

LA REFORMA DEL ESTADO DE DERECHO

Carlos A. MORALES-PAULÍN*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Puntos sobre justicia constitucional*. III. *Puntos sobre garantías sociales*. IV. *Puntos sobre régimen de Estado y gobierno*.

I. INTRODUCCIÓN

La historia universal registra como la etapa moderna de la humanidad, aquella en que la racionalización se impuso (prácticamente en todos los rubros del quehacer humano) a los dogmas de fe.

Así, en el campo político-social se destroncó la idea del origen immaculado del poder público asentándose el principio de la soberanía popular.

Sin embargo, la historia misma nos revela que primero fueron las revoluciones y después las Constituciones (fines del siglo XVIII principios del siglo XIX).

Lo anterior derivó en que los principios distintivos del Estado de derecho más allá de un Estado de y con leyes (Constitución como norma suprema con un contenido de derechos a la persona con cargo a las obligaciones del Estado, y con distribución del propio poder público) se fueran construyendo (como se dijo), *post facto* a la rebelión.

En el caso particular de México, traídas las propuestas hechas de gobierno en otras latitudes (Estados Unidos y Europa), el siglo XIX mexicano tuvo décadas perdidas en el debate de las plumas y de las espadas, tiempo que como todo tiempo fue recurso no renovable que aletargó la llegada de México a un desarrollo, que en especial su vecino del norte

* Magistrado de la Sala Regional, V circunscripción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

ha alcanzando, gracias a su pragmatismo idiosincrático, que le permitió fijar su arreglo constitucional, arreglo que formalmente de manera invertida sigue rigiendo a esa nación, puesto al día por interpretación judicial de su alto tribunal.

Juárez y la pléyade de prohombres de liberalismo mexicano, con su tesón, sensibilidad y conocimiento patrio, imprimieron en la segunda mitad del siglo XIX las bases jurídicas formales y, de *facto*, materiales, que dieron perfil a los rasgos fundamentales de la nación mexicana: república, federalismo y Estado laico (activos todos).

Fueron las bases aludidas, las que aunadas a la coyuntura militar (Plan de Tuxtepec), legitimada por una proclama de democracia política, dieron marco al gobierno del llamado héroe de la “paz”. Calificativo que evidencia al convulsionado siglo XIX.

Democracia ya no sólo de contenido político, sino también social, fueron los íconos que dieron pie a la revolución que se hizo Constitución en 1917, pues lo agrario y obrero rebasó al rígido cartabón constitucional que tradicionalmente regía.

Sin ser modelo perfecto (porque lo perfecto es enemigo de lo posible), el círculo presidencialismo-partido hegemónico, surgido en lo fundamental de la convocatoria Calles del 1o. de septiembre de 1928, en su momento solventó varios de los pendientes de la agenda nacional (la estabilidad política en primer lugar), desarrollo de infraestructura (carreteras, producción y distribución de energía, exploración y explotación del petróleo), creación de instituciones tanto financieras (Banco de México y Bancos de Desarrollo), como de seguridad social (Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado, Institutos de Especialidades), y educativas (creación de la Secretaría de Educación Pública, autonomía universitaria, instituto politécnico nacional, construcción de ciudad universitaria y escuelas —hoy facultades— de educación superior, Universidad Autónoma Metropolitana, universidades públicas en los estados, entre otras). Instituciones que elevaron la expectativa de vida en lo biológico, y la calidad de vida en lo cultural, fueron junto con el agotamiento del modelo económico llamado de desarrollo estabilizador (décadas de los cincuenta y sesenta), a lo que se sumaron los fracasos de los modelos económicos que le siguieron: desarrollo compartido (70), y desarrollo acelerado (76-82), que se tradujeron —en especial con este último— en un elevado endeudamiento externo, un gran déficit fiscal, procesos hiperinflacionarios, y devaluación monetaria, pusieron en el debate nacional la descentralización del poder, que no es “otra” cosa, para nada “poca” cosa, que

el ejercicio real del continente constitucional: República, representativa, democrática, federal.

Agregaría sin olvidar, nunca olvidar “al Estado laico”, y todo lo que ello obliga y “garantiza”, es decir, el derecho a creer o no en distintos dogmas de fe o verdades reveladas *a priori*, y realizar los actos que de éstos derivan, pero siempre, reconociendo la frontera de lo que le corresponde al “César y al Dios”, con independencia del “César y del Dios”.

Abonó el quehacer nacional como real catalizador, el despido que se hizo en la década de los ochenta del “muro” que había precedido y acompañado la década. Cayó en lo material y con ese simbolismo, vale decir, cayó la ideología que negaba los derechos civiles —en estricto sentido—, so pretexto de garantizar un techo de derechos sociales.

El ejercicio de los derechos civiles es primero que todo el ejercicio vivo de la democracia, pero aprendida la lección, la democracia se torna en un cascaron vacío y frágil, sino se le da a ésta un contenido social: educación, empleo, salud y responsabilidad con el medio ambiente. Ello implica no sólo tirar los muros de los autoritarismos, también implica solidaridad entre los Estados-nación, para alcanzar en conjunto, los estándares que la realidad comparativa obliga: se abre paso a la globalización.

Acompasar el cambio en lo económico y en lo político, pues sin lo económico lo político se desfasa, y sin lo político lo económico se trunca, México emprendió el cambio de rumbo, tomando el rumbo que tomaba el mundo (en estricto sentido el mundo occidental, determinante por el peso de sus economías y contenido histórico).

México en lo económico recibió el nuevo siglo como socio comercial con varios de “sus pares formales”.

México en materia política judicializó ésta, para ello en la década de los noventa se fortaleció la justicia constitucional: 1990, 1992 y 1999: creación, constitucionalización y autonomía de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; 1994-1995: fortalecimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional al introducir el procedimiento de acción de inconstitucionalidad y redimensionando la controversia constitucional; 1996: establecimiento de una justicia electoral integral, y 1998: aceptación de la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La formalidad normativa apuntada (transición), llevó a la realidad material de los hechos (alternancia): se desmontó un sistema de partido hegemónico y se dio lugar a un sistema de partidos, que califico de pluralidad política (existencia de más de dos partidos con contenidos

ideológicos diversos), y normalidad democrática (determinación jurídica de las elecciones).

Conforme al principio universal del cambio perpetuo, la llegada de un escenario de la vida nacional en el que ningún partido político tiene mayoría absoluta en el Congreso, aunado a lo cerrado de la elección presidencial, impone la revisión de la estructura normativa de la cosa pública.

Como consecuencia de lo apuntado, el 13 de abril de 2007 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley para la Reforma del Estado, norma que desglosa el debate nacional en cinco rubros: régimen de Estado y gobierno, democracia y sistema electoral, federalismo, reforma del Poder Judicial y garantías sociales.

Derivado de lo anterior, la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión emanada de la Ley mencionada, presentó el 30 de agosto, el Proyecto de Iniciativa de Reforma Constitucional en Materia Electoral, que por razón del rubro del presente, me limitaré a los puntos que inciden en el Estado de derecho:

- Se deroga el tercer párrafo del artículo 97 constitucional, con lo cual desaparece la facultad investigadora de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dentro de sus supuestos está el relativo a la presunta violación del voto público en el que se ponga en duda la legalidad del proceso de elección de los poderes de la unión. Acertado ello, en tanto que la naturaleza de la facultad, el supuesto referido y sus fines, se contraponen con el sistema constitucional de impugnación electoral previsto en el diverso numeral 99.¹
- Establece la permanencia en la actuación de las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (numeral 99), reservándole a la sala superior la facultad de atracción, que podrá ejercer de oficio, a petición de parte o de alguna de las salas regionales. Sobre el particular es importante señalar que la actual Legislatura de la Cámara de Diputados tiene radicado en la Comisión de Justicia, el proyecto de reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y a la diversa del sistema de medios de impugnación en materia electoral, en el que se plantea la forma y términos en la distribución de competencias. ¡Qué bueno que se acerque la justicia al justiciable, amén de potencializar los recursos humanos, materiales y financieros que le asisten a las salas regionales!

¹ Véase Morales Paulín, Carlos A., *Justicia constitucional*, México, Porrúa, 2002, p. 70, y del mismo autor *Transición, alternancia y reforma del Estado*, México, Porrúa, 2007, p. 461.

- Establece el principio de agotar la definitividad de la justicia partidista, para poder acudir a la jurisdicción del tribunal por violación a los derechos políticos de los afiliados.
- Establece que la declaración de nulidad en la elección *sólo* puede declararse por las causales que *expresamente*, fijen las leyes. Sin duda esta previsión taxativa abona el principio de “certeza” propio de la materia electoral.
- En franco fortalecimiento de la justicia constitucional electoral se faculta al tribunal electoral para determinar la no aplicación de leyes por vicios de constitucionalidad de éstas, acudiendo al principio de relatividad de la sentencia.
- Se robustece el sistema para el cumplimiento de las sentencias que dicte el tribunal.
- Se prevé el deber del legislador local para emitir leyes que garanticen los plazos y términos que hagan posible el desahogo de las instancias impugnativas.

La simple lectura del proyecto no arroja dudas: propone el fortalecimiento del Estado de derecho en México; sin embargo, es de llamar la atención que la propuesta es omisa por cuanto hace a legitimar al órgano de administración electoral para la promoción de controversias constitucionales, se hacen votos para que tal omisión sea tomada en cuenta en el rubro bien de régimen de Estado y gobierno, o en el diverso de reforma del Poder Judicial.

Con el ánimo de propuesta derivado de la Ley para la Reforma del Estado se exponen algunos puntos sobre el particular.

II. PUNTOS SOBRE JUSTICIA CONSTITUCIONAL

Reforma al artículo 105 constitucional

Razones

- Al inciso *g*, para permitir que dos o más municipios de un mismo estado puedan acudir en controversia constitucional, sin la exigencia actual que condiciona la procedencia de la vía a que sean municipios de diversos estados, lo que impide que el diferendo constitucional entre dos o más municipios de un mismo estado, pueda ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- Si las leyes son aprobadas bajo el principio de mayoría simple, en concordancia a ello, y en virtud de las ausencias que pudiera haber en el tribunal pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, modificar el sistema de votación para la invalidez de normas generales tanto en la controversia constitucional como en la acción de inconstitucionalidad, al pasar de ocho votos a la simple mayoría de votos de los ministros presentes, máxime que la norma orgánica establece la posibilidad de que sean siete el número de miembros para poder sesionar, y para el hipotético caso de empate, el voto del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tendría voto de calidad. Esta reforma, implica también la enmienda del artículo 4o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

III. PUNTOS SOBRE GARANTÍAS SOCIALES

El contenido de muchas garantías sociales se encuentra precisado en tratados internacionales que sobre derechos económicos, sociales y culturales ha incorporado el Estado mexicano. Sin embargo, resulta un contrasentido que en la norma se establezca la procedencia del amparo en contra de cualquier tratado, pues dentro de éstos se encuentran los tratados de derechos humanos y dentro de éstos, tratados de derechos económicos, sociales y culturales.

Al ser dichos tratados, ordenamientos que en muchos casos desglosan el contenido de diversos derechos, siguiendo la experiencia argentina, se sugiere que los tratados internacionales de derechos humanos tengan rango Constitucional, con lo cual ya no serían objeto de impugnación, sino incluso de protección a través de los medios de control constitucional como el amparo.

En apoyo a lo anterior, el Poder Judicial de la Federación en 2002 entregó al Congreso de la Unión el proyecto para una nueva ley de amparo, que para los fines de esta exposición establece la procedencia del juicio por violaciones a los tratados internacionales de derechos humanos.

Otro punto muy importante establecido en el proyecto de ley en relación con las garantías sociales, es el que se prevea la invocación no de un interés jurídico como hasta ahora, sino de un interés legítimo individual o colectivo, punto de enorme trascendencia, puesto que las garantías sociales suelen involucrar la protección de derechos colectivos.

Lo anterior debe conducir a la revisión del sistema de cumplimiento de sentencias, puesto que el contenido de éstas y su acatamiento, no se

circunscribe muchas veces a un acto concreto de autoridad, sino que involucra varios actos de carácter programático a cargo de la autoridad, en esto la experiencia tanto en derecho comparado como el caso boliviano, o del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, arrojan interesantes experiencias a tomar en cuenta.

A mayor abundamiento, por la naturaleza programática de las garantías sociales, juega un rol importante el sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos previsto en el apartado B del artículo 102 constitucional, papel que desafortunadamente no ha estado a la altura de las necesidades de la nación.

Lo anterior lo revela el tipo de derecho protegido a través de las recomendaciones, en donde la asignatura de protección de garantías sociales es exigua, pudiendo tener un espectro mayor.

IV. PUNTOS SOBRE RÉGIMEN DE ESTADO Y GOBIERNO

- Sistema de nombramiento de los secretarios de Estado, y rendición de cuentas de éstos al Legislativo. Sobre el primer punto, recuérdese que existe un avance por virtud de la reforma constitucional de 1994, por lo que hace al nombramiento del procurador general de la República, pues para ello converge la propuesta del presidente de la República y la posterior aprobación del Senado —en receso de éste la Comisión Permanente— (artículos 76, fracción II, y 89, fracción IX, constitucionales). De igual forma, llama la atención que la Constitución ordene la concurrencia del presidente de la República y del Senado (o en su caso de la Comisión Permanente), para la designación de los empleados superiores de Hacienda, embajadores y cónsules generales, así como de los jefes superiores del ejército, armada y fuerza aérea, y no por cuanto hace a los titulares de las dependencias a las que están adscritos éstos.
- Para evitar la calidad de juez y parte en el ámbito del Poder Ejecutivo, convendría explorar la pertinencia de otorgarle autonomía a la Procuraduría General de la República, nombrando a su titular en condiciones análogas a las que fija la Constitución para el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (artículo 102).
- Tal como sucede con el presupuesto de egresos, conviene pensar que el plan nacional de desarrollo sea sometido a la aprobación del Legislativo, fijando en él las responsabilidades que le asisten a cada dependencia u órgano de la administración pública para el ulterior

control de la actuación y rendición de cuentas de los secretarios y titulares de organismos descentralizados.

- En el ámbito del Poder Legislativo, como consecuencia de la normalidad democrática y pluralidad política que vive México, ha llegado el momento de ponderar la reelección de los legisladores como un instrumento que sirva de aval o no de la ciudadanía respecto a éstos. De igual manera, para potencializar los fines de la reelección de los legisladores se podría formalizar en la norma, el deber de éstos en tareas de gestión a favor de su electorado.
- Tal como sucede en otras naciones, se debe explorar la necesidad de hacer de la Auditoría Superior de Fiscalización un verdadero tribunal de cuentas, con lo cual no sólo sería un órgano de revisión del presupuesto, sino también un órgano que garantice jurisdiccionalmente el resarcimiento correspondiente.
- Legitimar (como ya se expresó) a los órganos autónomos para que puedan ser parte en las controversias constitucionales.
- En el caso del Distrito Federal, promover el establecimiento de cabildos delegacionales, con lo cual habría representación de fuerzas políticas distintas al delegado en el seno de la administración que corresponda.
- Incluir en el debate temas sobre el gobierno municipal, explorando la necesidad de ampliar los ejercicios a cuatro o cinco años, a efecto de lograr mayor eficiencia en su desempeño.

Hago votos por un quehacer presente que augure un futuro que haga justicia a la altura de miras de los prohombres que han cincelado nuestra nación.