Adam Smith.

En cuanto a la idea del amor propio como una ética en las prácticas empresariales y el logro de los beneficios, ¿se puede asumir que la consciencia del individuo auto-amado es inherente de la tradición de la libre empresa? ¿Esta ese amor propio del individuo

¹² FOUCAULT, Michel, *Op. Cit.*.

intrínsecamente arraigado con el desarrollo socioeconómico? Si fuéramos a conectar el amor propio como una ética que solo puede ser lograda a través de beneficios en las prácticas empresariales, entonces podemos proceder a preguntar, ¿qué puede pasar cuando el sistema de libre empresa no funcione apropiadamente en relación a la acumulación de beneficios? ¿Cuáles podrían ser las consecuencias globales directas que afecten al individuo en sociedad si hay fracturas en el sistema global de prácticas empresariales? Las interconexiones económicas de las personas en sociedad indudablemente acarrearán un efecto dominó, en donde el interés de cada individuo auto-amado eventualmente se verá afectado por la fractura económica de otro individuo en una sociedad similar o foránea que está luchando para también alcanzar ese amor propio.

La educación de la ética empresarial a través de la literatura y la investigación académica necesita propagar el cosmopolitanismo en la edad global como una interpretación modificada de los sistemas económicos de la libre empresa, para que permita el desarrollo de individuos auto-amados en cada rincón del mundo. Sin embargo esto, solo puede ser alcanzado a través del desarrollo económico que permita a los individuos, en su respectivo entorno social, crear oportunidades que puedan traducirse en beneficios económicos personales que permitan el cuidado de sí mismo. O, desde un punto de vista retrospectivo en cuanto a la falta de desarrollo en territorios económicamente desatendidos, Amartya Sen se refiere a esto como las “no libertades” social, las cuales obstaculizan el desarrollo económico para los individuos en sociedad a través de pobreza, desigualdad social, injusticia, tiranía, y la falta de oportunidades económicas¹³. Por lo tanto es imperativo que la ética empresarial reconozca las injusticias económicas que han sido consecuentemente generadas por las prácticas empresariales globales y comience a abordar las medidas preventivas y de mitigación.

La disparidad entre los jugadores de las presentes interconexiones globales de libre empresa se ha convertido abundante. Tomando esto en consideración ¿podemos asumir que eventualmente, en nuestro mundo globalizado interconectado, que

¹³ SEN, Amartya, *Development as Freedom*, Random House, Anchor Books, New York, 1999

ha sido creado por las prácticas empresariales globales, una fractura económica de una comunidad en particular puede afectar la práctica establecida del amor propio de un individuo en una comunidad geográficamente distante? ¿Pueden los pisotones económicos ser experimentados por casi tres billones de personas, que son la mitad de los habitantes del mundo¹⁴, convirtiéndose en una amenaza a aquellos que actualmente gozan de libertad económica?

Con los argumentos presentados en esta sección, sería importante investigar en la posibilidad de que gravitan en una contradicción lógica por pretender un vínculo de la conducta ética con la conveniencia personal cuando se trata de prácticas empresariales en el cosmopolitanismo en la edad global. La idea de ayudar a otro solo porque es benéfico para nosotros mismos, difícilmente parece ética; sin embargo, argumentaré que la interconexión económica, política y educacional entre las naciones desencadena grandes oportunidades entre los jugadores de afectarse entre ellos. Así que, dándonos la interconexión económica global y su incremento de riesgos económicos, ¿sería coherente ver la conducta de la ética empresarial global por el beneficio del cosmopolitanismo en la edad global en una diferente perspectiva que la ética empresarial tradicional?

LaRue Tone Hosmer argumenta que en la ética empresarial, debería existir una lógica diferente para los directores de empresas preguntado las implicaciones del porqué uno en esa posición debe adoptar el ser moral. Uno de los argumentos centrales propuestos por Hosmer a los directores de empresas implica que una apropiada “distribución de beneficios y la asignación de los daños”, provocada por las decisión de su empresa, “construirán confianza, compromiso, y esfuerzo entre las partes interesadas de la empresa”¹⁵ Este punto se vuelve relevante para nuestra discusión acerca de la prevención y evitar consecuencias en la metodología ética propuesta para el cosmopolitanismo en la edad global, porque reafirma la postura que los practicantes empresariales muchas veces usan en la conducta ética no por que entienda la ética en sí, sino porque implica “éxito

¹⁴ UNICEF. “United Nations Development Assistance Framework (UNDAF) Lao PDR 2007-2011” June 2006. Accessed July 20, 2008: <http://www.unicef.org/search/search.php?q=world+poverty+statistics>

¹⁵ HOSMER, Larue Tone, “Why Be Moral? A Different Rationale for Managers” *Business Ethics Quarterly* 4, 1994: 2

corporativo a largo plazo”¹⁶ Los éticos empresariales de la edad global necesitan implementar una perspectiva innovadora de la literatura en la ética empresarial en referencia a los asuntos económicos globales, para que los resultados éticos en las prácticas empresariales permitan un cosmopolitanismo en la edad global.

La literatura de la ética empresarial debería incluir un análisis detallado de las consecuencias negativas que la desigualdad económica global continuara generando en lo que llamamos aquí, la edad global. Sin embargo con esto, no hay ninguna intención de la literatura por seguir un patrón de ecuaciones tratando como el análisis costo-beneficio en las prácticas empresariales. La literatura de la ética empresarial enfocada en el cosmopolitanismo en la edad global debería generar análisis de pensamiento crítico y evitar tendencias de patrones pensamiento lógico-simplistas en las prácticas empresariales, donde particularmente el estudiante se acostumbra a buscar exclusivamente formas “eficientes” de generar beneficios económicos. Nunca menos, el cosmopolitanismo en la edad global necesita aprobar prácticas empresariales que provean incentivos para los hombres de negocios, para que se desarrollen las prácticas empresariales éticas. La educación de la ética empresarial debe proponer perspectivas innovadoras que permitan una igualdad económica y un entorno de conciencia entre las prácticas empresariales. Las prácticas empresariales deberían de empezar a propagar un crecimiento sostenible que pueda iniciar un camino hacia la libertad económica, particularmente en los lugares geográficos periféricos.

VI. EDUCACIÓN DE LA ÉTICA EMPRESARIAL PARA UN COSMOPOLITANISMO EN LA EDAD GLOBAL

Las prácticas empresariales globales presentes están integradas por un grupo de interconexiones que incluyen innovación tecnológica y sistemas económicos interrelacionados. En elogio de estos vínculos internacionales, los individuos privados han sido capaces de generar grandes riquezas, que a la misma vez han creado un amplio rango de opciones económicas para sociedad específicas, dado al abundante crecimiento y diversificación en la estructura de

¹⁶ HOSMER, Larue Tone, *Op. Cit.*, p. 2

mercado global. Por lo tanto es interesante para la literatura de la ética empresarial promover el cosmopolitanismo en la edad global en las sociedades donde se innove en tendencias económicas. Esto con el fin de que futuros practicantes empresariales se puedan enfocarse en prevenir y mitigar las prácticas económicas, que deben tomarse como un componente ético intrínseco para las prácticas empresariales globales.

Un punto indiscutible es que en los pasados 20 años, las prácticas empresariales habían utilizado nuevos e ingeniosos medios para producir y presentar nuevas formas de bienes y servicios para un mayor público. Por lo tanto es imperativo para la educación en la ética empresarial someterse a un proceso de reestructuración ideológica, particularmente en el contenido de su literatura y los métodos educacionales para que se puedan adaptar y cubrir los nuevos dilemas éticos que han sido creados por un presente y constante cambio de prácticas empresariales. Un artículo preguntando *Can the Cellphone Help End Global Poverty?* fue recientemente publicado en *The New York Times*, permitiéndome ilustrar solo uno de los asuntos globalizados que la ética empresarial necesita situar. Sí los teléfonos celulares pueden mitigar la pobreza mundial ciertamente pertenece a una discusión ética, sin embargo, el punto más importante para ser ilustrado en aras de mi argumento es que el teléfono móvil o teléfono celular de la cartera de la empresa global ha capturado “3.3 billones de suscriptores a un teléfono móvil”, que en lenguaje empresarial se traduce en “al menos tres billones de personas que no cuentan con un teléfono celular, encontrándose la mayor parte de ellos en África y Asia”¹⁷ Siendo esta una industria de la comunicación que sin duda alguna entra en territorios geográficos inexplorados, debe convertirse en un punto de interés intrínseco para la educación de la ética empresarial en un contexto global.

Un Viejo Problema Educacional en una Nueva Era
Así, cuando es una pregunta de la verdad de una cierta
enseñanza para ser expuesta en público, el profesor no

¹⁷ CORBETT, Sara “Can the Cellphone Help End Global Poverty?” *the New York Times Magazine*, April 13, 2008. Retrieved on April 14, 2008 from: <http://www.nytimes.com/2008/04/13/magazine/13anthropology-t.html>

*puede apelar a un mando supremo tampoco el pupilo pretender que lo creyó solo por imposición. Esto puede suceder solo cuando es una pregunta de acción, e incluso entonces el pupilo debe reconocer por un juicio libre que dicho mando fue realmente usado y que está obligado o al menos titulado para obedecerlo; de lo contrario, su aceptación será una pretensión vacía y una mentira*¹⁸.

En la mayor parte, podemos acordar que las escuelas empresariales tradicionales tienen, a lo largo del tiempo, ofreciendo cuatro tipos básicos de carreras empresariales, las cuales son; contaduría, finanzas, marketing y gestión. Estos campos centrales de estudio han generado amplias variaciones de temas escolares secundarios. Muchos de estos temas de estudio intentan cubrir rápidamente nuevas áreas de oportunidad que han surgido de los cambios dados en la relativamente reciente y rápidamente creciente práctica empresarial.

La educación empresarial en la mayor parte se concentra en preparar al individuo en administrador, maximizar las cuentas y manejar una estructura empresarial. El problema con la educación empresarial es sin embargo, que desde la mayor parte uno de sus objetivos es producir efectividad económica, muchas veces, otros factores tienden a ser tomados como prioridades secundarias.

Uno de los problemas específicos con la educación empresarial y la ética empresarial es el hecho de que históricamente puede parecer como si se fueran a mover en direcciones contrarias. En el *Conflict of the Faculties*, Kant apunta la lucha entre las tradiciones en diferentes departamentos universitarios y como han alcanzado el conocimiento¹⁹. Mientras la educación empresarial, particularmente en el escenario global reciente, continuamente alentado a los directores de empresas y administradores a promover estrategias económicas, tales como externalización o reducción sin la consideración social y ética a los “interesados”. La educación de la ética empresarial, por otra parte se ha esforzado constantemente en implementar y sugerir reglas, patrones de conducta y formulas filosóficas que puedan alentar prácticas empresariales éticas. ¿Cómo

¹⁸ KANT, Immanuel, *The Conflict of the Faculties*, Abaris Books, New York, 1979

¹⁹ Ibid

podemos nosotros, como educadores ser capaces de concordar con un divorcio académico que está presente entre el enfoque práctico empresarial y la parte teórica de la ética?

La educación en la ética empresarial en el cosmopolitanismo en la edad global necesita adaptarse con la currícula empresarial y los temas específicos, estrategias, técnicas y valores empresariales proactivos que están siendo enseñados a los estudiantes empresariales. Si fuéramos a concordar que el cosmopolitanismo en la edad global sitúa la desigualdad económica, son la literatura de la ética empresarial y la educación los encargados de desenmascarar las implicaciones sociales y éticas que son transportadas por términos empresariales tales como, reducción, externalización, producción ajustada. La terminología empresarial ilustra métodos propios para producir eficiencia económica. Sin embargo, esta dentro del interés de la ética empresarial preguntar el precio ético que esta por ser soportado por las prácticas mencionadas.

Ulrich Beck analiza una teoría cultural específica de globalización afirmando que “no hay memoria del pasado global”, sin embargo, “hay una imaginación de un futuro colectivo global compartido, que caracteriza la sociedad cosmopolita y sus experiencia de crisis”²⁰. La educación empresarial promueve la solución de la pobreza en formas económicas estratégicas que serán capaces de renovar la vista tradicional de las prácticas empresariales que han creado de muchas maneras la desigualdad económica. La segunda mitad del siglo pasado fue presenciada por cambios políticos en cuanto al fin de la colonización, particularmente del continente africano. Por lo tanto, ahora las corporaciones mundiales buscan invertir y promover creaciones de mercado en estos países centrales, sin embargo, los educadores empresariales deben presentar estructuras empresariales de restauración que permitan a estas naciones crear sistemas económicamente sostenible.

La educación en la ética empresarial para el cosmopolitanismo en la edad global debe enfocarse en la consciencia que, sí futuros practicantes empresariales no participan en situar los asuntos económicos que causan problemas y continúan creando una “trampa de pobreza” para los individuos en los países

²⁰ BECK, Ulrich, “The Cosmopolitan Society and its Enemies”. *Theory Culture and Society* 19, 2002, p. 17

periféricos, se está obligando a revivir resentimientos históricos de violencia y buscar nuevos apartados globales entre naciones. ¿Qué implica la mitigación de la pobreza para la educación en la ética empresarial? William Easterly hace una comparación interesante entre los practicantes empresariales globales y los activistas globales que trabajan hacia la mitigación de la pobreza. Él se refiere a este último como planeador, enfermo por crear programas sociales financiados por filántropos ricos. Uno de los problemas que enfrenta este tipo de estructura es que no hay riesgo económico en la estructura de contabilidad impuestos a los planeadores. Por el otro lado los buscadores, o practicantes empresariales deben ser considerados responsables de cualquier error o contratiempo económico que en la inversión de las empresas²¹.

Se ha argumentado a lo largo del escrito que la ética empresarial en el contexto global debería estar preocupada con la mitigación de la pobreza, y las injusticias económicas creadas por prácticas empresariales históricas que pusieron poca atención a una justa distribución y a una riqueza sostenible en los países periféricos. Por lo tanto, la educación en la ética empresarial debe acercarse en términos de contabilidad dentro de la estructura de las prácticas empresariales globales, y no meramente como las herramientas que crean impactos sociales escasos en cuanto a la justicia económica global. Si partimos de la premisa presentada por Easterly, y acordamos que la ayuda económica es en verdad dada, ¿cómo puede la distribución y la administración de ayuda económica ser integrada a la estructura de la responsabilidad ética dentro de la estructura de las prácticas empresariales?

En 1970, Milton Friedman dictó que la responsabilidad social es exclusivamente determinada por la generación de beneficios de las corporaciones privadas. La literatura de la ética empresarial, en la mayor parte, a lo largo de la última mitad del siglo, ha creado un marco metodológico que trabaja como la interpretación de las acciones éticas y no éticas solo después de que la práctica empresarial fue llevada a cabo. También es cierto que aproximadamente durante los pasados 50 años las prácticas

²¹ EASTERLY, William, *The White Man's Burden: Why the West Efforts to Aid the Rest Have Done so Much Ill and so Little Good*, The Penguin Press, New York, 2006

empresariales han trazado un camino de prácticas globales sólidas creando diferentes escenarios empresariales, que la literatura de la ética empresarial que todavía necesita comprender dentro del marco teórico. Un asunto de contemplación a este punto podría ser ponderar, ¿cómo la educación de la ética empresarial puede proveer escenarios académicos apropiados dentro y fuera del salón de clases que incluyan asuntos mundiales y problemas que no eran existentes en los 1970's?

Es importante aclarar que la educación de la ética empresarial que ha sido propuesta aquí no sirve meramente como un ajuste de acomodaciones económicas para los pobres en los países periféricos. David Ellerman, como lo hizo Easterly, esta ilustrando un análisis similar de ayuda que trata con métodos estratégicos que son tomados en consideración mientras se diseñan planes económicos para ayudar a los necesitados. De acuerdo a Ellerman, “ayudas monetarias condicionadas” crean una bificodificación de los actores, los “que hacen” y los “ayudadores”. “Los que hacen”, juegan el rol de tener las manos en el proceso de la mitigación de la pobreza, mientras que los “ayudadores” tienden a dictar los proyectos que deben de ser establecidos en las localidades, muchas veces sin un profundo entendimiento social y económico de las necesidades del lugar donde se está dando la ayuda²². La literatura de la ética empresarial tendrá que integrar temas que descifren los roles que deben de llevarse a cabo no solo por los “ayudadores” quienes podemos interpretar como los practicantes empresariales. El rol del practicante empresarial es de hecho una parte fundamental de la práctica racional empresarial del cosmopolitanismo en la edad global, así la ética empresarial puede cumplir con expandir las prácticas empresariales globales.

Charles Taylor habla sobre una ética de “inarticulación” para ejemplificar problemas que son enfrentados por diferentes acercamientos del pensamiento y juicio moral. Él argumenta que, “distinciones cualitativas le dan razón a nuestras creencias éticas y morales”²³, siendo estas controversias fundamentales que han

²² ELLERMAN, David, *Helping People Help Themselves: From the World Bank to an Alternative Philosophy of Development Assistance*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, MI 2006

²³ TAYLOR, Charles, *Sources of the Self: The Making of the Modern Identity*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1989

pisoteado a la ética a lo largo de la historia. Sin embargo, las prácticas empresariales y el sistema de creación de beneficios practicado por las economías de libre mercado han generado el acuerdo común de beneficios sociales que pueden ser logrados a través de empresas. El problema para el cosmopolitanismo en la edad global es implementar una consciencia social de las consecuencias económicas que están siendo generadas por la distribución desigual de la riqueza, nosotros como educadores podemos tratar de impulsar una nueva cultura ética global para prácticas empresariales responsables.

VII. ¿POR QUÉ LA CONSCIENCIA SOCIAL Y LAS CONSECUENCIAS SOCIALES SON ESENCIALES PARA EL MODELO CRÍTICO Y LA ÉTICA EMPRESARIAL EN EL COSMOPOLITANISMO EN LA EDAD GLOBAL?

En mi propuesta, consciencia social y consecuencias se refieren específicamente a un patrón crítico de pensamiento, donde uno se enfoca específicamente en los resultados negativos. ¿Por qué el utilitarismo no es apropiado para llevar a cabo esta ecuación? Es porque la teoría tradicional del utilitarismo, tanto en la literatura de la ética empresarial como en la práctica empresarial, ha sido utilizada ya sea para justificar los beneficios o para interpretar una conducta social no ética como ética. Es justo decir que aunque el utilitarismo esta basado en la utilidad, las consecuencias sociales propuestas basadas en el modelo de consciencia que yo propongo no esta preocupado con la búsqueda de aspectos una mayor utilidad traída por una decisión empresarial o una práctica empresarial en general. El modelo de consecuencia social que yo argumento sería mejor para el cosmopolitanismo en la edad global, se basa en la consciencia ética de prevención en las prácticas empresariales.

Es imperativo que el factor de análisis de consecuencias sea tomado en cuenta como un campo específico en la literatura de la ética empresarial, para que el individuo que estudia negocios pueda ser capaz de analizar los impactos negativos que están obligados a ocurrir en consecuencia del abandono en la justicia económica. La expansión global de las prácticas empresariales, sin duda alguna, ha disipado dos modelos económicos. El que apoya el libre albedrío y promueve la acumulación de la riqueza, es el que consiste en tener la

capacidad de invertir y dictar condiciones y restricciones a las partes interesadas. El otro modelo económico es el que acepta la riqueza, el cual carece de libre albedrío debido a la inestabilidad y las condiciones económicas iniciales deficientes. Sin embargo, es esa condición económica inicial la que permite al libre albedrío económico ser disfrutado por el primer modelo económico.

Thomas Donaldson y Thomas Dunfee tratan de asimilar la ética empresarial y la práctica empresarial a través de un “contrato social” que se enfoca en la autonomía humana propuesta por la premisa ética Aristoteliana de la elección humana. De acuerdo a ellos, la “teoría del contrato social” propuesta, explora “el papel que desempeñan el consentimiento y la autonomía en las relaciones éticas en la vida económica”²⁴. Sin embargo, el cosmopolitanismo en la edad global necesitara ampliar la base de la verdad que está sometida a un contrato social implícito, que basa su progreso ético social en la base de la interpretación proporcionada por los practicantes empresariales y la adquisición de beneficios. Eso no puede seguir siendo considerado como una esperanza ética viable en la práctica empresarial global si el cosmopolitanismo en la edad global mitigara las desigualdades económicas.

VIII. ¿POR QUÉ ES EL ENFOQUE DE ANÁLISIS CRÍTICO ÉTICO, ÉTICO?

Si se desvía la atención de la responsabilidad social proclamando el logro de la conducta ética en las prácticas empresariales y la literatura de la ética empresarial, estos solo estando implicados directamente a la reacción, con desprecio a las medidas preventivas; entonces la conducta ética en la práctica destinada para el cosmopolitanismo en la edad global está destinada a fallar. También se entiende que en este escrito he argumentado el deber que la literatura de la educación de la ética empresarial debe tener en cuenta para considerar el conocimiento de las necesidades y los requisitos socioeconómicos de la mayor parte con el fin de promover el cosmopolitanismo en la edad global. Es absolutamente

²⁴ DONALDSON, Thomas and DUNFEE, Thomas w. *Ties that Bind: A Social Contracts Approach to Business Ethics*, Harvard Business School Press, Boston, MA, 1999

necesario subrayar cómo el rechazo de la prevención en la acción-reacción continuará propagando consecuencias de mayor desigualdad económica, las cuales gradualmente incrementaran mayores consecuencias negativas en la sociedad. A largo plazo, las consecuencias sociales negativas están obligadas a disuadir aún más la prosperidad económica y disuadir las garantías esenciales y la seguridad económica de los individuos en países centrales.

La justicia económica es considerada como un elemento intrínseco en la ética empresarial para que una mayor igualdad social pueda desarrollarse dentro del cosmopolitanismo en la edad global. Además, la ética empresarial necesita defenderse del pseudo cosmopolita que goza de beneficios de movilidad, viajar por el mundo, y apoyar la expansión económica en territorios inexplorados con poca atención al balance económico para los interesados o los participantes locales que soportan el trabajo duro; esto se debe al hecho de que estos participantes locales, en la mayor parte, no gozan de un libre albedrío económico. Los pseudo cosmopolitas son en la mayor parte los principales benefactores de la expansión empresarial global, ya que gozan de un libre albedrío económico, mantienen un apego nacional o cívico flexible a una tierra en particular durante largos periodos de tiempo. Kwame Appiah describe una personalidad similar, llamada los “cosmopolitas contadores” o “globalistas profundos”²⁵, a los cuales les gustan los pseudo cosmopolitas, disfrutan de los beneficios cosmopolitas con menor o ninguna rendición de cuentas por las prácticas empresariales que crean o propagan una deterioración ambiental, social o económica en lugar de la inversión local. ¿Cuál es el papel de la literatura de la ética empresarial dentro y fuera de la academia? ¿Cómo puede la literatura académica empresarial ayuda a promover la conciencia social necesaria por los actuales y futuros practicantes empresariales, en el sentido de que ellos pueden crear negocios económicamente responsables que permitan la incorporación de oportunidades para la realización del amor propio entre cada individuo involucrado en el proceso empresarial?

²⁵ APPIAH, Kwame Anthony, *Cosmopolitanism: Ethics in a World of Strangers*, W.W. Norton Company, New York, 2006

IX. CONCLUSIÓN

Este escrito se ha esforzado por ejemplificar lo que podría ser considerado el tipo de educación en la ética empresarial que pueda propagar un entendimiento adecuado de justicia y cosmopolitanismo en la edad global y en la visión académica de la misma. Se ha establecido que la literatura de la ética empresarial en su mayor parte ha evitado los enfoques preventivos en cuanto a la justicia económica y en asuntos sociales. Debe quedar claro que la práctica empresarial a todo nivel social tiene la obligación de vigilar no solo el bienestar económico de sus inversionistas, sino también el bienestar de los individuos no directamente involucrados en esa dinámica corporativa. Esto se entenderá en la era global empresarial, como una responsabilidad social que vigila el bienestar social por el simple hecho de compartir un tiempo y espacio común en sociedad.

Académicos involucrados en la ética empresarial necesitan propagar un enfoque crítico y ético que instigue el análisis de justicia social propagado por las acciones y reacciones económicas que son generadas por las decisiones de los empresarios. La principal diferenciación entre una ética empresarial, así denominada durante el siglo XX, y la promoción del cosmopolitanismo como parte de la nueva era global, es que la ética empresarial cosmopolita entiende las repercusiones negativas sociales que han sido generadas hasta ahora. Por ejemplo la desigualdad en oportunidades para la educación, servicios médicos, empleos dignos, por solo mencionar algunos. Este en si es el tema central que la población global debe claramente entender para prevenir aun mas injusticias sociales propagadas por las prácticas empresariales que se basan en un sistema con una naturaleza intrínseca de cumplir, promover y proteger la búsqueda de beneficios económicos sin visión social.

A lo largo de los argumentos presentados en este escrito, he ejemplificado modelos prácticos y filosóficos de los ejercicios individuales que deberán perseguir la conducta ética que se puede convertir en socialmente viable. Esto sucederá solo después de que las condiciones económicas justas se inicien a propagar a través de las prácticas empresariales. La discusión del cosmopolitanismo en la edad global presentada en el escrito ha apuntado hacia la realización de una conexión específica entre la disciplina académica de la ética empresarial. Esto es insistente a través de mi argumento, dado que

una nueva visión social debe de ser adoptada por el empresariado que opta por ser socialmente responsable. Las prácticas empresariales y las prácticas éticas deben estar dotadas de responsabilidad social y ambas deben mantener la promoción y la creación de justicia económica en la edad global. La ética empresarial debe enfocarse en el análisis crítico social que promueva la conciencia social y las consecuencias sociales que puedan ayudar al practicante empresarial a entender las necesidades esenciales para una mayor equidad económica dentro del cosmopolitanismo.

El trabajo hecho a lo largo del escrito también apunta a convertirse en parte de un esfuerzo educacional conducido por el Instituto Tecnológico y de Estudios de Monterrey (ITESM), y su esfuerzo por buscar una ética consistente a través de sus programas curriculares. El ITESM propone llevar a cabo esto por medio de la educación continua basada en la ética y programas de investigación que serán evaluados en la Misión Universitaria del 2015. Nuestra institución se estableció en 1943 por un grupo de empresarios que en la mayor parte de su existencia han forjado firmemente un modelo de educación pragmático y tecnológico que hasta hace unos años había tenido un diminuto enfoque académico en la investigación dentro las humanidades y ciencias sociales. Sin embargo, desde el año 2003 el ITESM, de manera concreta y específica ha buscado establecer una combinación académica entre los enfoques pragmáticos y tecnológicos que tradicionalmente ha buscado, con un fuerte contenido académico ético-filosófico que pueda influenciar a los estudiantes de carreras tanto técnicas, de humanidades y de las ciencias sociales.

Las propuestas presentadas en este artículo son resultado de un proyecto de investigación que forma parte del esfuerzo de una institución que envisions un cambio académico, económico y social que indudablemente deberá repercutir en el progreso de un mejor México para todos sus habitantes.

BIBLIOGRAFÍA

APPIAH, KWAME ANTHONY, *Cosmopolitanism: Ethics in a World of Strangers*, W.W. Norton Company, New York, 2006

- BECK, ULRICH, "The Cosmopolitan Society and its Enemies".
Theory Culture and Society 19, 2002: 17
- CAPALDI, NICOLAS, "What Philosophy Can and Cannot
Contribute to Business Ethics" The Journal of Private
Enterprise Vol. 21 No. 2 (2006)
- CORBETT, SARA "Can the Cellphone Help End Global Poverty?"
the New York Times Magazine, April 13, 2008. Retrieved
on April 14, 2008 from:
<http://www.nytimes.com/2008/04/13/magazine/13anthropology-t.html>
- DONALDSON, THOMAS AND DUNFEE, THOMAS W. Ties that
Bind: A Social Contracts Approach to Business Ethics,
Harvard Business School Press, Boston, MA, 1999
- DOUGLAS, JOHN FIELDER, The Ford Pinto Case: A Study in
Applied Ethics, Business and Technology, SUNY New
York University Press, New York, 1994
- EASTERLY, WILLIAM, The White Man's Burden: Why the West
Efforts to Aid the Rest Have Done so Much Ill and so Little
Good, The Penguin Press, New York, 2006
- FOUCAULT, MICHEL, What is Critique in Rainbow, Paul and
Nikolas Rose, Eds. 1994. The Essential Foucault: Selections
from Essential Works of Foucault, 1954-1984,. The New
Press, New York
- _____, The Hermeneutics of the Subject: Lectures at the College de
France 1981-1982 (New York: Palgrave Macmillan) in
Arnold I. Davidson Ed. 2005
- HOSMER, LARUE TONE. "Why Be Moral? A Different Rationale
for Managers" Business Ethics Quarterly 4, 1994: 2
- KANT, IMMANUEL, The Conflict of the Faculties, Abaris Books,
New York, 1979
- _____, Practical Philosophy, Translated and edited by Mary J.
Gregor, Cambridge University Press, New York, 1996
- MARCOUX, ALEXEI "Business Ethics", The Stanford
Encyclopedia of Philosophy (Summer 2008 Edition)
<http://plato.stanford.edu/entries/ethics-business/>(accessed
May 15, 2008)
- PLATO, The Republic, Edited by C.D.C Reeve, Hackett Publishing
Company, Indianapolis, 2004
- SEN, AMRTYA, Development as Freedom, Random House,

Anchor Books, New York, 1999

SMITH, ADAM, in Kathryn Sutherland Ed 1993 The Wealth of Nations (New York University Press) Adam Smith presents this idea in Book one, Chapter two: entitled: On the Principle Which Gives Occasion to the Division of Labor

UNICEF. "United Nations Development Assistance Framework (UNDAF) Lao PDR 2007-2011" June 2006. Accessed July 20, 2008:
<http://www.unicef.org/search/search.php?q=world+poverty+statistics>

WERNES, KLAUS y WEISS, HANS El libro negro de las marcas: El lado oscuro de las empresas globales. Editorial de Bolsillo, México, 2006.

COMENTARIO LEGISLATIVO

REFORMA CONSTITUCIONAL AL SISTEMA ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS

PUBLIO RIVERA RIVAS*

MARCO ANTONIO DE LEÓN PALACIOS**

SUMARIO: I. SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS. II. CONDICIONES DE LA
COMPETENCIA. III. MEDIOS ELECTRÓNICOS Y CONTIENDA POLÍTICA.
IV. AUTORIDADES ELECTORALES. V. NUEVAS REGLAS DEL JUEGO
ESTABLECIDAS

Uno de los retos más grandes que enfrentó la LX legislatura fue sin duda, lograr los acuerdos indispensables para concretar una nueva reforma electoral, la cual tocó al régimen de partidos, a las condiciones de la competencia, a los medios electrónicos y la contienda política, así como a las autoridades electorales.

Durante el mes de septiembre dio inicio formal en el Senado de la República el proceso de modificaciones a la Constitución con el que se plantearon las líneas rectoras de la que sería la séptima gran reforma electoral en la historia de México.

La última gran reforma, hasta antes del 2007, data de 1996 y desde entonces se presentaron situaciones inéditas que evidenciaron lagunas y deficiencias en el marco constitucional y legal de la actividad electoral. No obstante, la actuación reglamentaria del IFE, y los criterios que sobre la marcha emitía el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, paliaron un poco la situación.

* Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007

** Candidato a Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Secretario Técnico de la Comisión de Puntos Constitucionales, Honorable Cámara de Diputados, LX Legislatura

*** Asesor de la Comisión de Puntos Constitucionales, Honorable Cámara de Diputados, LX Legislatura

Por ello la reforma en comento sirvió como correctivo de las carencias y distorsiones implícitas de las reglas hasta ese momento existentes, y sobre todo abordó los temas que se habían planteado a lo largo de los años recientes y que durante los comicios presidenciales de 2006 sometieron a una dura prueba la viabilidad de los procedimientos e instituciones electorales.

La reforma se planteó en dos momentos, el primero a nivel constitucional y con muchos temas reservados para el esquema reglamentario, los cuales fueron después explicitados y detallados en las modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y a las demás leyes electorales recientemente aprobadas por el Congreso de la Unión.

Las nuevas reglas del juego democrático que plantea a nivel constitucional la reforma pueden agruparse en los cuatro ejes temáticos siguientes: 1) régimen de partidos; 2) las condiciones de la competencia; 3) medios electrónicos y contienda política; 4) autoridades electorales.

I. SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS.

Tres son las modificaciones que se introducen en la Constitución sobre este tema:

- a) La prohibición de participar en la creación de partidos políticos a las organizaciones gremiales o bien con un fin distinto al político electoral y que impliquen cualquier tipo de afiliación corporativa, con lo que se consolida la idea del derecho político a la libre afiliación y se abre la puerta para que las agrupaciones políticas nacionales ya no tengan la exclusividad de constituir partidos políticos como ocurría desde 2003.
- b) Se estableció el marco constitucional para que la ley desarrolle el procedimiento de liquidación de aquellos partidos políticos que pierdan su registro y los casos en los que el patrimonio remanente se reintegre al erario público.
- c) Se precisaron las modalidades en las que las autoridades electorales pueden intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos.

II. CONDICIONES DE LA COMPETENCIA

Los puntos que sobre este tema incorpora la Constitución son:

a) El financiamiento público se hace cada vez más importante, instrumentando una nueva fórmula de cálculo que permite una disminución sustancial del mismo e impide las variaciones exponenciales que se tenían en el pasado. Las nuevas reglas son las siguientes:

1. El financiamiento para las actividades ordinarias que todos los años reciben los partidos se calcula ahora a partir de la multiplicación del 65% del salario mínimo del D.F. por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral. El monto que resulte sigue distribuyéndose con la fórmula actual (30% de manera igualitaria entre los partidos y 70% en proporción a su votación).

2. El financiamiento de campaña se diferencia y en los años de elecciones presidenciales equivale al 50% del monto de actividades ordinarias y en las elecciones intermedias al 30%.

3. El monto de actividades específicas (capacitación, investigación, publicaciones, etcétera) se fija en un 3% del financiamiento ordinario con la misma fórmula de reparto con la que éste se distribuye.

b) Por lo que hace al financiamiento total que cada partido puede recibir de sus simpatizantes el monto pasa de ser el 10% del total de financiamiento público ordinario al 10% del tope de gasto de campaña presidencial (que, en los hechos, implica una disminución de casi cuatro veces).

c) Se redujo el tiempo para llevar a cabo las campañas. Las presidenciales durarán 90 días (hoy duran más de 160) y las de diputados 60 (disminuyendo más de 10 días).

d) Las precampañas finalmente se reconocen legalmente y se establece que su duración no podrá ser superior a las dos terceras partes de la duración de las campañas respectivas.

e) Se unifican los periodos electorales, tal como los dispone el nuevo artículo 116 el cual establece que las elecciones locales deberán realizarse el primer domingo de julio del año que corresponda, con lo que se acaba con la disparidad de calendarios

electorales que colocaba a las fuerzas políticas en una permanente confrontación derivada de las sucesivas elecciones.

III. MEDIOS ELECTRÓNICOS Y CONTIENDA POLÍTICA

Sin duda alguna, éste es el rubro central y articulador de la reforma constitucional que se hace cargo de los principales problemas que se presentaron durante el proceso electoral de 2006. Las nuevas reglas se establecieron de la siguiente manera:

- a) Se prohibió la contratación de publicidad en radio y televisión tanto por los partidos políticos como por cualquier particular.
- b) También se prohibió la propaganda gubernamental de cualquier nivel de gobierno durante las campañas electorales. Así se impide la indebida intromisión de los gobernantes en las elecciones, que pasan a ser una contienda exclusiva entre los partidos y no entre éstos y los poderes públicos.
- c) Lo anterior no significa “sacar” a la política de los medios, pues se utilizarán los tiempos que corresponden al Estado para que durante las precampañas y las campañas sean distribuidos entre los partidos políticos y el IFE. Ello ocurre estableciendo que desde el inicio de las precampañas y hasta la jornada electoral, por cada hora de transmisión, en la faja horaria que va de las 6:30 a las 23:30 horas, el IFE dispondrá de tres minutos. Durante las precampañas un minuto corresponderá a los partidos y dos al IFE para promover la credencialización y la capacitación electoral; durante las campañas a los partidos les corresponderá el 85% de los tres minutos (153 segundos por hora) y al IFE el resto.
- d) También se eleva a rango constitucional la prohibición, ahora planteada en la ley, de utilizar expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos o que calumnien a las personas. Con ello se ponen las bases para que las llamadas “campañas negras” queden atrás.
- e) Además, se convierte a las autoridades electorales en garantes de las reglas anteriores, facultándolas para sancionar, mediante procedimientos expeditos, las violaciones que se cometan; incluyendo la posibilidad de suspender, de manera inmediata, las transmisiones radiofónicas o televisivas que transgredan esas prohibiciones.

f) Esta propuesta de modificación trasciende el ámbito electoral, se plantea que se prohíba la personalización (mediante la utilización de la imagen o la voz de los titulares de los entes públicos) de la publicidad que difundan los órganos del Estado, la cual deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos y de orientación social.

Una última e importante reforma en materia de medios fue incorporar al artículo 6° el derecho de réplica, que tendrá que ser reglamentado en la ley.

IV. AUTORIDADES ELECTORALES

Se revisaron las atribuciones de las actividades electorales.

a) Los cambios, por lo que hace al IFE, son los siguientes:

1. Se diferencia la duración del encargo de presidente del Consejo General frente al de los ocho consejeros electorales. El periodo de nombramiento del primero será de seis años, con posibilidad de una reelección, mientras que el de los segundos será de nueve años sin que tengan posibilidad de ser reelectos y su renovación será escalonada cada tres años.

2. Por lo que hace a la designación de consejeros electorales, seguirán siendo nombrados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, pero previa consulta amplia a la sociedad, a través de un procedimiento que fijará la ley.

3. Se establece una Contraloría General encargada de la revisión de los ingresos y egresos del IFE (no de los partidos políticos), cuyo titular es nombrado por la Cámara de Diputados a propuesta de las instituciones de educación superior. Habrá que estar atentos al desarrollo legal de las competencias de este órgano para evitar que el contralor se convierta en un censor en los hechos de las actuaciones de los consejeros electorales y se limite al control del adecuado uso de los recursos administrativos.

4. Por otra parte, se suprime la figura de la Comisión de Fiscalización de los recursos partidistas, hoy integrada por consejeros electorales y se crea un órgano técnico autónomo (exento de los secretos bancario, fiduciario y fiscal) que es nombrado por el Consejo General. Con ello se reduce de manera importante la

presión política a la que hoy estaban sometidos los consejeros electorales, aunque será importante atender la regulación que se haga de ese órgano en la ley para garantizar la supervisión del Consejo General en el desarrollo de sus tareas, con independencia de que el mismo Consejo sea el órgano que tomará finalmente las decisiones sobre la fiscalización a los partidos.

b) En relación con el Tribunal Electoral, las novedades son:

1. Las cinco Salas Regionales, que hoy se instalan sólo durante los procesos electorales federales, devienen permanentes, lo que supone una distribución de competencias entre éstas y la Sala Superior.

2. Se determina desde la Constitución que el Tribunal contará con medios de apremio suficientes para hacer cumplir sus resoluciones, situación que hoy no estaba contemplada con claridad.

3. Se confiere al Tribunal la capacidad para juzgar la constitucionalidad de las leyes electorales, en cuyo caso puede dejar de aplicarlas al caso concreto, notificando de ese hecho a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con ello se amplían los mecanismos de garantía para proteger los derechos políticos de los ciudadanos ante leyes que contraríen los principios constitucionales. Aún faltan algunas adecuaciones legales que deberá explicitar los cambios antes enumerados y que, seguramente, incorporará condicionantes adicionales, pero las nuevas reglas introducidas en la Constitución —cuya efectividad y idoneidad deberán probarse en los hechos— ya suponen, de por sí, un cambio cualitativo sustancial que debe ser bienvenido.

V. NUEVAS REGLAS DEL JUEGO ESTABLECIDAS

- Se limita la Influencia del dinero en las Campañas Políticas y en las elecciones
- Da un nuevo rumbo a la relación entre los medios de comunicación concesionados, partidos políticos y candidatos
- Se ensanchan los alcances de la libertad de expresión y del derecho a la información.
- Se escalonan los nombramientos de los consejeros del IFE

REFORMA CONSTITUCIONAL AL SISTEMA ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLITICOS

- Se establece que, durante los procesos electorales, los partidos políticos, sus precandidatos y candidatos tendrán acceso a la radio y la televisión a través de los tiempos oficiales (tiempos de estado y tiempos fiscales).
- Se limita la influencia del dinero en el resultado de las elecciones (los partidos destinaban el 60% de sus recursos a comprar espacios en radio y televisión), se establece una nueva relación entre la radio y la televisión y los partidos y candidatos.
- Entre 2008 y 2012 se ahorrarán más de 3,500 millones de pesos.
- Se prohíben las campañas y mensajes que denigren instituciones, partidos políticos, candidatos o personas.
- Se prohíbe que la propaganda de los poderes públicos de los tres órdenes de gobierno promuevan la imagen, la voz o los nombres de servidores públicos.
- Se eliminan dudas sobre el origen y el destino del dinero de los partidos y candidatos. Se fortalecen las facultades de fiscalización del IFE sobre las finanzas de los partidos.
- Se crea la contraloría general del IFE, cuyo titular será designado por la Cámara de Diputados a propuesta de las universidades públicas.
- Se rompen los secretos bancario, fiduciario y fiscal de los partidos políticos.
- Se pone fin a las campañas adelantadas.
- Se disminuye la duración de las campañas electorales (90 días cuando se elija al Presidente de la República y 60 días cuando sólo se elijan diputados federales).
- Se establece que todas las elecciones estatales, municipales y delegacionales que se celebren en las entidades federativas cada año, ocurran en la misma fecha.

PODER EJECUTIVO

SECRETARIA DE GOBERNACION*

DECRETO que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LA MAYORÍA DE LAS HONORABLES LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, DECLARA REFORMADOS LOS ARTÍCULOS 6o., 41, 85, 99, 108, 116 Y 122; ADICIONADO EL ARTÍCULO 134 Y DEROGADO UN PÁRRAFO AL ARTÍCULO 97 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ÚNICO. Se reforma el primer párrafo del artículo 6o.; se reforman y adicionan los artículos 41 y 99; se reforma el párrafo primero del artículo 85; se reforma el párrafo primero del artículo 108; se reforma y adiciona la fracción IV del artículo 116; se reforma el inciso f) de la fracción V de la Base Primera el artículo 122; se adicionan tres párrafos finales al artículo 134; y se deroga el párrafo tercero del artículo 97, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

...

* Citado textualmente del *Diario Oficial de la Federación*, (Primera Sección), DIARIO OFICIAL, Martes 13 de noviembre de 2007

REFORMA CONSTITUCIONAL AL SISTEMA ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLITICOS

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por

ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial; asimismo ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación.

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

Apartado A. El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

- a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y

REFORMA CONSTITUCIONAL AL SISTEMA ELECTORAL Y DE PARTIDOS
POLITICOS

hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado;

- b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;
- c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;
- d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;
- e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el treinta por ciento en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior;
- f) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y
- g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Federal Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en un programa mensual de cinco minutos y el restante en mensajes con duración de veinte segundos cada uno. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de los estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable.

Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:

- a) Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base;
- b) Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional, y
- c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, se realizará de acuerdo a los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.

Cuando a juicio del Instituto Federal Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.

Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus

REFORMA CONSTITUCIONAL AL SISTEMA ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLITICOS

delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Apartado D. Las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.

IV. La ley establecerá los plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales.

La duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.

La violación a estas disposiciones por los partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley.

V. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Una Contraloría General tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo

público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

El consejero Presidente durará en su cargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez. Los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Según sea el caso, uno y otros serán elegidos sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad. De darse la falta absoluta del consejero Presidente o de cualquiera de los consejeros electorales, el sustituto será elegido para concluir el periodo de la vacante. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

El consejero Presidente y los consejeros electorales no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El titular de la Contraloría General del Instituto será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior, en la forma y términos que determine la ley. Durará seis años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez. Estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo General y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la entidad de fiscalización superior de la Federación.

El Secretario Ejecutivo será nombrado con el voto de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero presidente del Consejo General, los consejeros electorales, el Contralor General y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral; quienes hayan fungido como consejero Presidente, consejeros electorales y Secretario Ejecutivo no podrán ocupar, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado.

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y

REFORMA CONSTITUCIONAL AL SISTEMA ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLITICOS

prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del consejero Presidente. La ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General. En el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

El órgano técnico será el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas puedan superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior.

El Instituto Federal Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable.

VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

Artículo 85. Si al comenzar un periodo constitucional no se presentase el presidente electo, o la elección no estuviere hecha o declarada válida el 1o. de diciembre, cesará, sin embargo, el Presidente cuyo periodo haya concluido y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de Presidente interino, el que designe el Congreso de la Unión, o en su falta con el carácter de provisional, el que designe la Comisión Permanente, procediéndose conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

...

...

...

Artículo 97. ...

...

Se deroga

...

...

...

...

Artículo 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Superior y salas regionales; sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;

II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

Las salas Superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.

REFORMA CONSTITUCIONAL AL SISTEMA ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLITICOS

III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes. Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables;

VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;

VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;

VIII. La determinación e imposición de sanciones por parte del Instituto Federal Electoral a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones de esta Constitución y las leyes, y

IX. Las demás que señale la ley.

Las salas del Tribunal Electoral harán uso de los medios de apremio necesarios para hacer cumplir de manera expedita sus sentencias y resoluciones, en los términos que fije la ley.

Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cuando una sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de

un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las salas o las partes, podrán denunciar la contradicción en los términos que señale la ley, para que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

La organización del Tribunal, la competencia de las salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.

La Sala Superior podrá, de oficio, a petición de parte o de alguna de las salas regionales, atraer los juicios de que conozcan éstas; asimismo, podrá enviar los asuntos de su competencia a las salas regionales para su conocimiento y resolución. La ley señalará las reglas y los procedimientos para el ejercicio de tales facultades.

La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

Los Magistrados Electorales que integren las salas Superior y regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La elección de quienes las integren será escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley.

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y durarán en su encargo nueve años improrrogables. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los Magistrados Electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.

Los Magistrados Electorales que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exige para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito.

REFORMA CONSTITUCIONAL AL SISTEMA ELECTORAL Y DE PARTIDOS
POLITICOS

Durarán en su encargo nueve años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.

En caso de vacante definitiva se nombrará a un nuevo Magistrado por el tiempo restante al del nombramiento original.

El personal del Tribunal regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley.

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

...

...

...

Artículo 116. ...

...

I a III. ...

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;

b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad;

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la

materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;

d) Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Federal Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales;

e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución;

f) Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen;

g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;

h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no excederá el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador; los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; y establezcan las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias;

i) Los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas por el apartado B de la base III del artículo 41 de esta Constitución;

j) Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas no deberá exceder de noventa días para la elección de gobernador, ni de sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales;

k) Se instituyan bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, en los términos establecidos en los dos últimos párrafos de la base V del artículo 41 de esta Constitución;

REFORMA CONSTITUCIONAL AL SISTEMA ELECTORAL Y DE PARTIDOS
POLITICOS

l) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Igualmente, que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación;

m) Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, y

n) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.

V. a VII. ...

...

Artículo 122. ...

...

...

...

...

...

A ...

B. ...

C ...

BASE PRIMERA.- ...

I. a IV. ...

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

a) al e) ...

f) Expedir las disposiciones que garanticen en el Distrito Federal elecciones libres y auténticas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales cumplirán los principios y reglas establecidos en los incisos b) al n) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución, para lo cual las referencias que los incisos j) y m) hacen a gobernador, diputados locales y ayuntamientos se asumirán, respectivamente, para Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y Jefes Delegacionales;

g) al o) ...

BASE SEGUNDA a BASE QUINTA ...

D al H ...

Artículo 134. ...

...

...

...

...

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

TRANSITORIOS

Artículo Primero. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo. Por única vez el Instituto Federal Electoral deberá establecer, conforme a las bases legales que se expidan, tope de gastos para campaña presidencial en el año 2008, sólo para efecto de determinar el monto total del financiamiento privado que podrá obtener anualmente cada partido político.

Artículo Tercero. El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes federales en un plazo máximo de treinta días naturales contados a partir del inicio de la vigencia de este Decreto.

Artículo Cuarto. Para los efectos de lo establecido en el tercer párrafo de la base V del artículo 41 de esta Constitución, en un plazo no mayor a 30 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente

REFORMA CONSTITUCIONAL AL SISTEMA ELECTORAL Y DE PARTIDOS
POLITICOS

Decreto, la Cámara de Diputados procederá a integrar el Consejo General del Instituto Federal Electoral conforme a las siguientes bases:

- a) Elegirá a un nuevo consejero Presidente, cuyo mandato concluirá el 30 de octubre de 2013; llegado el caso, el así nombrado podrá ser reelecto por una sola vez, en los términos de lo establecido en el citado párrafo tercero del artículo 41 de esta Constitución;
- b) Elegirá, dos nuevos consejeros electorales, cuyo mandato concluirá el 30 de octubre de 2016.
- c) Elegirá, de entre los ocho consejeros electorales en funciones a la entrada en vigor de este Decreto, a tres que concluirán su mandato el 15 de agosto de 2008 y a tres que continuarán en su encargo hasta el 30 de octubre de 2010;
- d) A más tardar el 15 de agosto de 2008, elegirá a tres nuevos consejeros electorales que concluirán su mandato el 30 de octubre de 2013.

Los consejeros electorales y el consejero Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán en sus cargos hasta en tanto la Cámara de Diputados da cumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo. Queda sin efectos el nombramiento de consejeros electorales suplentes del Consejo General del Instituto Federal Electoral establecido por el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de octubre de 2003.

Artículo Quinto. Para los efectos de la renovación escalonada de los Magistrados Electorales de la Sala Superior y de las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a que se refiere el artículo 99 de esta Constitución, se estará a lo que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Artículo Sexto. Las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán adecuar su legislación aplicable conforme a lo dispuesto en este Decreto, a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor; en su caso, se observará lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los Estados que a la entrada en vigor del presente Decreto hayan iniciado procesos electorales o estén por iniciarlos, realizarán sus comicios conforme lo establezcan sus disposiciones constitucionales y legales

vigentes, pero una vez terminado el proceso electoral deberán realizar las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior en el mismo plazo señalado, contado a partir del día siguiente de la conclusión del proceso comicial respectivo.

Artículo Séptimo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

México, D.F., a 6 de noviembre de 2007.- Dip. **Ruth Zavaleta Salgado**, Presidenta.- Sen. **Santiago Creel Miranda**, Presidente.- Dip. **Antonio Xavier López Adame**, Secretario.- Sen. **Adrian Rivera Pérez**, Secretario.- Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los doce días del mes de noviembre de dos mil siete.- **Felipe de Jesús Calderón Hinojosa**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Francisco Javier Ramírez Acuña**.- Rúbrica.

Este número de la Revista IURETEC editada
por el Centro de Investigación Jurídica del
ITESM Campus Chihuahua se
terminó de imprimir en Junio del 2009 en
los Talleres de Imprenta Ochoa, S.A. de C.V